

# Examen Fonctionnel du Système Judiciaire au Liban

## Rapport De Synthèse

### Les principales constatations et recommandations du rapport sur l'examen fonctionnel

La liste des experts et auteurs :

Theo Byl (Belgique), Harold Epineuse (France), Oliver Hoffmann (Allemagne), Jean-Paul Jean (France), Giovanni Pasqua (Italie), Gianluigi Pratola (Italie), Alberto Perduca (Italie), Dario Quintavalle (Italie), Renate Winter (Autriche), et Jens Woelk (Allemagne).

Commandé par la Commission européenne, le présent rapport de synthèse détaille les principales constatations et recommandations du rapport des experts sur l'examen fonctionnel, rédigé suite à la visite de deux missions d'examens collégiales au Liban (Septembre et Novembre 2022). Cet examen tient compte des événements et données recensés jusqu'à fin 2022.

### Table des matières

A. Introduction .....	3
B. Les Objectifs .....	5
C. La Méthodologie .....	6
D. Le Résumé Des Principales Constatations et Recommandations .....	6
1. L'Indépendance et La Responsabilisation de la Magistrature .....	7
2. L'Efficacité et la transparence du Système Judiciaire .....	14
L'efficacité .....	14
La Transparence .....	18
3. L'Accès à la Justice et l'Assistance Judiciaire .....	19
4. Le professionnalisme .....	23
5. La Justice Pénale – Les Forces de sécurité .....	25
La justice pénale .....	25
Les forces de sécurité .....	29
Les Prisons et les Centres de Détentions .....	30
6. La Justice Juvénile et La Protection de l'Enfance .....	32
7. La Justice Constitutionnelle .....	36
8. La Justice Administrative .....	38
E. Les Conclusions : Investir dans les Autorités et les Capacités .....	43
Le bilan global : des carences et lacunes structurelles .....	43
Les Perspectives : Comment aller de l'avant ? .....	45

## Examen Fonctionnel du Système Judiciaire au Liban : Rapport De Synthèse

L'examen Fonctionnel et l'équipe d'experts..... 50

**NB : Les points de vue exprimés n'engagent que les auteurs/experts et ne peuvent en aucun cas être considérés comme position officielle de la Commission européenne**

## A. Introduction

Le Liban traverse sa plus grave crise depuis des décennies. Depuis les manifestations d'octobre 2019, le Liban fait face à la pire crise socio-économique et financière survenue en temps de paix de son histoire. Cette crise s'est aggravée avec le temps et l'impact de la pandémie de Covid-19 sur les secteurs clés de l'économie libanaise n'a fait qu'intensifier ses répercussions. **Cette crise multidimensionnelle continue de persister.** L'absence de consensus politique afin d'élaborer et mettre en œuvre des réformes efficaces subsiste. Les réformes pour consolider la gouvernance et la responsabilisation des services publics qui permettraient de réduire les dépenses publiques tout en augmentant les recettes de l'Etat peinent à voir le jour.

Le système judiciaire libanais connaît les mêmes problèmes généraux et graves qui endiguent l'Etat libanais, à savoir la conjoncture économique, l'instabilité politique, les coupes budgétaires et le manque de confiance envers les institutions publiques. Depuis fin août 2022 jusqu'à fin décembre 2022, la grande majorité des magistrats ainsi que d'autres membres du personnel judiciaires avaient arrêté de travailler afin de dénoncer les conditions abjectes et ressources inexistantes avec lesquelles ils devaient composer. Malgré les difficultés susmentionnées, le ministère de la justice, les avocats et les notaires continuent d'exercer leurs travaux mais le secteur de la justice est visiblement à l'abandon. Avec la crise en toile de fond, **il faut fournir un soutien de toute d'urgence afin d'éviter la désintégration du system judiciaire** ainsi que de redonner espoir et perspectives aux magistrats et citoyens libanais. Les citoyens qui réclament justice pour les victimes de l'explosion du port de Beyrouth, survenu le 4 août 2020, et la confiance de la population envers les institutions publiques en dépendent.

Toutes les études comparatives internationales montrent que le Liban affiche de faibles résultats en matière d'indépendance de la magistrature. Selon le Rapport sur la compétitivité mondiale de 2019 (Global Competitiveness Report), le Liban obtint un score de 34.6 et occupa le 98<sup>ème</sup> rang mondial sur 141 pays. " The World Justice Project" publie un classement qui traite la justice civile et pénale comme deux composantes différentes, sujettes à des évaluations distinctes. En matière d'influence répréhensible du gouvernement sur la justice civile, le Liban obtint un score de 0.36 sur 1.0 en 2020, soit un score bien en deçà de la moyenne régionale (0.49) et mondiale (0.52). Par conséquent, il occupa le 95<sup>ème</sup> rang mondial sur 128 pays, le 8<sup>ème</sup> et dernier rang régional et le 33<sup>ème</sup> rang sur 42 pays présentant des niveaux de revenus comparables. Selon ce classement, la justice pénale se porte plus mal, puisque le Liban obtint un score de 0.23 sur 1.0, soit un score nettement en dessous de la moyenne régionale (0.35) et mondiale (0.47). Par conséquent, il occupa le 111<sup>ème</sup> rang mondial sur 128 pays, le 8<sup>ème</sup> et dernier rang régional et le 37<sup>ème</sup> rang sur 42 pays présentant des niveaux de revenus comparables<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> World Bank, First Topic Brief. Judicial Governance.

Entré en vigueur en avril 2006, l'**Accord d'Association UE-Liban**<sup>2</sup> constitue la base légale sur laquelle repose le partenariat entre l'Union européenne et le Liban. En novembre 2016, ils adoptèrent "Les Priorités du Partenariat"<sup>3</sup> (renouvelables jusqu'à ce qu'un nouveau texte soit prêt) et "Le Pacte" qui définit le cadre de l'engagement politique et la coopération renforcée entre Bruxelles et Beyrouth. Le premier document englobe plusieurs **priorités** dont la gouvernance et l'Etat de droit.

**Les principaux instruments financiers** adoptés par l'UE pour promouvoir la coopération bilatérale sont : l'instrument européen de voisinage (IEV) pour la période 2014-2020 et l'instrument de voisinage de développement et de coopération internationale (NDICI) pour la période 2021-2027. Cet instrument incarne une nouvelle approche qui consiste à mettre à la disposition des partenaires des subventions de l'UE ainsi que des prêts octroyés par des institutions financières européennes et internationales.

Bien que le Liban ait besoin d'un soutien immédiat, au moins dans certains domaines, les experts estiment que l'appui considérable de l'UE à la relance économique du pays sera lié aux progrès tangibles pour mener à bien **les réformes nécessaires** (à savoir la stabilité macroéconomique, la lutte contre la corruption, la gestion des finances publiques, les commandes publiques, le secteur de l'électricité et l'indépendance de la magistrature). Conclure un accord avec le FMI sera indispensable afin d'atteindre une stabilité macro-financière dont le pays en a terriblement besoin. La mise en œuvre effective d'un programme sérieux de réformes économiques par le gouvernement libanais demeure une condition *sine qua non* pour que le Liban puisse utiliser à bon escient les opportunités de soutien offertes par l'UE.

**Le secteur de la justice a une importance stratégique** dans ce processus. Il pourra considérablement contribuer à la stabilité socio-économique et le regain de confiance envers les institutions publiques. L'autorité judiciaire a besoin de se redresser, rétablir son autorité et récupérer ses capacités pour exercer pleinement ses fonctions. D'importantes réformes sont en cours de préparation. La Commission de Venise et d'autres experts internationaux ont été sollicités pour la rédaction d'un projet de loi sur la réforme du système judiciaire.

Ces dernières années, l'**UE** lança **plusieurs programmes** dans le domaine de la justice (pour une enveloppe de plus de 14 millions d'euros).

Suite à l'explosion du port de Beyrouth et les multiples crises que connaît le pays, l'UE, L'ONU et la Banque Mondiale adoptèrent **le Cadre de Réforme, de Relèvement et de Reconstruction du Liban (Cadre 3RF)** en décembre 2020.

Développé par l'UE, ce programme vise à conjuguer l'aide humanitaire immédiate aux efforts de relèvement et de reconstruction à moyen-terme, tout en mettant accent sur la mise en œuvre

---

<sup>2</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52006PC0365&qid=1608734811074>

<sup>3</sup> [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2018-12/eu\\_lebanon\\_partnership\\_priorities\\_2016-2020\\_and\\_their\\_annexed\\_eu-lebanon\\_compact.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2018-12/eu_lebanon_partnership_priorities_2016-2020_and_their_annexed_eu-lebanon_compact.pdf)

des reformes. En 2021, L'UE adopta " le plan d'action pour organiser la riposte de l'UE face aux multiples crises et soutenir le relèvement centré sur la population au Liban<sup>4</sup>".

En janvier 2023, L'UE a lancé un nouveau programme de 6 millions d'euros, en partenariat avec le **Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC)**. Ce programme apporte un soutien complémentaire aux activités relatives à la justice et aux droits humains déjà mis en œuvre dans le Cadre 3RF<sup>5</sup>. Il vise notamment à consolider les mécanismes indépendants de contrôle du système judiciaire, améliorer la protection des droits fondamentaux par le système de justice pénale, prévenir l'extrémisme violent et apporter une assistance juridique ainsi que de fournir un appui aux victimes de l'explosion du port de Beyrouth et les groupes vulnérables en conflit avec la loi.

## B. Les Objectifs

**Un examen fonctionnel du system judiciaire au Liban** – ainsi que deux missions d'examens collégiales (Septembre et Novembre 2022) – fut commandée par la Commission européenne, financée par l'instrument d'assistance technique et d'échange d'information (TAIEX), et cordonnée par la direction générale du voisinage et des négociations d'élargissement (DG NEAR) – Le Groupe de l'Etat de droit et de la démocratie ainsi que la délégation de l'Union européenne au Liban.

**Cet examen avait pour objectif** d'effectuer une évaluation globale de la situation actuelle du système judiciaire au Liban, passer en revue ses lacunes, identifier ses besoins et tirer les conclusions afin de trouver une voie à suivre dans un contexte de crise.

Elaborés par les experts, les constatations de cet examen ont donné lieu aux recommandations ci-dessous afin d'aller de l'avant. De plus, ils contribueront à l'élaboration des priorités stratégiques sur lequel reposera le dialogue politique avec le Liban. De même, ils permettront de déterminer les priorités des programmes mis en œuvre dans le pays.

**Les avis exprimés n'engagent que les experts.** Il faut bien préciser que le présent examen n'aurait pas été possible sans les informations partagées par des interlocuteurs libanais, fonctionnaires et membres de la société civile, avec qui les experts ont eu des échanges de vues ouverts. Les experts saluent leur contribution et franchise.

---

<sup>4</sup> European Commission, Implementing decision of 14.12.2021 on the financing of the individual measure "EU response to the multiple crises and support to a people-centred recovery in Lebanon" in favour of Lebanon for 2021. One of the four strategic components aims to "support access to justice and restorative measures". It seeks to support Justice and Human Rights activities under the 3RF, especially to strengthen independent oversight mechanisms of the justice system, providing legal aid and support to victims of the Beirut Port Blast and to vulnerable groups in conflict with the law, to improve safeguards of fundamental rights in the criminal justice system, and preventing violent extremism.

<sup>5</sup> [Lebanon Reform, Recovery & Reconstruction Framework \(3RF\) \(worldbank.org\)](https://www.worldbank.org/lebanon-reform-recovery-reconstruction-framework-3rf)

## C. La Méthodologie

Le présent examen se base sur **des ressources librement accessibles** (principalement en ligne) et **aux informations de première main** obtenues par les deux délégations d'experts lors de leurs séjours au Liban (Septembre et Novembre 2022). Il prend compte des événements et données recensés jusqu'à fin 2022. Mais, il s'avère que certains événements ou données recensés après cette date butoir aient été pris en compte.

Des données et statistiques officiels, fiables et librement accessibles au public relatif au système judiciaire libanais sont quasi inexistant. Cela en dit long sur l'état dudit système. Cette réalité constitue un obstacle de taille qui rend toute évaluation objective de la situation plus compliquée, surtout que cette approche est nécessaire pour élaborer des solutions et recommandations adaptées. En 2022, les autorités fournirent toutes les données. Le traitement des données avait pris du temps et il est impossible de vérifier leur véracité. Par ailleurs, les données obtenues montrent des lacunes au niveau des capacités statistiques, analytiques et de production de rapports.

En se focalisant sur des **éléments structuraux**, tel que l'indépendance, la responsabilisation, l'efficacité et le professionnalisme du système judiciaire, le présent examen conjugue approche pragmatique et perspectives stratégiques. Le présent examen établit une différence entre **les composants**, à savoir les problèmes systémiques et intersectoriels (E.1.-4) et **les secteurs**, à savoir les domaines spécifiques ou spécialisés du système judiciaire (E.5.-8). Pour chaque élément, les experts ont analysé le cadre juridique ainsi que les capacités institutionnelles et opérationnelles. De plus, ils ont étudié la situation réelle, les pratiques et les lacunes en se basant sur des normes internationales (et européennes). Ce travail a permis d'élaborer des **recommandations** au sujet des priorités d'actions à court, moyen et long terme. La conjoncture est dûment prise en considération.

## D. Le Résumé Des Principales Constatations et Recommandations

Les principales constatations et recommandations du rapport sur l'examen fonctionnel sont résumées sous forme de brefs extraits (les chiffres entre parenthèses indiquent le paragraphe dans le rapport intégral auquel l'extrait fait référence). Elles sont suivies par les recommandations.

## 1. L'Indépendance et La Responsabilisation de la Magistrature

L'indépendance de la magistrature est fondamentale dans un régime démocratique. Le Liban est un état adhérent à la majorité des instruments internationaux pertinents qui garantissent et protègent ce principe. De plus, il est inscrit dans la Constitution libanaise (article 20). Les éléments qui la définissent sont énoncés dans le décret-loi No.150/1983 sur l'indépendance des autorités judiciaires. Mais, ledit décret-loi n'a pas pris en compte les traités internationaux ratifiés. En conséquence, ce problème est devenu une question de plus en plus délicate et urgente lors des dernières années. Sollicité par le ministre de la Justice en 2022, **l'avis de la Commission de Venice** du Conseil de L'Europe constitue un atout précieux puisqu'il contient des indications détaillées pour l'intégration des normes internationales dans le nouveau projet de loi sur l'indépendances des autorités judiciaires<sup>6</sup>. (1.1.)

Le **mécanisme de sélection** des membres du **Conseil Supérieur de la Magistrature** (CSM) ne respecte pas les normes internationales qui préconisent qu'au moins « la moitié des membres soient des magistrats élus par leur pairs selon des méthodes qui garantissent la plus grande représentation des organes judiciaires <sup>7</sup> ». En effet, le pouvoir exécutif joue un rôle prépondérant (huit membres sur dix sont nommés/choisis par le ministre et le gouvernement tandis que les deux magistrats élus représentent seulement la Cour de cassation). (1.2.)

L'article 95 de la Constitution libanaise appelle à « l'abrogation de la règle de la **représentation confessionnelle** dans la fonction publique, la magistrature, ... » et qu'elle soit remplacée par « le principe de la spécialisation et la compétence ». Mais en réalité, les nominations judiciaires sont sujettes à un accord de partage de pouvoir sur une base confessionnelle<sup>8</sup>.

En sa qualité d'institution indépendante, le CSM a besoin de se libérer de l'influence du ministre de la Justice en matière **budgétaire**. (1.2.)

En sa qualité d'organe autonome au sein du système judiciaire, le CSM a le pouvoir d'entreprendre **les nominations, sélections, permutations, et promotions des magistrats ainsi que d'intenter des mesures disciplinaires** à l'encontre des magistrats et procureurs (Article 5 du décret-loi 150/1983). Mais, il semble que ces prérogatives soient exposées au risque d'une influence excessive et injustifiée de la part du ministre de la Justice. Le CSM a une grande marge d'appréciation en matière de **nomination des magistrats**. Les candidats recalés n'ont aucun moyen juridique pour faire appel de ces décisions.

---

<sup>6</sup> European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Lebanon. Opinion on the draft law on the independence of judicial courts. Opinion No. 1057/2021, Strasbourg, 20 June 2022, CDL-AD(2022)20.

<sup>7</sup> Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities, para. 27.

<sup>8</sup> See the comments of the Venice Commission (CDL-AD(2022)020) on the confessional principle and its impact on the judiciary (paragraphs 14-20, in particular para. 20).

Les promotions ou nominations de magistrats dans des fonctions supérieures ne sont pas basés sur critères objectives afin d'évaluer la performance professionnelle des personnes considérées. (1.3.)

Le mécanisme de gestion des carrières est un sujet de vive préoccupation. En effet, l'article 44 du décret-loi 150/1983 est très ambiguë. Il énonce que les magistrats ne peuvent pas être transférés ou remerciés que conformément à la loi, sans en dire davantage. En effet, le ministre de la Justice, après avoir obtenu l'aval du CSM, peut ordonner le détachement ou le transfert (la permutation) de n'importe quel juge, si ladite permutation répond aux besoins de l'administration de la justice.

En se basant sur les dispositions de l'article 95 du décret-loi 150/1983, le CSM peut ordonner de manière unilatérale le transfert ou la révocation d'un juge pour incompétence ou abus d'autorité. La décision est finale, même si elle est prise de manière sommaire et sans que la moindre plainte ou processus disciplinaire soient enregistrés. En effet, les voies de recours sont inexistantes dans ce cas de figure. Il faut noter que le détachement de magistrats pour occuper des fonctions non juridiques peut être utilisé pour endiguer l'indépendance de la magistrature et donner lieu à des dérives. (1.4.)

La composition du comité d'inspection judiciaire (CIJ), notamment le processus de nomination de son président et de ses membres, ouvre la voie pour une possible ingérence politique. Elle aurait un impact négatif sur les décisions de cet organe ainsi que celles du Conseil disciplinaire. De même, des procédures disciplinaires peuvent être engagées à l'encontre des membres de la CIJ, en vertu d'un décret émis sur proposition du ministre de la Justice. Les procédures disciplinaires au Liban se déroulent devant le Conseil disciplinaire, dont tous les membres sont exclusivement des magistrats. Les parties peuvent faire appel de ses décisions devant la commission supérieure de discipline judiciaire. Il faut noter que la loi n'énonce pas la liste des potentielles fautes, leurs gravités ou les sanctions applicables. La formulation ambiguë des textes pertinents, qui sont sujet à diverses interprétations, ouvre la voie à une utilisation arbitraire des pouvoirs disciplinaires. Adopté en 2005, le code de déontologie n'est pas clair. En effet, il est difficile de distinguer les passages qui regroupent des directives éthiques non contraignantes de ceux énonçant des pratiques passibles de sanctions. Par conséquent, le conseil disciplinaire jouit potentiellement d'un grand pouvoir discrétionnaire pendant les procédures disciplinaires, vue la nature ambiguë des textes existants. (1.5.)

Les procureurs libanais ont un statut similaire aux procureurs français. Les juges et les procureurs sont considérés comme des "magistrats" indépendants. L'ingérence politique que suscite la nomination des procureurs généraux fait contraste avec les dispositions de la Constitution et le principe de l'indépendance de la magistrature. Par ailleurs, cette ingérence les rend vulnérable face à l'influence du ministre de la Justice, en sa qualité de membre de l'exécutif. Par ailleurs, les procureurs généraux sont représentés dans le CSM tandis que les procureurs ne le sont pas. (1.6.)

Malheureusement, le système judiciaire libanais est gangrené par toutes les formes imaginables de **corruption**<sup>9</sup>. Les formes les plus insidieuses de corruption sont les pots de vin et l'ingérence politique dans les procédures judiciaires<sup>10</sup>. Les inefficacités renforcent la corruption au sein du système. La grande corruption (par exemple, le contrôle des institutions par certains groupes sociétaux) empêche la prise de décisions qui vont à l'encontre d'intérêts puissants.

La petite corruption prospère dans un environnement inefficace et une bureaucratie alourdie par une pléthore d'étapes procédurales. Cette réalité inciterait les parties de céder à la corruption pour accélérer ou retarder les procédures au niveau administratif <sup>11</sup>. « Les avantages procéduraux » sont un problème récurrent.

Plusieurs incidents graves d'obstruction et tentatives portant atteinte au bon fonctionnement du Club des Juges avaient été recensés. Par ailleurs, quelques menaces sérieuses à l'encontre des membres auraient été aussi recensés. « Le fait qu'une association regroupant des juges travaillant dans des domaines définis comme les domaines de compétences du CSM, ou dans des domaines régis par le code de déontologie, ne devrait pas rendre illégale les activités de cette association. » (L'avis de la Commission de Venice). (1.9.)

Il est impératif de développer et officialiser les principes fondamentaux de l'indépendance du pouvoir judiciaire en élaborant une nouvelle loi sur l'indépendance de la magistrature. Cette mesure à elle seule ne sera pas suffisante. Les faits ont démontré que les institutions libanaises, tel que le CSM et le ministère de la Justice devraient compléter ce principe par le biais **du droit dérivé** (par exemple, des règles infra-législatifs, totalement inexistantes, devraient être adoptés) afin de le protéger et poursuivre sa mise en œuvre. Le manque de règles internes et l'absence de procédures transparentes et équitables qui régissent le recrutement, les nominations, la progression professionnelle ainsi que les procédures disciplinaires ouvrent grand la porte pour tout comportement arbitraire. Cela constitue une violation flagrante de la notion de sécurité juridique, des normes internationales et des exigences minimales auxquelles le Liban adhère, comme les conventions et traités onusiens. (1.10.)

## Les Recommandations

1. Le projet de loi sur l'indépendance de la justice doit être révisé pour prendre en compte les commentaires de la Commission de Venice. De même, il devra intégrer une nouvelle notion : obliger le ministère de la justice, le CSM et toute institution pertinente à **adopter des règles internes ou mettre en œuvre des législations** (le droit dérivé) dans des délais raisonnables (il est nécessaire d'envisager des conséquences directes si cette règle n'est pas respectée). En effet, plusieurs intervenants du milieu judiciaire avaient signalé lors des entretiens l'absence totale de règles internes comme une des raisons principales qui entravent la bonne mise en œuvre des lois au Liban. Cette lacune rend souvent

---

<sup>9</sup> World Bank, First Topic Brief. Judicial Governance, p. 5.

<sup>10</sup> World Bank, First Topic Brief. Judicial Governance, p. 12-13.

<sup>11</sup> World Bank, Second Topic Brief. Efficiency of Judicial Service Delivery, p. 2.

l'application concrète des législations primaires un exercice arbitraire basé sur les pratiques coutumiers (ces pratiques vont souvent à l'encontre des normes internationales minimales comme celles citées dans les principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature.)

2. **Le Conseil Supérieure de la Magistrature (CSM)** doit être considéré comme **une institution véritablement indépendante** et ses membres, qu'ils soient élus ou nommés, doivent être intègres, indépendants tout en ayant des compétences spécifiques. De plus, **des représentants des procureurs**, de préférence élus par leurs pairs, devront siéger au CSM.
3. La nomination des **procureurs généraux** ne doit pas être limitée à la classe politique. Le CSM devra s'exprimer sur cette question, via une procédure objective et transparente.
4. Le CSM doit élaborer et adopter des **règles internes** bien détaillés régissant les activités relatives au **statut des magistrats** (transfert, progression professionnelle, la sélection des magistrats aux postes de président de tribunal ou chef du parquet) afin de garantir l'impartialité et la transparence des procédures judiciaires.
5. Le **'système de permutation' (transferts)** des juges et procureurs doit être compatible avec les normes internationales. Il devra avoir pour vocation de remplir les postes vacants en se basant sur divers facteurs comme l'ancienneté, un système d'évaluation méritocratique et un système permanent (et non *ad hoc*) d'évaluation des performances. **L'inamovibilité**, le principe qui empêche le transfert des magistrats sans leur consentement, doit être appliqué de manière concrète (la mise en œuvre des lois). De même, il faudra envisager à l'inscrire dans la Constitution.
6. Le ministère de la Justice et le Conseil Supérieur de la Magistrature devront être organisés en **deux entités administratives distinctes ayant chacune son propre budget**. En sa qualité d'institution indépendante, le CSM a besoin de se libérer de l'influence du ministre de la Justice en matière budgétaire.
7. **La nomination des magistrats aux postes clés**, le poste de président de tribunal ou chef du parquet, doit être compatible avec les normes internationales. En d'autres termes, des critères objectives de sélection doivent être suivis, à savoir les capacités professionnelles et le mérite du candidat ainsi que ses compétences de gestionnaire. Par ailleurs, l'Institut d'Etudes Judiciaires (IEJ) devra organiser des cours de formation à la gestion.
8. Conformément à l'objectif constitutionnel d'abolir progressivement le **confessionnalisme (article 95 de la Constitution libanaise)**, la compétence et la méritocratie devront progressivement s'imposer comme les seuls critères acceptables en matière de nominations et décisions relatives aux carrières professionnelles des juges et procureurs (sauf les tribunaux religieux qui jouissent d'une compétence limitée. Par ailleurs, ils devront opter pour des mécanismes de nominations méritocratiques.)

9. **Les questions disciplinaires** doivent être présentées à des institutions indépendantes ayant une composition équilibrée. Les principes du procès équitable, notamment le droit de faire appel des décisions rendues, doivent être garantis.
10. Le **comité d'inspection judiciaire** (le comité fait partie du ministère de la Justice) doit devenir une entité indépendante ayant pour mission de mener des inspections d'ordre disciplinaire, de surveiller périodiquement, sur une base annuelle par exemple, le système de justice et d'en promouvoir l'efficacité. En conséquence, le ministère de la Justice devra aider le CIJ à s'acquitter de son mandat institutionnel en garantissant ses compétences nécessaires et en mettant à sa disposition les ressources humaines et financières dont il a besoin.
11. **Les fautes disciplinaires présumées, les sanctions disciplinaires** ou les mesures **proportionnelles** aux infractions commises doivent figurées dans une **liste détaillée**. Cette mesure garantira la transparence et la certitude en cas de faute disciplinaire, empêchera toute forme d'abus et offrira des lignes directives utiles sur la conduite et le comportement des magistrats.
12. La répartition et distribution des dossiers entre les juges et les procureurs doit se baser sur des règles claires, transparentes et **écrites**, approuvées par le CSM. De plus, un mécanisme aléatoire de distribution des dossiers doit être créé afin d'éviter le scénario où une poignée de juges et procureurs se verront confier toutes les affaires sensibles (il s'avère que la pratique mise en place confie aux chefs des institutions judiciaires la tâche de distribuer les dossiers).
13. **Le Code de déontologie (2005) doit être reformulé**, conformément aux principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire, afin de permettre aux magistrats de jouir de la liberté d'expression et de la liberté syndicale ainsi que d'avoir des règles à suivre dans le cadre des rapports avec les médias.
14. **L'institut d'Etudes Judiciaires doit devenir indépendant vis-à-vis** du ministère de la Justice. L'institut devra jouer un rôle important dans la mise en œuvre du principe de l'activité judiciaire, en coopération avec les institutions de formation juridiques dans d'autres pays.
15. **Le droit des juges de se syndicaliser** et le droit du Club des Juges à organiser des activités doit être respecté, conformément aux observations formulées en juin 2022 dans le cadre de l'opinion de la Commission de Venice en ce qui concerne le projet de loi sur l'indépendance de la justice au Liban.
16. **Le Club des Juges** doit élargir sa composition. Les dirigeants devront œuvrer davantage à intégrer des magistrats plus âgés dans ses rangs afin de ne pas donner l'image d'une organisation fondée sur un schisme générationnel.

**Des recommandations stratégiques pour le soutien futur au processus de réformes judiciaires :**

1. La conjoncture représente une occasion unique pour mettre en œuvre des réformes ambitieuses et approfondies dont la magistrature libanaise en a terriblement besoin. L'adoption de deux projets de lois en cours d'étude par le parlement (les projets de loi sur l'indépendance de la justice judiciaire et de la justice administrative) devront être soutenu par tous les moyens possibles. Par ailleurs, c'est aussi une opportunité pour relancer un débat public élargi. Toute assistance supplémentaire de l'UE devra prendre cela en compte.
2. **En coopération avec d'autres partenaires internationaux, l'UE pourrait offrir une assistance technique** afin d'entamer des réformes judiciaires au Liban. L'expérience positive de la consultation offerte par la Commission de Venise dans le cadre du projet de loi sur l'indépendance de la justice constitue un bon point de départ. L'UE pourrait déployer **un groupe permanent, composé de 3 à 5 juristes de haut niveau** (appuyés par des juristes locaux), pour soutenir les institutions locales dans le processus de rédaction de nouvelles législations et l'interprétation de législations en vigueur. Ce groupe sera composé d'experts de différents horizons et parcours. De même, il pourrait contribuer à l'élaboration d'une stratégie/feuille de route pour attribuer les priorités et préparer la voie à suivre (notamment les recommandations du rapport sur l'examen fonctionnel).
3. **Le soutien de l'UE à la société civile libanaise doit continuer.** "L'indépendance de la magistrature : une priorité sociale", mis en œuvre par "The Legal Agenda" entre 2015 et 2018 ainsi que l'assistance juridique offerte par le barreau de Tripoli sont deux exemples de projets très fructueux à faible budget qui avaient bénéficiés du financement de l'UE.
4. **Créer un forum de dialogue en partenariat avec les universités libanaises.** Des séminaires thématiques et des ateliers de travail auquel des magistrats prendront part pourraient être organisés par des universités libanaises. Les débats et échanges entre professionnels, universitaires, et les ONG élargiront l'éventail des expertises sur lesquelles les futures réformes se reposeront (dont le susmentionné projet de loi sur la réforme de la justice administrative).

**La mise en œuvre des recommandations (le déroulement et l'enchaînement)**

Les recommandations susmentionnées peuvent être regroupées et réparties en trois catégories : des objectifs à court, moyen et long terme.

**Objectifs à court terme :**

1. Adopter les projets de loi sur l'indépendance de la justice judiciaire et de la justice administrative, conformément aux recommandations de la Commission de

Venice. Ils seront les pierres angulaires de l'indépendance réelle et effective du pouvoir judiciaire.

2. **Lancer un débat public élargi et approfondi** autour du projet de loi sur l'indépendance de la justice. Ce débat devra être soutenu sur le plan politique et économique par la communauté internationale et les donateurs. Le débat devra inclure toutes les parties prenantes (la magistrature, les barreaux, les associations des juges, l'Institut d'Etudes Judiciaires, les parties politiques, les organisations de la société civile, les organisations intergouvernementales, les médias, etc....)
3. **Envisager de déployer un groupe permanent composé de 3 à 5 juristes de haut niveau** (soutenus par des juristes locaux, des institutions européennes et internationales) afin de soutenir les institutions locales dans le processus de rédaction et mise en œuvre de nouvelles législations. L'adoption de statuts, règles internes et directives aidera à promouvoir ce processus.

#### **Objectifs à moyen terme :**

4. **Approuver des législations secondaires** qui sont mentionnées dans les projets de lois sur l'indépendance de la justice judiciaire et la justice administrative. Ces dispositions du droit dérivé (le statut du CSM, les règles internes, l'application des textes législatifs) permettront la mise en œuvre effective des principes énoncés dans lesdits projets de loi.
5. **Approuver un nouveau code de déontologie**, conformément au niveau cadre législatif et normes internationaux.
6. **Soutenir le Club des Juges** afin qu'il devienne une association plus inclusive et représentative de toutes les tranches d'âges et composantes sectorielles.
7. **Reformer l'Institut d'Etudes Judiciaires** afin qu'il devienne indépendant vis-à-vis du Ministère de la Justice.

#### **Objectifs à long terme :**

8. **Approuver les révisions constitutionnelles nécessaires pour « ancrer »** les principes fondamentaux et reconnus internationalement de **l'indépendance de la magistrature** dans la réalité **d'une manière plus détaillée et contraignante.**

## 2. L'Efficacité et la transparence du Système Judiciaire

### L'efficacité

L'évaluation du bon fonctionnement d'un système judiciaire repose sur trois indicateurs clés : l'indépendance, l'efficacité et la qualité. « Tout système efficace » dépend de ces trois éléments essentiels. Les lois sont importantes, **tant qu'elles sont appliquées de manière concrète**. Mais « l'efficacité » dépend de l'usage **des outils de gestion et** du respect du comportement organisationnel approprié. Ledit comportement stimule toute action en faveur d'objectifs claires, réalisables et prédéterminés qui peuvent être obtenus en réduisant le plus possible le gaspillage de temps, d'argent, de ressources et d'efforts d'organisation (l'efficience).

**Les indices de performances**, d'ordre **quantitatif**, sont des outils importants pour **évaluer** l'efficacité d'un tel secteur puisqu'elle est **mesurable et quantifiable**. Par conséquent, il faut avoir des données constantes auxquelles il est possible de se référer. Les indices de performances extrapolés des données disponibles constituent également une source d'information et de contrôle. Ces outils servent la transparence et l'indépendance de la magistrature.

Il semble que les documents stratégiques contenant des informations stratégiques relatifs au système judiciaire ne soient pas disponibles au Liban. De plus, le pays n'a pas un plan d'action clair qui énonce les différentes étapes urgentes à entreprendre pour atteindre un système judiciaire efficace. De même, le pays n'a aucun plan d'urgence ou de contingence pour faire face à la grave conjoncture. Bien que le CSM n'ait aucune stratégie cohérente ou plan d'action à sa disposition, il a entrepris plusieurs initiatives suite à la crise de la Covid-19. Ces mesures positives prouvent qu'il est possible d'envisager plus d'initiatives, d'action coordonnées et de flexibilité à l'avenir. Par ailleurs, aucune stratégie relative aux tribunaux a été adoptée. Un système judiciaire efficace a besoin **d'un bon niveau de coopération et de réseautage** entre les différentes institutions judiciaires. Mais le partage des responsabilités entre le CSM et le ministère de la justice n'est pas évident. Il semble même que certaines initiatives prises par le CSM n'avaient pas fait l'objet d'un suivi de la part du comité d'inspection judiciaire. (2.1.)

Une répartition inéquitable et déséquilibrée du travail entre les tribunaux aux niveaux du *Caza* (district) et de la *Mohafazat* (gouvernorat) avait été recensée. En effet, le premier président de chaque tribunal se charge des ressources humaines et des affaires administratives. Mais ils doivent faire remonter le moindre problème au ministère de la justice ou au CSM, puisqu'ils n'ont pas d'autres options. En d'autres termes, **la gestion opérationnelle** est très centralisée. De plus, l'administration et le personnel administratif sont sous le contrôle direct du ministère de la justice. En conséquence, toute demande concernant les besoins opérationnels, notamment l'obtention d'informations, est conjuguée à l'autorisation du ministère de la justice. De même, il semble que la notion **d'administrateur de tribunal** n'existe pas actuellement. Par ailleurs, les évaluations périodiques des performances judiciaires (tribunaux et magistrats) sont inadéquates

et rudimentaires puisqu'elles ne sont que de simples inventaires. Elles ne peuvent pas servir de base pour réaménager ou améliorer la situation des tribunaux. (2.2.)

L'enveloppe allouée au pouvoir judiciaire est incontestablement disproportionnée par rapport aux budgets alloués aux pouvoirs législatif et exécutif. Il semble qu'avoir un système judiciaire opérationnel et efficace ne soit pas une priorité. En effet, le ministère de la justice figure parmi les institutions publiques les moins subventionnées par l'Etat. Selon le budget de 2022, le dernier budget en date, les fonds alloués au ministère s'élevaient à 0.49% du budget national<sup>12</sup>. La répartition des fonds entre les autorités judiciaires et le ministère ainsi qu'entre les différents tribunaux et bureaux de procureurs n'est pas définie. La séparation entre dépenses d'équipement et investissements n'est pas établie. (2.3.) **Les tribunaux n'ont pas d'autonomie budgétaire et de services comptables.** (2.4.)

**L'état des infrastructures judiciaires** libanaises étaient déjà **déplorable**. La crise que traverse le pays n'a fait qu'empirer la situation (les gens travaillent dans des conditions inacceptables, sans électricité, voire sans eau courante dans certains tribunaux). Certains immeubles qui abritent des tribunaux sont inadéquats. D'autres locaux sont trop étiqués (ou inadaptés) pour accueillir l'ensemble des services judiciaires ou ne contiennent pas assez d'espace pour stocker les dossiers et/ou les preuves. Par conséquent, **la sécurité** des bâtiments judiciaires et les services d'information des tribunaux ne peut pas être garantie. Les juges et le personnel judiciaire ne disposent pas du **matériel** nécessaire pour travailler de manière efficace. Les tribunaux ne montrent **aucun signe « d'autonomisation »**. (2.5.)

Selon les données valables jusqu'à fin 2022, environ 1800 personnes travaillent dans le système de justice (Tribunal de première instance, cour d'appel et cour de cassation). **Pourtant, aucune étude ne permet de savoir si le nombre de magistrats est en effet suffisant.** Par ailleurs, il semble que le nombre de magistrats assignés à chaque tribunal ne soit pas compatible avec la charge du travail (une charge difficilement quantifiable sans avoir des données claires et détaillées). Par conséquent, il semble qu'il existe une pénurie de magistrats, qui affecterait au moins certains tribunaux. Une pénurie de procureurs a été recensé. En effet, un nombre limite de postes vacants avaient été remplis. L'efficacité d'un tribunal dépend aussi de la quantité et la qualité du « personnel non-judiciaire ». (2.6.)

Les interlocuteurs n'ont soumis aucun document détaillant **les indicateurs clés de performance des tribunaux** (par exemple, le taux d'élucidation, la durée pour juger les affaires). Il semble que cette méthodologie leur est inconnue. L'absence **d'un système de gestion des dossiers** constitue un obstacle important. Développé avec le soutien de l'UE, un projet pilote avait été mené à Beirut ainsi que dans deux autres tribunaux mais le projet est à l'arrêt puisque les serveurs informatiques ne sont pas constamment alimentés en électricité. Il faut noter que ce projet fonctionna sans problèmes pendant plusieurs mois et il semble qu'il pourrait être relancé. Vu les

---

<sup>12</sup> Le budget a été approuvé suite à la mission au Liban, mais les chiffres énoncés donnent une idée approximative du niveau de priorité que le gouvernement accorde au système judiciaire.

circonstances dans lequel se trouve le Liban, le projet aurait été un peu trop ambitieux. Il serait plus judiciable de mettre en place un système peu élaboré capable de remplir les tâches essentielles, comme l'enregistrement des dossiers et leur gestion. **L'absence d'autres formes de technologie est criant.** (2.7.)

Un problème recensé est l'absence de gestion efficace et adéquates des procès. En ce qui concerne les procédures pénales, les mesures dites « entravantes » avaient été souvent mentionnées (la récusation des juges). La corruption avait été explicitement évoquée à maintes reprises voire implicitement reconnue. Des exemples avaient été notés tels que des pots-de-vin versés à des membres du personnel administratif en échange de certains services ou l'obtention du report de l'envoi d'une affaire pénale au tribunal pendant très longtemps. Un autre problème recensé est **l'envoi des convocations en justice**, sans lesquelles les justiciables ne peuvent pas paraître devant les tribunaux. Par ailleurs, il n'y a pas assez de marge pour promouvoir le recours à **des modes alternatifs de règlement des différends**, un moyen pour désencombrer les tribunaux civils et pénaux. (2.8.)

#### **Les recommandations à court terme**

1. **Le Conseil Supérieure de la Magistrature doit devenir plus proactif** afin d'aider les tribunaux, les bureaux des procureurs et les juges pour devenir plus efficaces. Le CSM doit adopter des règles/directives afin de rendre le système de justice plus efficient. Par exemple, le CSM pourrait émettre des directives pour gérer les arriérés, améliorer l'accès à la justice, ou traiter certains dossiers.
2. **Organiser des ateliers de travail sur la communication judiciaire.** Suite à cet exercice, des directives/pratiques de référence sur la communication judiciaire transparente devraient être adoptées. Elles devraient être aussi mis en œuvre sous le contrôle du CSM.

#### **Les recommandations à moyen terme**

3. **Développer une stratégie claire et un plan d'action globale** (intégrant le ministère de la justice, le CSM, les tribunaux et les parquets) pour déterminer la voie à suivre afin de parvenir par leurs propres politiques stratégiques à un système de justice efficace et efficient à long terme. Ces documents devront, entre autres, recenser les priorités à court, moyen et long terme et expliquer comment les aborder.
4. **Décentraliser l'organisation opérationnel** aux niveaux administratif et judiciaire. De plus, les responsabilités de leadership, de direction, et de gestion devront être clairement définis et établis au niveau local et de préférence au niveau de chaque instance judiciaire (tribunal de première instance, cour d'appel et cour de cassation).
5. **Encourager une participation** plus décentralisée du personnel administratif et des magistrats afin de mieux identifier les besoins organisationnelles (qualitatifs et quantitatifs), les profils désirées et un environnement professionnel propice.

**6. Créer un système de gestion des dossiers élémentaire** capable de suivre le bon fonctionnement des tribunaux et de détecter les dysfonctionnements.

**7. Etablir un mécanisme de mesure de la charge du travail et des affaires traités dans chaque tribunal** qui prendra en compte le nombre ainsi que la complexité des dossiers soumis. C'est une manière d'évaluer les ressources humaines disponibles, et de jeter les bases d'une réforme judiciaire via un rééquilibrage de l'organisation judiciaire et de la reconfiguration de la répartition des tribunaux sur l'ensemble du territoire nationale.

**8. Etablir des outils de consultation plus formel** (par exemple des réunions structurées) à tous les niveaux pour améliorer de manière considérable la communication et le réseautage entre les institutions uniques du système judiciaire (le ministère de la justice, le conseil supérieur de la magistrature, les instances judiciaires et les parquets). L'objectif est de (mieux) respecter les responsabilités des différentes parties prenantes ainsi que de faciliter la coopération et la coordination entre les différentes composantes du système pour le rendre homogène.

**9. Etablir un groupe de travail pour préparer la révision des codes de procédures** (civiles et pénales) en se penchant sur l'efficacité des procédures, la gestion des procès, et les modes alternatifs de règlement des différends.

**10. Envisager une stratégie anti-corruption spécifique** au système de justice (juges et personnel administratif) accompagné de mesures pour éradiquer la corruption dans ce milieu, si ce thème n'est pas abordé ou traité dans d'autres instruments.

### Les recommandations à long terme

**11. Gérer toutes les instances juridiques de manière adéquate** (les juridictions de première d'instance, d'appel et de cassation) en s'assurant que tous les aspects opérationnels tels que l'acquisition et le déploiement des ressources soient respectés. De plus, il faudra améliorer l'efficacité en promouvant **l'usage efficace des technologies modernes, la surveillance** des magistrats, **le contrôle** de l'administration, l'amélioration de la qualité du personnel judiciaire et de sa planification ainsi que **la communication** sur le rôle de la magistrature. De même, il faudra améliorer les relations avec les juges et le public en nommant **des administrateurs des tribunaux**, à savoir des individus dotés de responsabilités et de capacités de gestionnaire.

**12. Mettre en place un plan directeur logistique** relatif au système judiciaire (infrastructure, équipements, matériels et garantis ou conditionnalité de la maintenance), afin d'assurer que les montants requis sont identifiés et disponibles, en se basant sur le travail des experts. L'accent devra être mis sur l'infrastructure adéquate et l'achat d'équipements pour les tribunaux de première instances et cours d'appel dans six *caza* (districts). Tout plan directeur devra inclure les étapes nécessaires pour promouvoir (la poursuite) de la numérisation du système de justice.

**13. Promouvoir la spécialisation, l'institutionnalisation et l'individualité.** Il faudra créer plus d'unités spécialisées au sein du système judiciaire et veiller à ce que les juges participent à des séances de formation plus spécialisées et adaptées à leurs besoins professionnels. Par ailleurs, **des séances de formations obligatoires** à l'intention des magistrats ainsi que des formations spécifiques à l'intention du personnel administratif sont nécessaires et requises.

## La Transparence

La transparence des institutions publiques requiert que **les informations** relatives à leurs activités **soient répertoriées et publiées à l'intention du public** de manière rapide et sous format de données ouverts sans qu'il n'y ait de limite de réutilisation. La dérogation à ce principe devra être conjuguées à des cas très spécifiques. Au Liban, les discussions consultatives lors de la rédaction des projets de loi et la publication de décisions de justices argumentées (souvent paraphés ou anonymes) ne sont pas transparentes. De plus, les textes juridiques récapitulatifs disponibles en lignes sont rares. Idéalement, les données statistiques devraient être générées par les outils que les juges et le personnel judiciaire utilisent et sans avoir recours à des efforts supplémentaires. (2.9.)

Aucun problème n'avait été recensé en ce qui concerne l'accès aux tribunaux. De même, il semble que l'accès aux informations se fait sans entraves. De plus, **une base de données** électronique en ligne sur la jurisprudence est disponible et accessibles pour effectuer les recherches nécessaires. Mais les juges préfèrent la consulter chez eux en utilisant leurs propres ordinateurs à cause du manque d'équipements et l'absence de réseaux internet. Nous n'avons trouvé aucun exemple de décisions de justice publiées en ligne dans l'intention de la rendre disponible au public et aux professionnels de la justice. Il semble qu'il soit possible de consulter les archives papier des tribunaux sans restriction particulière, rendant ainsi des données sensibles publiques. Les convocations sont affichées sur des tableaux d'affichages sans masquer les données sensibles. (2.10.)

La forme la plus pertinente de communication judiciaire prend la forme d'informations relatives au travail du système judiciaire sur certaines affaires que des sources partagent avec les médias et le public. La notion d'investir dans une bonne communication paraît secondaire. De manière générale, les tribunaux n'ont pas des canaux officiels de communication et n'affichent aucun désir pour changer la donnée. En effet, les tribunaux ne possèdent pas de sites web et ne disposent d'aucune stratégie de communication. Par ailleurs, les magistrats évoquent souvent le devoir de réserve pour éviter de s'exprimer. Les tribunaux n'ont pas de porte-paroles. Les conditions dans lesquelles les journalistes travaillent au sein des tribunaux ne sont pas satisfaisantes. Le contact officiel entre les tribunaux et les médias se limite à leur accorder l'autorisation d'accéder aux salles d'audiences. En agissant ainsi, les intéressés laissent passer une occasion importante pour donner une image plus positive du système judiciaire. En effet, les tribunaux ne sont pas proactifs. Ils ne partagent pas des informations sauf s'ils sont dans l'obligation de répondre à des questions spécifiques. Par ailleurs, il semble qu'aucun sondage sur

la satisfaction de la clientèle ne soit mené auprès des usagers des tribunaux et aucun rapport annuel d'activité ne soit publié. (2.12.)

### Les recommandations à court terme

**1. S'assurer que les différents acteurs du système judiciaire**, à savoir les tribunaux, les bureaux des procureurs, et le CSM publient annuellement des rapports détaillés sur leurs activités et fonctionnements concrets, les problèmes rencontrés et le progrès réalisé pour atteindre les objectifs qu'ils se sont fixés.

### Les recommandations à moyen terme

**2. Améliorer l'accès aux informations judiciaires** en créant un service dédié pour répondre aux requêtes déposées ou des bureaux de réceptions spécialisés et professionnels qui permettent d'obtenir facilement les informations requises.

**3. Améliorer la qualité des législations adoptées en promouvant la consultation des experts** lors du processus de rédaction des projets de loi, à savoir des magistrats, universitaires, avocats et associations de juges. (Il faudra aussi créer des mécanismes afin de rendre les avis du comité supérieur de la magistrature contraignants.

**3. Améliorer la communication au sein du système de justice** (les tribunaux, le CSM) en œuvrant : à élaborer **des stratégies** de communications, nommer des porte-paroles pour les tribunaux/parquets et assurer une communication efficace avec les médias et le public en utilisant tous les moyens possibles et canaux disponibles.

## 3. L'Accès à la Justice et l'Assistance Judiciaire

Le droit à l'assistance judiciaire (l'aide juridique) est reconnu par diverses lois nationales et traités internationaux, ces instruments forment l'ensemble des textes législatives appliqués au Liban. **En ce qui concerne les procès civils**, l'assistance judiciaire est régie par le Code de procédures civiles libanais. Pour qu'ils soient éligibles, les bénéficiaires doivent remplir quelques critères. Ils doivent fournir, entre autres, un document émis par les autorités locales attestant leurs situations financières précaires et un avis d'impôt. Une demande d'assistance judiciaire peut être rejetée si le tribunal juge la requête ou la défense sont sans fondements. Les décisions rendues sont contraignantes. **En ce qui concerne les procès pénaux**, les justiciables peuvent jouir d'une assistance judiciaire lors de leur comparution devant le juge d'instruction. Fournir une assistance judiciaire n'est pas obligatoire. En effet, les défendeurs n'ont pas besoin d'un avocat pour les représenter et peuvent même refuser toute aide juridique. Si la demande d'assistance judiciaire est acceptée, **les ordres d'avocats** au Liban se chargent de nommer un avocat pour représenter le bénéficiaire. De plus, les barreaux de Beyrouth et de Tripoli gèrent des fonds pour financer les services d'assistances judiciaires et nomment les avocats qui défendent les bénéficiaires. L'Etat

libanais ne contribue pas à la prise en charge financière de l'aide juridique de manière directe. (3.1.)

L'accès à la justice reste néanmoins entravé par l'absence perpétuelle d'un système d'assistance judiciaire financé par l'Etat ainsi que l'affaiblissement des capacités des barreaux libanais à fournir gratuitement une assistance juridique en usant de leur propres moyens et ressources. Les groupes vulnérables sont les plus affectés par cette réalité. L'absence d'une autorité officielle, chargée de contrôler en sa qualité d'organisme indépendant la qualité de l'assistance juridique fournie, demeure une préoccupation. Un groupe de travail sur la promotion de l'accès à la justice est en train d'élaborer une vision nationale en faveur de l'accès gratuit à une panoplie complète de services d'aide juridique (la sensibilisation, les informations pertinentes, l'assistance fournie, les consultations, et les services de médiations/les modes alternatifs de règlement des différends - MARD). Dirigé par le ministère de la justice et coordonné par le PNUD, le groupe de travail mène actuellement trois projets pilotes en suivant deux modèles de prestations de services différents. Des bureaux d'assistances ont été créés à travers des municipalités, d'une université et le centre d'aide juridique et judiciaire du barreau de Tripoli. Le bureau universitaire fut créé en 2023. La promulgation d'une loi amendant le Code de procédure pénale (notamment les dispositions des articles 32 et 47) constitue un tournant majeur, En effet, la loi garantit désormais le recours à un avocat pendant les enquêtes préliminaires et l'accès aux enregistrements audios et vidéos des interrogatoires. Néanmoins, le manque de ressources, de sensibilisation et la résistance de certains acteurs de la sécurité et du système judiciaire entravent la bonne mise en œuvre des garanties lors des enquêtes préliminaires. Des efforts sont en train d'être déployés pour y remédier (le PNUD et le barreau de Tripoli). Etant donné la nature et la structure du système judiciaire et juridique libanais, il faudra envisager à créer **une base de données en ligne** qui regroupe les différents textes juridiques et décisions de justice. (3.2.)

**Les barreaux libanais jouent un rôle crucial** afin de faciliter l'accès à l'aide judiciaire dans le pays. En effet, ils ont commencé à élaborer quelques initiatives intéressantes dans ce sens. Leurs activités et projets pilotes ont démontrés qu'ils possèdent les qualités nécessaires dont ce genre d'incitatives requièrent à savoir une vision claire, une approche pragmatique et un sens du professionnalisme. (3.2.)

**Les modes alternatifs de règlement des conflits (MARD)** sont vitaux afin d'améliorer l'accès à la justice et la performance générale du système judiciaire. Cette approche devra déboucher sur la déjudiciarisation, si applicable, des condamnations plus rapides et/ou des peines plus réduites, des dommages-intérêts moins onéreux, et un recours plus accru aux alternatives à l'emprisonnement. Au Liban, il existe des moyens alternatifs pour le règlement des conflits en dehors des instances traditionnelles mais ils ne sont pas assez développés. Suite à l'adoption de la loi n°82 sur la médiation judiciaire en septembre 2018, une nouvelle loi sur la médiation extrajudiciaire fut adoptée en février 2022. Ces textes complémentaires n'entreront pas en vigueur avant l'adoption des décrets d'applications. Par ailleurs, les parties prenantes concernées

devront prendre part à des séances de sensibilisation, de formation et de renforcement des capacités. (3.4.)

#### Les recommandations à court terme

1. **Fournir un soutien immédiat aux centres d'assistances judiciaires.** Bien que la création d'un programme unifié et national d'assistance judiciaire soit important, il faut fournir une aide financière de toute urgence aux centres d'assistance judiciaire afin de régler les problèmes juridiques survenus ou décalés suite à la crise financière et économique que traverse le pays. Le soutien financier à court et moyen terme sont nécessaires afin de faciliter la bonne tenue des procès et des procédures de règlements à l'amiable. Bien que le soutien à long terme soit nécessaire, ce soutien peut être revue à la baisse dépendamment du degré d'intégration et d'usage des modes alternatifs de règlement des différends dans les législations et politiques libanaises. La situation de l'arbitrage commerciale est différente puisque les sommes payées par les parties doivent, en principe, couvrir les frais d'un procès privé. Les fonds octroyés par des entités publiques ou internationales pourraient servir de capital d'amorçage, un apport financier, afin d'aider les centres à surmonter la conjoncture, créer les bonnes infrastructures et élaborer les bonnes pratiques. Néanmoins, ils doivent trouver rapidement leur propre modèle économique.

#### Les recommandations à court et moyen terme

2. Formuler des instructions à l'égard de la magistrature, le ministère public et les forces de sécurité afin **qu'ils mettent en œuvre les dispositions de l'article 47 du Code de procédure pénale libanais dans toute la mesure du possible.** Ces mesures garantiront toutes les garanties judiciaires, notamment le droit à l'assistance judiciaire, dont les personnes concernées jouissent lors des enquêtes préliminaires.
3. **Continuer de fournir un appui aux projets pilotes, notamment au groupe de travail chargé de la promotion de l'accès à la justice, ainsi que de les évaluer de manière approfondie afin d'adopter un règlement qui permettra d'élaborer un modèle de gouvernance unique pour l'ensemble du pays.** Il faudra envisager de soutenir des initiatives tel que les cliniques juridiques universitaires et les bureaux d'aide juridique municipaux afin de les mettre à l'essai. Ce soutien devra être conjuguée à une évaluation poussée des projets pilotes. Cette évaluation se fera en se basant sur des études interdisciplinaires et empiriques qui prendront lieu très prochainement. L'objectif final doit être la création d'un modèle unique pour l'ensemble du pays.
4. S'appuyer sur d'autres professionnels juridiques, notamment les notaires, et soutenir la modernisation et la numérisation de leurs environnements professionnels. Les autres professionnels juridiques peuvent aussi prendre part aux efforts pour améliorer l'accès à la justice au Liban. Par exemple, le rôle historique des notaires, à savoir la documentation des transactions légales et juridiques dans des registres officiels sous leur propre responsabilité, doit être renforcé. Pour y parvenir, la

modernisation de cette profession devra être soutenu financièrement afin de mettre à la disposition des notaires les outils numériques nécessaires afin de créer un réseau interprofessionnel et un réseau qui les relie aux archives des administrations publiques. Ces réseaux devront être régis par une réglementation adéquate. Les échanges avec des confrères et consœurs installés à l'étranger qui ont une connaissance numérique plus poussée aidera à atteindre une modernisation plus rapide et ordonnée de la profession de notaire. De plus, le champ d'intervention des notaires pourrait s'élargir, lorsque cela est jugé approprié (les affaires d'héritage et de succession), afin de réduire la charge de travail des tribunaux. Par ailleurs, les magistrats doivent se libérer du fardeau que représente plusieurs tâches administratives en les confiant à des professionnels règlementés.

5. **Impliquer davantage les universités et universitaires (cliniques juridiques, stages et bien d'autres mesures) et soutenir leurs activités.** Les représentants universitaires que les experts avaient rencontré lors de leurs missions ont montré un intérêt à participer de manière active à un programme qui inclurait des chercheurs et des étudiants afin de mener des études empiriques et d'autres activités. Ce programme pourrait s'ajouter à la liste des activités plus traditionnelles actuellement mis en œuvre comme les cliniques juridiques et les stages dans des institutions judiciaires. Par exemple, L'Université Saint Joseph a partagé un projet de plan qui permettra une participation accrue des académiciens et des étudiants dans (le débat sur) les affaires judiciaires au Liban. Par conséquent, un appui financier et technique devra être fourni aux universités afin qu'elles soient capables de développer des activités et intégrer des réseaux internationaux qui offrent un soutien à l'élaboration d'études juridiques par le biais des paires basés à l'étranger. Cet appui sera guidé par une perspective méthodologique et de fond.
6. **Continuer de soutenir les ONG pour garantir la sensibilisation et le débat ainsi que la surveillance par la société civile des performances du système judiciaire.** La sensibilisation est nécessaire afin de rendre les questions de justice plus transparente et aider les citoyens à mieux comprendre la notion du respect de la justice et la considérer comme le socle de tout Etat démocratique. En conséquence, il faudra continuer à soutenir les ONG, tel que la Coalition de l'indépendance judiciaire au Liban ainsi que ses membres. Il est primordial que la société civile, représentée par les acteurs qui prennent part aux débats publics et s'expriment dans les médias, puisse élaborer, participer et examiner les solutions qui seront mise en œuvre afin de soutenir la démocratie et l'Etat de droit. Elle pourra jouir d'un appui pour répertorier les besoins juridiques au Liban (en se basant sur des recherches empiriques). Cette approche permettra d'informer de manière indépendante les institutions juridiques des problèmes qu'ils doivent résoudre et des moyens pour mieux les aborder.

#### 4. Le professionnalisme

Il semble que **les évaluations ordinaires et périodiques de la performance** des juges soient limités à des graphiques envoyés par le premier président de chaque tribunal au comité d'inspection judiciaire. Ces tableaux contiennent des données quantitatives sur le travail et la productivité des tribunaux, à savoir le nombre de jugements rendus par chaque tribunal pendant un an. Néanmoins, ils ne montrent pas le type d'arrêts rendus et ne font aucune mention des compétences des magistrats. Par ailleurs, les critères objectifs ne sont pas prédéterminés. Les informations offertes ne sont que quantitatives et ne peuvent pas être utilisées afin d'évaluer la qualité des décisions de justice. (4.1.)

Les normes internationales mettent clairement l'accent sur la nécessité et l'importance de fournir une formation judiciaire initiale et continue adéquate. **L'Institut d'Etudes Judiciaires (IEJ)** est un département du ministère de la Justice et par conséquent ne pas être considéré comme un organisme indépendant d'un point de vue institutionnelle. Le ministre de la Justice nomme, par décret ministériel, de manière directe ou indirecte tous les responsables de fonctions clés au sein de l'IEJ. Cette dépendance est une source de préoccupation. En effet, les membres du conseil d'administration de l'IEJ sont chargés d'établir les critères académiques pour trier les candidatures, préparer la liste des candidats retenus afin que le CSM l'examine et de dresser des comptes-rendus sur chaque juge stagiaire ainsi que leurs capacités à exercer leur fonction. Cela rend la formation et l'évaluation de candidats promis à des postes juridiques permanents sujettes à des ingérences politiques. (4.2.)

L'IEJ fournit une **formation initiale** (de 3 ans) pour les juges stagiaires, mais elle n'offre aucune formation continue pour les magistrats et procureurs qui exercent déjà leurs fonctions. Cela revient au CSM. Il n'existe aucune **obligation légale pour donner des cours de formation continue** aux magistrats et procureurs en poste, bien qu'elle soit nécessaire pour mettre leurs connaissances à jour et/ou acquérir de nouvelles compétences dans certains domaines. Récemment adopté, le principe de formation continue sera appliqué de manière facultative et optionnelle. Bien que le CSM organise des séminaires de temps à autre, il n'existe pas une liste de programmation annuelle disponible pour tous les magistrats et procureurs. Par ailleurs, la participation aux séminaires se fait uniquement sur invitation du CSM. Il semble que la sélection des participants ne suive pas des critères clairs et définis. (4.2.3)

En ce qui concerne la qualité des magistrats, les experts se sont construits une image très positive. En effet, il semble qu'ils soient bien formés et qualifiés. De plus, tous les juges avec lesquelles les experts se sont entretenus semblent être particulièrement dévoués à la tâche. Néanmoins, les magistrats ne disposent pas **des spécialisations requises**, que ce soit sur le plan individuel et institutionnel. Il n'existe pas de spécialisations au sein des tribunaux. Il existe un degré de spécialisation au sein des parquets mais cela n'empêche pas les procureurs de gérer tout type d'affaire. (4.2.4)

En ce qui concerne **l'administration** de la justice, le personnel extrajudiciaire ne jouissent d'aucune formation continue. Cela aurait engendré un effectif administratif de moindre qualité, sauf pour les personnes surqualifiées qui avaient intégré les rangs de ce corps de métier. (4.2.5)

Une doléance majeure soulevée par les interlocuteurs est la détérioration du pouvoir d'achat du personnel judiciaire suite à la dévaluation des salaires. Suite à la décision des magistrats de suspendre leur travail, le personnel judiciaire jouit d'une aide temporaire qui leur ait versé par le fond de soutien aux juges. Par ailleurs, les réclamations pour une revalorisation des salaires persistent. (4.3.)

A travers leurs ordres, les avocats avaient lancés plusieurs initiatives pour reformer la justice libanaise. En effet, ils ont soumis plusieurs projets de réformes aux instances judiciaires libanaises. De même, ils ont soutenu, au besoin, certaines revendications faites par les magistrats. De plus, ils n'hésitent pas de réagir en public. **La relation entre les juges et les avocats** est régie par le code de procédure civile et la loi sur la profession d'avocat. Le nouveau code de déontologie de la profession d'avocat contient une série de principes applicables aux relations avec les magistrats. Les dispositions de l'article 35 du nouveau code insiste sur l'importance de la coordination entre les barreaux d'avocats et le CSM au sujet du secteur de la justice. Néanmoins, la relation entre lesdits organismes n'est pas structurée et encadrée au niveau institutionnel. (4.4.)

#### **Les recommandations à court terme**

1. **Organiser un examen collégial sur la formation judiciaire** afin de mener une analyse poussée des cours de formation initiale, d'explorer la possibilité d'introduire des séances (obligatoires) de formation continue et de renforcer (l'indépendance) de l'Institut d'Etudes Judiciaires.

#### **Les recommandations à moyen terme**

2. Les juges doivent être rémunéré par l'Etat, conformément à la dignité de leur fonction et l'étendue de leur devoir.

Le décret-loi 150/1983 devra être amendé ou il faudra créer **des fondements législatifs** afin de :

3. Mettre en œuvre et adopter des critères objectives, transparents et méritocratiques pour évaluer la performance des juges et des procureurs, en se basant exclusivement sur les principes d'intégrité, de compétence, de spécialisation et d'expérience, sans prendre en compte les facteurs politiques ou religieux. Lesdits critères seront utilisés pour compléter toute nomination, transfert et promotion des juges et des procureurs ;
4. **Créer des domaines de spécialisation** au sein du système judiciaire ;
5. **Transformer l'IEJ en une institution indépendante** (vis-à-vis du ministère de la Justice et du CSM), tout en octroyant les garanties respectives ;
6. S'assurer que **les membres siégeant au conseil d'administration de l'IEJ sont des juges nommés et** sélectionnés en se basant sur des critères objectives tout en suivant une procédure transparente qui constituera un rempart contre tout abus d'influence et garantira l'indépendance fonctionnelle et institutionnelle de l'IEJ ;

7. **Rendre l'IEJ un organisme complètement indépendant sur le plan administratif et financier**, en lui octroyant notamment le pouvoir de déterminer ses propres besoins budgétaires et de gérer son propre budget ;
8. **Rendre la formation continue obligatoire** pour les magistrats et les procureurs et intégrer l'organisation de ladite formation aux compétences de l'IEJ ;
9. **Renforcer le mandat de l'IEJ afin qu'il soit capable d'élaborer et mettre en œuvre des programmes appropriés** pour promouvoir la formation initiale et continue, notamment les programmes de droits humains. Ces programmes devront être compatibles avec les exigences d'ouverture d'esprit, de compétence, d'intégrité et d'impartialité.
10. **Adopter un règlement intérieur pour l'IEJ** afin de régir la sélection, le déploiement, l'évaluation de la performance des stagiaires et la programmation annuelle ainsi que les rapports d'activité (le retour d'information sur les programmes de formation sera intégré).

## 5. La Justice Pénale – Les Forces de sécurité

### La justice pénale

L'évaluation de tout système nationale de justice pénale doit commencer par les garanties individuelles inscrites dans l'ensemble unifiée des instruments juridiques internationaux et européens. Bien que l'adoption de la loi n°191 afin de renforcer les garantis de bases et promouvoir les droits humains fut un tournant majeur, les garanties citées dans ladite loi adoptée en octobre 2020 ne sont pas encore intégralement mis en œuvre lors des enquêtes préliminaires. (5.1.)

**Les conditions d'incarcération des personnes en détention provisoire** au Liban sont tellement lamentables qu'elles constituent une claire violation des droits fondamentaux inhérents aux individus. Lorsque les individus qui relèvent de la responsabilité des autorités publiques – tel que les personnes en détention provisoire – ne disposent pas de contions de vie décente et d'un droit à un procès dans un délai raisonnable, les droits individuelles prennent l'ascendance sur des motifs et raisons juridiques formelles. Par conséquent, la question des personnes en détention provisoire doit être abordée sans le moindre délai. Par ailleurs des mesures exceptionnelles, tel que la création d'un groupe de travail temporaire composé de magistrats chargés d'évaluer l'état des personnes en détention provisoire, doivent être envisagées. Une fois que la question du grand nombre d'affaires en souffrance est réglée, la révision institutionnelle et permanente du système de détention provisoire doit être prévus dans le Code de procédure pénale libanais. Il faudra envisager à créer le poste **de juge des libertés** qui permettra aux magistrats détenteurs

de ce poste d'agir de manière autonome vis-à-vis des juges d'instruction qui émettent les mandants d'arrêts. (5.2.)

**Le ministère public** libanais suit une **structure hiérarchique rigide**. Le procureur général près de la Cour de cassation se retrouve au sommet de la hiérarchie. Ce dernier est nommé par le gouvernement, par suggestion du ministre de la Justice. Sur un plan professionnel, tous les procureurs sont ses subordonnés. Il a aussi le droit de donner **des instructions écrites ou orales** à chaque procureur. Ce droit est réaffirmé dans le décret-loi 150/1983, mais ce système pose un problème. Les directives verbales ne peuvent pas être examinées et cela constituerait une entrave à la transparence. De même, la loi ne dispose d'aucun mécanisme qui habiliterait les procureurs de contester les instructions reçues si elles allaient à l'encontre des droits fondamentaux des personnes concernées. Il n'existe aucun texte législatif qui énonce explicitement **qu'une personne détenue** doit être traduite promptement devant un juge sur ordre du procureur. En effet, une personne peut être détenue de manière provisoire pour 48 heures, voire jusqu'à 96 heures. Cette faille juridique doit être comblée. Par ailleurs, le ministère public est vulnérable à l'influence du ministère de la Justice en sa qualité de membre du pouvoir exécutif. En aucun cas le garde des sceaux peut ordonner la suspension ou l'arrêt des poursuites pénales sans devoir en justifier les motifs.

En ce qui concerne les ressources disponibles, **il semble que le ministère public soit en sous-effectif**. En effet, il paraît que les procureurs de service sont submergés par les appels téléphoniques des forces de sécurité au sujet de nouvelles affaires criminelles puisqu'ils ne sont pas en mesure de rédiger des instructions écrites afin d'expliquer les démarches d'enquête à suivre. Par ailleurs, ils sont *de facto* absents lors des enquêtes menées par les juges d'instruction. En générale, les procureurs doivent prendre part à toutes les mesures importantes prises par les juges d'instruction, au moins dans les affaires complexes et/ou graves. (5.3.)

Vu qu'il n'existe pas de statistiques fiables, notamment celles relatives à la charge de travail des juges d'instruction qui mènent les enquêtes préliminaires, **il est extrêmement difficile d'évaluer leur charge de travail avec certitude**. Par conséquent, les parties prenantes, à savoir les tribunaux et les parquets, devront, conjointement et sous la direction du CMS, **identifier les critères communs** afin de répartir la charge de travail de manière plus efficace, conformément aux lois applicables. Cette approche sert un double objectif : faire l'usage le plus rationnel des compétences, fonctions et ressources dont chaque partie dispose ainsi que de prévenir les controverses juridiques, notamment les querelles de juridiction, entre les parties. Par ailleurs, les exemples de pratiques de référence devraient être adoptés comme des directives à suivre par l'ensemble des tribunaux et des procureurs. Il faudrait aussi envisager de transformer ces lignes directrices en règles procédurales contraignantes. (5.4.)

D'aucuns se demandent s'il est opportun de garder l'ensemble **des textes législatifs pénaux** en vigueur tel quel. Réduire la liste des crimes tout en privilégiant une interprétation plus large des pénalités administratives ou délits pourrait constituer une opportunité afin de rendre les poursuites et condamnations plus efficaces et efficientes. Certains se demandent si la détention – à savoir la détention provisoire et la détention postérieure à la condamnation – devrait rester la pierre angulaire du système judiciaire pénale. Privilégier un grand éventail de mesures

alternatives et proportionnelles pourrait être une option plus opportune afin de promouvoir davantage les intérêts individuels et sociétales. (5.5.)

Il y a des raisons de penser que **le processus de recouvrement des avoirs** mérite beaucoup plus d'attention afin de rendre le système de recouvrement des avoirs libanais plus efficace. Contrairement à plusieurs pays à travers le monde, le Liban n'a pas encore créé une agence de gestion et de recouvrement des avoirs (les réalisations du procureur générale financier devraient être mieux étudiées). (5.6)

Les tribunaux militaires ont la compétence de juger des civiles s'ils sont partis à des différends impliquants des militaires et agents des forces de sécurité ou des fonctionnaires civils du ministère de la Défense, des forces armées libanaises, des services de sécurité et des tribunaux militaires. De même, les enfants peuvent être jugés devant les tribunaux militaires. Les tribunaux militaires rendent des décisions de justice non motivées mais elles sont accompagnées du *factum* du procureur général (qui est un document écrit et motivé). Le manque de transparence et de contrôle civil sont deux questions qui doivent être abordées et traitées. Selon les dispositions du Code pénale libanais, la peine de mort est toujours en vigueur, bien que le Liban n'ait eu recours à cette mesure depuis 2004 (un moratoire de fait). Néanmoins, les tribunaux continuent de prononcer des condamnations à mort.

La *raison d'être* de la justice militaire est défini par le besoin d'avoir des juges et procureurs spécialisés capables de juger les infractions pénales. Néanmoins, cette approche est strictement confinée au bon fonctionnement de l'armée et des forces de sécurité. En effet, le principe d'égalité prône un rôle résiduel à la justice militaire par rapport à la justice ordinaire. Ce système de justice parallèle<sup>13</sup> a été fortement critiqué. La majorité des critiques exprimés sont motivés par le non-respect de ce système pour les droits fondamentaux. (5.7.)

### Les recommandations à court terme

1. **Envisager de créer un groupe de travail afin d'examiner les cas de détentions provisoires.** Il faudra créer une unité temporaire composée de magistrats afin de déterminer si la détention provisoire est permise ou justifiée, une fois que les délais juridiques sont arrivés à échéance, afin de protéger les droits fondamentaux. L'évaluation se fera au cas par cas. Par ailleurs, il faudra aussi adopter d'urgence de nouveaux décrets ou législations afin d'intégrer des règles de base.
2. **Les procureurs devront donner des instructions écrites aux forces de sécurité** lorsqu'ils veulent énoncer les mesures et étapes d'enquêtes à suivre. Les instructions verbales devront être seulement limitées à des cas bien déterminés et spécifiques. Elles devront constituer l'exception à la règle. Tout échange d'informations entre la police et les procureurs et vice-versa devra être caractérisé par la rapidité, la traçabilité et la transparence. Les procédures générales et les détails devront être regroupés dans des protocoles d'entente.

---

<sup>13</sup> Vous pouvez consulter l'article suivant : Human Rights Watch, "It's Not the Right Place for Us". The Trial of Civilians by Military Courts in Lebanon, January 26, 2017 (<https://www.hrw.org/report/2017/01/26/its-not-right-place-us/trial-civilians-military-courts-lebanon>).

3. **Les procureurs doivent être informés ou présents** lorsque les juges d’instruction prennent **des mesures importantes**, au moins dans les affaires complexes et/ou graves. Par ailleurs, les tribunaux et les parquets devront élaborer leurs propres directives.
4. **Mettre en place un système simple de gestion des cas et définir les priorités stratégiques**, en se basant sur les pratiques de référence éprouvées.
5. **Elaborer des critères pour régir la répartition des charges de travail entre les juges d’instruction et les procureurs**, laissant ainsi les dossiers moins compliqués ou affaires similaires aux procureurs.
6. **Former et encourager les procureurs, juges et agents de la force de sécurité a mené des enquêtes financières et recouvrir des avoirs**, en ayant recours, entre autres, à la coopération internationale pour tarir les flux financiers illicites. L’UE pourra soutenir activement ces efforts (à travers des séances de formation ainsi que l’assistance d’experts en matière d’élaboration de directives et des programmes de formation).
7. **Elaborer une stratégie de transparence pour la justice militaire** afin de partager progressivement avec le public des informations claires et complètes sur le fonctionnement de ce cette branche du pouvoir judiciaire. Par ailleurs, il faudra dresser une feuille de route pour amender le cadre juridique qui régit la justice militaire afin de réduire sa compétence (consulter la recommandation n° 16 ci-dessous.)
8. **Mener un examen collégial spécifique et approfondi du secteur sécuritaire** (les affaires intérieures/ la grande criminalité organisée) afin de compléter le présent examen dans l’intention d’élaborer une approche globale et coordonnée qui sera adoptée par le secteur de la justice et de la sécurité intérieure.

#### **Les recommandations à moyen terme**

9. **Créer le poste de « juge des libertés »**. Une fois que la question du grand nombre d’affaires en souffrance est réglée, la possibilité de réexaminer une détention provisoire devait s’ancre dans la réalité de manière permanente. Pour y parvenir, les dispositions du Code des procédures pénales devront être amendés afin de créer ledit poste et doter les magistrats détenteurs de ce poste la possibilité d’agir de manière autonome vis-à-vis des juges d’instruction qui émettent les mandants d’arrêts.
10. **Augmenter de manière significative le nombre** de procureurs et de juges d’instruction, en se basant sur une évaluation approfondie des besoins.
11. Revoir la liste des infractions pénales, **dépénaliser les infractions les moins graves**, et recourir davantage à **des mesures alternatives à l’incarcération**.

12. Réexaminer le **cadre juridique en vigueur afin de faciliter et stimuler les enquêtes financières et les efforts de recouvrement des avoirs.**
13. Inscrire les pratiques de référence sous la forme de **directives internes** et transformer lesdites directives en des règles (internes) contraignantes.
14. Envisager d'amender le cadre juridique en vigueur qui régit le fonctionnement des tribunaux militaires pour l'aligner davantage sur les garanties offertes par l'ordre judiciaire ordinaire. Il faudra notamment envisager à :
  - a) Réduire ses compétences en les cantonnant à des affaires impliquant exclusivement le personnel militaire, sauf en cas de crimes graves à l'encontre de la sécurité nationale ;
  - b) Motiver les décisions de justice qu'elles rendent ;
  - c) Faire de la Cour de cassation l'instance de dernier recours.

#### Les forces de sécurité

Le **recrutement** et la formation de nouveaux officiers de police se sont arrêtés en 2014. Ce facteur, couplé à d'autres circonstances aggravantes (comme la crise financière et économique), a contribué de manière significative à la réduction des effectifs de police. En effet, le nombre d'officier a passé de 40000 jusqu'à 25000. Cette tendance doit être renversée puisque la pyramide des âges de la police risquera d'avoir un sommet élargi et une base étroite. (5.8)

Bien que les relations entre la police judiciaire et les procureurs paraissent bonnes et efficaces, il semble que la coopération entre la police judiciaire et les juges d'instruction soit mauvaise et maintenu au strict minimum. Les enquêteurs de la phase préliminaire comptent plus sur les aveux que sur les indices afin de convaincre les juges de poursuivre l'affaire. L'interception des télécommunications est ordonnée par les ministres ou le procureur générale. En invoquant ce procréative, les ministres exerceraient une influence politique directe. Le pouvoir exécutif ne doit jamais avoir le droit d'ordonner de telles mesures. (5.9.)

La coopération entre les procureurs et les juges d'instruction paraît bonne. Le personnel de la Direction Générale de la Sûreté Générale (DGSG) est en contact quotidien avec les procureurs puisque la DGSG est mandatée pour mener des arrestations administratives (la migration irrégulière) ainsi que des arrestations relatives à des crimes (tel que le trafic de bien ou de personnes). Néanmoins, le risque d'un malentendu ou d'une mauvaise compréhension est élevée, étant donné que les directives sont uniquement transmises de manière verbale (revoir la recommandation 5.3). (5.10.)

La Commission d'enquête spéciale (CES) est une unité d'investigation multifonctionnelle dotée d'un statut juridique. L'unité d'enquête financière (UEF) dispose de capacités opérationnelles impressionnantes et bénéficie d'un grand accès aux données détenues par les autorités locales

et les entités déclarantes. Néanmoins, elle est financée par la Banque du Liban, la Banque centrale libanaise. De plus, la BDL abrite ses locaux. Cette réalité soulève quelques doutes sur son indépendance. Par ailleurs, le gouverneur de la Banque centrale est membre du CES, un organe chargé de la mise en œuvre de mesures temporaires, tel que le gel des comptes bancaires (contrairement à l'UE où un magistrat et un tribunal prennent ce genre de décisions). (5.11.)

Bien qu'aucun problème spécifique n'ait été signalé, le processus d'entraide judiciaire internationale semble être assez long et requiert l'aval de deux ministères avant de la mettre en œuvre. Il n'y a pas de texte législatif qui encadre la coopération intra-policière. Il existe seulement des règles adoptées par le ministère de la Justice (5.12.)

### Les Prisons et les Centres de Détentions

Les prisons libanaises sont sous le contrôle de la Direction Générale des Forces de la sécurité intérieure (FSI). Le ministère de la Justice devrait se voir confier cette tâche. En effet, le transfert de l'administration pénitentiaire au profit du ministère de la Justice avait été décrété par le décret 191/1983. Néanmoins, les dispositions dudit décret ne sont pas encore intégralement mises en œuvre. De plus, les ressources nécessaires ne sont pas encore allouées. De même, le ministère devrait aussi se voir confier le service de transport pénitencier afin de jeter les bases d'un processus pénitencier et juridique efficace et efficient. Par ailleurs, les prisons libanaises font faces à une crise humanitaire et sociale grave qui doit être réglée et résolue de manière urgente.

Le système pénitencier libanais ne dispose que de maigres ressources, de faibles infrastructures et d'un personnel non spécialisé sans aucune formation adéquate. Il souffre d'une faiblesse structurelle et d'un déficit au niveau de la transparence et de la responsabilisation. Par ailleurs, la population carcérale continue d'augmenter (surpopulation carcérale). Les programmes de réhabilitation et de formation professionnelle existent mais ils doivent être renforcés, vu que leur tenue dépend surtout des contributions des bailleurs de fonds.

### Les recommandations à court terme

1. Réduire les coûts opérationnels des locaux et centres pénitenciers attribués aux FSI tout en ayant recours à une solution hybride qui consiste à utiliser des générateurs et des panneaux solaires photovoltaïques pour alimenter, entre autres, les pompes d'eaux, en électricité.
2. Trouver une solution au vieillissement de l'effectif du FSI, suite au grand gel du recrutement d'officiers, afin de conserver l'efficacité de ce service sécuritaire.
3. Revoir de manière approfondie la structure adoptée par la force de sécurité pour lutter contre la grande criminalité et le crime organisé afin d'améliorer l'efficacité des enquêtes et améliorer la coopération interinstitutionnelle (à savoir la clarification des tâches et des

compétences.) La structure de la police judiciaire suit une réparation basée davantage sur l'emplacement géographique que la nature des infractions.

4. S'assurer que la pyramide des âges du DGSG est équilibrée, afin de maintenir son efficacité.

#### **Les recommandations à moyen terme**

5. Ajuster le cadre juridique existant (ainsi que les règles en vigueur qui régissent les modes alternatifs de règlement des conflits et les mesures alternatives à la détention) pour permettre le recours efficace à des mesures alternatives à la détention et à l'emprisonnement, telles que la probation, la détention à domicile et un système de libération conditionnelle.
6. Envisager la mise en œuvre intégrale des dispositions du décret 191/1983 relatives au transfert de l'administration pénitentiaire au ministère de la Justice.
7. Etablir un service de transport pénitencier fonctionnel intégré au système judiciaire.
8. Etablir une chaîne de commandement claire auquel se conformera le personnel des forces de sécurité intérieure et réduire toute influence politique potentielle.
9. Conclure des ententes administratives et des accords de collaborations avec l'EUROPOL et l'EUROJUST.
10. Fournir des modules de formation spécialisés relatifs aux phénomènes criminels contemporains, tel que la cybercriminalité, le crime organisé et le crime financier organisé.
11. Mettre en œuvre une procédure et une législation adéquate en la matière, à savoir des mesures qui promeuvent l'usage par les procureurs des requêtes et ordres écrits, afin d'éviter toute atteinte aux droits humains (par exemple, la détention).
12. Le gouvernement libanais devrait :
  - Réévaluer la dépendance du CES/UED vis-à-vis de la banque centrale ;
  - Réévaluer le statut juridique et les pouvoirs du CES/UED ;
  - Garantir le financement indépendant du CES/UED ;
  - Mettre en œuvre les recommandations pertinentes du Groupe d'action financière (GAFI).
13. Créer des moyens électroniques sécurisés afin de permettre au CES de communiquer avec plus aisance. Il paraît que le CES doit envoyer toutes ses requêtes en version papier aux autorités locale jusqu'à l'instant présent.

## Les recommandations à long terme

14. Réexaminer les tâches et responsabilités des forces de sécurité intérieure, comme mettre les prisons sous la tutelle du ministère de la Justice ainsi que reconfier la supervision des travaux de constructions aux municipalités.

## 6. La Justice Juvénile et La Protection de l'Enfance

La majorité **des grands problèmes** ne sont pas encore résolus. En effet, les différents régimes de statut personnel ne partagent pas un âge unifié pour la garde des enfants et ne disposent d'un âge légal commun du mariage. De même, les lois relatives au travail ne disposent pas d'âge minimum d'accès au travail. De plus, le pays ne possède aucune stratégie préventive pour protéger les enfants vulnérables. Par ailleurs, les législations relatives à la commutation des peines et l'usage de mesures alternatives à l'incarcération n'existent pas, ne sont pas mis en œuvre ou ne sont pas appliquées. Il en va de même pour la protection des enfants victimes et témoins qui est encadrée par la loi n° 422/2022 ou toute autre loi pertinente. Des efforts sont entrepris sous la houlette de la commission parlementaire pour les droits de la femme et de l'enfant afin d'amender les dispositions de la loi n° 422/2022. La Commission Nationale de la Femme Libanaise travaille sur la promulgation d'une loi qui interdirait le mariage d'enfants. Le travail afin de promulguer une loi pour un statut personnel unifié est en cours. En effet, un projet de loi a déjà été soumis au Parlement libanais. L'adoption de ces mesures représenterait une nette amélioration de la protection de l'enfance au Liban. (6.2.)

Comme L'UNICEF l'a déjà constaté, **les structures actuelles ne sont pas adaptées pour fonctionner à plein régime**. En effet, le Conseil Supérieur de l'Enfance (sous la tutelle du ministère des Affaires sociales) n'a pas les moyens de s'acquitter pleinement de son mandat, notamment en matière de coordination, de suivi et d'élaboration de stratégies. De plus, le Service de la protection de l'enfance, un département affilié au Conseil Supérieur de l'Enfance, ne dispose pas de ressources pour fonctionner à plein régime. Par ailleurs, le suivi indépendant dans ce domaine fait face à quelques entraves. Il n'existe pas un office d'ombudsman pour les droits de l'enfant et le Comité permanent des griefs relatifs aux droits des enfants (sous la tutelle de la Commission nationale des droits de l'Homme) n'est pas pleinement fonctionnel. (6.3.)

Ratifiée par le Liban en 1990, la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) énonce **que toute personne qui traite avec des enfants doit être spécialisée**, notamment lorsqu'il s'agit des volets juridiques et de protections. Selon le système de « permutation » mis en œuvre au Liban, il est possible de nommer un juge à n'importe quel poste et de le transférer sans obtenir son consentement. Néanmoins, il revient au président de chaque tribunal d'assigner les responsabilités spécifiques de chaque juge. Le plus souvent, un magistrat jeune, inexpérimenté, fraîchement diplômé de l'Institut d'Etudes Judiciaires, est choisis dans le cas échéant. (6.5.)

Le Liban **ne dispose pas d'une stratégie à long terme relatif à la protection de l'enfance, n'octroie pas des fonds publics** aux ONG pour les enfants, n'a pas créé des organes de suivi et élaboré une planification fonctionnelle intégrale et n'a pas encore établi un cadre juridique

globale qui garantirait la protection et le respect des intérêts des enfants tel que mentionné dans la Convention internationale des droits de l'enfant. Néanmoins, la Convention a été ratifiée par l'Etat et elle a donc force obligatoire en droit libanais. La majorité du travail en matière de protection des droits de l'enfance a été entrepris par les institutions onusiennes spécialisées, les organisations internationales et les acteurs de la société civile. (6.6.)

Selon l'UNICEF et l'ONUDC, le système de protection de l'enfance libanais contient des éléments positifs. En effet, un personnel spécialisé et certains mécanismes de protection sont disponibles. Néanmoins, il n'existe **aucune stratégie globale à long terme** dotée d'objectifs clairs définis qui pourrait servir de base de travail. De plus, il n'y a aucune **stratégie de mise en œuvre**. De même, l'absence de **coordination** est notable. Il existe uniquement des programmes fragmentés et non coordonnés qui coexistent avec des projets mis en œuvre par différents acteurs et parties prenantes. Les domaines de préoccupation sont le travail, le mariage, et le trafic des enfants ainsi que les enfants victimes. (6.7.)

Le gouvernement libanais n'a organisé **aucune campagne de sensibilisation ou d'information** relative aux droits des enfants et n'a entrepris aucun effort **pour informer les enfants de leurs droits**. En effet, aucune information sur ce type d'activité n'a été communiquée par les autorités. (6.9.)

Par ailleurs, aucun plan relatif à l'accès des enfants à la justice n'a été élaboré. (6.10.) Le respect du principe de la détention comme ultime recours n'est pas assez respecté, vu le manque d'alternative à l'incarcération. (6.11)

Les recommandations à court terme

1. **Remédier d'urgence à la situation des enfants en détention provisoire.**
  - Il faut revoir la situation des enfants en détention provisoire afin de les libérer et leur fournir la réhabilitation/réintégration nécessaire suite à la mise en liberté.
  - Il faut continuer et terminer de manière rapide les procédures judiciaires à l'encontre des enfants en détention.
2. Continuer **d'appuyer les ONG mandatées** afin de fournir le soutien nécessaire aux enfants en conflit avec la loi et aux enfants en besoin de protection.
3. Continuer de **fournir un soutien financier afin de superviser l'achèvement des travaux de la nouvelle prison juvénile** et d'organiser des séances de formations pour le personnel pénitencier en charge des enfants.
4. **Finaliser et lancer le programme pilote de réhabilitation et réintégration des enfants en conflit avec la loi** (un programme développé par le ministère des Affaires sociales, le ministère de la Justice et l'UNICEF).
5. **Continuer de fournir un soutien pour renforcer les capacités des professionnels de la justice**, à savoir les juges, policiers, travailleurs sociaux, et médecins légistes, **dans les domaines relatifs aux droits des enfants et la justice des mineurs.**

### Les recommandations à moyen terme

6. **Initier des réformes durables pour promouvoir les droits des enfants et la protection de l'enfance** aux niveaux des législations (réformes législatives et politiques) et de l'application (le renforcement des systèmes) afin de créer un environnement propice dans lequel les droits et le bien-être des enfants sont sauvegardés.
7. **Soutenir les entités existantes qui peuvent promouvoir une protection accrue aux enfants** tout en appelant à la création d'un organisme indépendant capable d'agir à ce niveau.
8. **Créer l'office d'ombudsman pour les droits de l'enfant ou œuvrer à ce que la Commission nationale des droits de l'Homme comprenne un membre spécialisé dans les questions relatives à l'enfance et la justice pour mineur.** Si la première option est privilégiée, il faudra rendre l'office de l'ombudsman une institution complètement indépendante qui dispose de son propre personnel et budget afin qu'il soit capable d'intégrer l'association internationale des ombudsmans des enfants.
9. **Améliorer la coordination entre les entités publiques pertinentes**, à savoir le Conseil Supérieur de l'Enfance, la Commission nationale des droits de l'Homme (et le Comité permanent des griefs relatifs aux droits des enfants), afin qu'elles soient capables de s'acquitter parfaitement de leurs rôles. Pour y parvenir, **il faudra renforcer les capacités** des dites entités.
10. **Créer une base de données unique** qui regrouperait l'ensemble des données disponibles (et utiles) **et pourrait être mises à jour afin de faciliter les analyses comparatives et études adéquates.** Ces mesures sont nécessaires pour faire le bilan du progrès accompli et cerner les lacunes à combler.
11. **Organiser des séances de formation supplémentaires sur le thème de la justice juvénile pour les nouveaux juges et procureurs** à l'IEJ ainsi que des sessions plus ciblées pour les juges en exercice. Par ailleurs, les juges des mineurs devraient avoir des travailleurs sociaux entraînés et des agents de probation à leur disposition lorsqu'ils exercent leur fonction.
12. **Etablir un vaste programme de formation relatif à la promotion des droits des enfants.** Accueilli par l'IEJ et d'autres académies professionnelles, le programme s'adressera aux parties prenantes concernées.
13. **Œuvrer afin de renforcer les normes qui régissent les droits des enfants, notamment le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant dans le cadre des procédures judiciaires informelles.** En effet, l'accès à la justice pour déterminer les modalités de garde via les procédures formelles peut s'avérer difficile si les parties en question se trouvent dans des régions isolées ou dépourvues du pays ou si elles vivent dans des camps ou quartiers

informels. La dissémination d'informations pertinentes relatives aux droits des enfants revêt d'une grande importance.

14. **Investir dans la réhabilitation des enfants toxicomanes** comme mesure alternative à la privation de liberté et/ou la rendre comme partie intégrante du traitement fournit dans les prisons.
15. **Aborder des questions** relatives aux droits de l'enfance et à la protection des enfants dans le cadre des **tribunaux religieux** en répondant à leurs besoins en matière de renforcement des capacités tout en soutenant la coordination.
16. **Elaborer des campagnes d'information et de sensibilisation** afin d'expliquer aux gens, écoles et parents le droit des enfants à la protection. Ces campagnes pourraient inclure des modules et initiatives à l'intention des enfants qui seront appliquées de manière adaptée.

#### **Les recommandations à long terme**

17. Créer des groupes de travail durables qui regrouperaient les forces de l'ordre, le ministère public, la magistrature, le barreau, les travailleurs sociaux, les ONG (la société civile). Ces groupes tiendraient des réunions périodiques afin de discuter les problèmes actuels et nouveaux développements dans les domaines de la protection de l'enfance et de la justice juvénile.
18. **Mettre le système pénitencier sous le contrôle du ministère de la Justice** (au lieu du ministère de l'Intérieur) afin de faciliter l'accès des juges et des procureurs aux prisons pour mener des enquêtes rapides et/ou prendre des décisions au sujet des détenus. Un premier pas concret dans ce sens serait de confier l'établissement pénitencier de *Warwar* au personnel du ministère de la Justice. Ensuite, le transfert d'autres établissements correctionnels au ministère de la Justice pourrait être envisager.

#### **Les mesures législatives à envisager** (en parallèle aux mesures susmentionnées)

##### **Les mesures à court terme**, à savoir les mesures à adopter dès que possible :

19. Mettre en œuvre intégralement les dispositions de la loi n° 422/2002 sur la protection des enfants en conflit avec la loi ou exposés au danger. Il faudra amender la présente loi afin de permettre à la magistrature de promouvoir l'usage des mécanismes de commutation des peines ainsi que des mesures alternatives à l'incarcération et d'augmenter l'âge de la responsabilité pénale.
20. **Abroger le châtime corporel** envers les enfants en toutes circonstances.
21. **Augmenter l'âge de la protection des enfants** jusqu'à l'âge de 18 ans afin d'éviter qu'ils soient impliqués dans la mendicité, la débauche et la prostitution.

### Les mesures à moyen terme

22. **Promulguer une loi qui interdira le mariage d'enfants** (par exemple, augmenter l'âge minimum du mariage à 18 ans pour les garçons comme pour les filles).
23. Rendre l'enseignement obligatoire pour les filles mariées (un droit soumis au suivi des tribunaux).

### Les mesures à long terme

24. **Renforcer la primauté des lois séculaires par rapport aux lois religieuses** dans le cadre de tout différend juridique au sujet des compétences.
25. **Amender la loi des tribunaux militaires** afin d'exclure explicitement les enfants de leur champ de compétence.

## 7. La Justice Constitutionnelle

L'état actuel du Conseil Constitutionnel s'inscrit dans le cadre d'une crise profonde généralisée qui affecte la magistrature, les organismes judiciaires et les institutions publiques. Bien qu'elles soient hébergées dans des locaux adéquats, le Conseil ne dispose d'aucun moyen pour s'acquitter des tâches quotidiennes. En effet, les bureaux ne sont pas équipés d'ordinateurs personnels, les locaux ne disposent pas de connexion internet et ne sont pas alimentés en électricité. De plus, le personnel se résume à deux secrétaires et ne regroupe aucun assistant, conseiller juridique ou auxiliaire. De même, le budget est très limité et les salaires des membres du Conseil sont « dérisoires » (ça va de même pour tous les magistrats). Par ailleurs, le Conseil peine à soutenir le coût de la livraison de ces décisions juridiques par courrier, comme la loi l'indique, (contre paiement). (7.1.)

Le Conseil Constitutionnel dispose de deux compétences : le contrôle abstrait des lois sur demande (dans un délai d'un mois à compter de l'adoption) et le règlement des contentieux électoraux. Il faut noter que seulement le président de la République, le président du Parlement, le Premier ministre, et un minimum de dix députés ont le droit de déposer une pétition auprès du Conseil. Les dispositions de la Constitution (article 19 ; instituées par la loi n° 250/1993) ne donne aucune indication sur la composition du Conseil. (7.2.)

Les pouvoirs conférés au Conseil Constitutionnel sont très limités, par rapport aux autres instances similaires régionales et internationales. En conséquence, les citoyens n'ont aucun moyen de déposer des recours auprès du Conseil et les magistrats ne peuvent pas le saisir dans un cas concret pour clarifier les lois constitutionnelles ou contrôler la conformité de lois ordinaires à la Constitution. Dans le cas échéant, le Conseil se retrouve dans une position précaire et marginale au sein de l'ordre constitutionnel. En effet, le Conseil a besoin des instances politiques pour être saisi. Par ailleurs, les textes législatifs inconstitutionnels adoptés par consensus peuvent devenir des lois constitutionnellement valides s'ils ne sont pas soumis au

Conseil pour révision. Même si le Conseil est saisi, huit membres sur dix devraient se prononcer contre la loi dans un délai d'un mois pour qu'elle soit déclarée inconstitutionnelle. Autrement, elle entrera en vigueur. En 2013, le Parlement libanais a prolongé son mandat afin d'éviter la tenue de nouvelles élections législatives. Le Conseil avait été saisi pour statuer sur cette (violation flagrante de la Constitution) mais le quorum ne fut jamais atteint. En effet, trois membres du Conseil ne se sont pas rendus au travail jusqu'à l'échéance de la date butoir. (7.3.)

Les réformes proposées avaient été récemment débattues afin d'élargir les fonctions du Conseil. Bien que ces réformes soient utiles, voire nécessaires, pour asseoir l'Etat de droit et renforcer l'indépendance de la magistrature, elles sont incompatibles avec la logique actuelle du système politique libanais, basé sur le partage des pouvoirs. De plus, la Constitution doit être amendée pour acter lesdites réformes. (7.4.)

### Les recommandations immédiates

1. **Agir de manière urgente** afin de fournir au Conseil Constitutionnel **les conditions matériels et capacités** nécessaires pour s'acquitter de son mandat et restaurer la dignité de cette institution qui est chargée de faire prévaloir le respect de la Constitution. **Offrir** un soutien afin d'améliorer les infrastructures et le personnel et procurer de l'équipement informatique et des fournitures de bureau s'avère nécessaire.

### Les recommandations à moyen terme

2. **Envisager la création de certains postes d'auxiliaires juridiques** (assistants ou conseillers juridiques) au sein du Conseil Constitutionnel. Cette mesure permettra d'augmenter immédiatement la capacité des juristes et de créer un groupe d'avocats jeune, éduqué et compétent dans le domaine constitutionnel. Un programme dédié à cette catégorie peut être combiné avec ou gérer en tant qu'une bourse de doctorat ou un stage de courte durée au Conseil Constitutionnel français (ou autre institution similaire) afin de favoriser l'esprit critique et indépendant des auxiliaires juridiques.
3. **Etudier les propositions de réformes et les options disponibles de manière comparative.** La position du Conseil Constitutionnel dans l'ordre constitutionnel et les nouveaux pouvoirs qui lui seraient conférés peuvent être étudiés par l'intermédiaire d'un **projet de recherche regroupant plusieurs universités qui sera accompagné d'atelier de travail et des débats publics.** Cette approche jettera davantage de lumière sur le Conseil et la Constitution. L'UE et d'autres bailleurs de fonds pourraient soutenir un tel projet. Il promouvoir la coopération et inclurait même des institutions affiliées à des états membres, notamment le Conseil Constitutionnel français. Il pourrait aussi jeter les bases de futures réformes.
4. **Reformer la procédure de prise de décision au sein du Conseil.** Malgré les garanties spécifiques offertes par le système libanais dit « consociativiste », la majorité de sept membres sur dix semblent constituer un seuil trop élevé pour mener un contrôle effectif. Le fait que trois membres peuvent bloquer voire paralyser toute prise de décision

constitue une faille qui pourrait être utilisée à maintes reprises et mettrait le contrôle de la constitutionnalité des lois en danger.

5. **L'assistance/les interventions spécifiques de l'UE.** Il faudra envisager à soutenir le jumelage entre le Conseil Constitutionnel libanais et d'autres institutions similaires (le Conseil Constitutionnel d'un Etat membre tel que la France).

#### Les recommandations à long terme

6. **Inscrire** la composition du Conseil Constitutionnel, le mandat et les garanties offerts à ses membres dans la Constitution libanaise. Ces questions ne peuvent pas relever uniquement du droit ordinaire. Le statut des membres du Conseil doit être mieux défini. S'ils sont considérés comme des magistrats alors il faudrait le mentionner noir sur blanc. Les membres du Conseil doivent être mis à pied d'égalité avec les détenteurs des postes les plus élevés dans les autres institutions judiciaires du pays en matière d'indépendance, de statut et de salaire.
7. Envisager à changer la modalité de la nomination des membres du Conseil. En effet la moitié des membres sont élus par le gouvernement. Une base représentative plus élargie et une composition plus pluraliste devrait aller de pair avec des fonctions et compétences élargies.

#### 8. La Justice Administrative

Le système judiciaire administratif libanais s'est largement inspiré du modèle français, suite à la création du Conseil d'Etat en 1924. Aujourd'hui, il est réglementé par la loi n° 10434 du 14 juin 1975 qui a été amendée en vertu de la loi n° 227 du 31 mai 2000. Suite à ladite loi, chaque gouvernorat (*Muhafazat*) s'est doté d'un tribunal administratif de première instance. Il faut signaler que ces tribunaux administratifs n'existent que sur papier puisqu'ils ne disposent pas de ressources. De plus, une décision du ministre de la Justice, prise après avis du Bureau du Conseil d'Etat, est toujours attendue. Par conséquent, toutes les compétences judiciaires, administratives et disciplinaires de la justice administrative sont toujours concentrées dans les mains du Conseil d'Etat qui regroupe environ 50 magistrats. Par ailleurs, le Bureau du Conseil d'Etat et le Conseil Supérieur Judiciaire sont deux institutions qui disposent du même mandat et jouissent des mêmes prérogatives, à une différence près. Le premier se charge de la justice administrative et le second de la justice ordinaire. En se fiant aux normes de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), la délégation n'a pas pu mettre la main sur **des rapports d'activité ou données statistiques** récents afin de relayer de manière objective les activités et le nombre d'employés du Conseil. Le dernier rapport d'activité directement accessible couvre la période 2012-2013, soit bien avant la pandémie de Covid-19 et la crise à laquelle l'Etat libanais et la magistrature libanaise sont confrontés (8.1.)

Les membres du Conseil d'Etat sont des magistrats ordinaires, qui ne bénéficient pas du principe de l'**inamovibilité**. En effet, ils peuvent être transféré, sans leur consentement, à un autre poste au sein de la fonction publique, sur proposition du ministre de la Justice et avec l'approbation du Bureau du Conseil d'Etat (article 18 des statuts du Conseil d'Etat). Ils peuvent être aussi détachés à d'autres institutions, dont le ministère de la justice (article 19 des statuts du Conseil d'Etat). Le Conseil dépend du ministère de la Justice pour lui procurer ressources, cadres, assistances techniques et informatiques. (8.1.3)

Les entretiens approfondis confirmèrent les observations faites dans le cadre des divers rapports sur la justice administrative libanaise<sup>14</sup>. Le Conseil dispose d'un personnel très qualifié et compétent qui travaille dans des conditions désastreuses. Par ailleurs, des citoyens et observateurs experts avaient émis des critiques essentielles concernant l'image que donne cette institution, notamment la perception de dépendance vis-à-vis du pouvoir politique, de l'influence religieuse et des intérêts privés. La nouvelle génération de magistrats réclame que le processus de recrutement, d'affectation, de promotion et d'attribution des dossiers soit mené en toute transparence, loin de toute ingérence et accord politique. Un rapport spécial d'une ONG expose et souligne l'inefficacité de la justice administrative (lenteur, influence repréhensible, conflit d'intérêts, partialité, inapplication des décisions) et son incapacité à protéger les citoyens contre la corruption et le comportement arbitraire des institutions publiques<sup>15</sup>. En effet, le rapport recense un exemple de conflit d'intérêts. Il critique la tendance de certains membres du Conseil à donner des conseils juridiques aux ministères, vu que ces derniers exercent dans le cas échéant un rôle consultatif et une fonction juridique en même temps. Par ailleurs, la commission de Venice invite les autorités à considérer les deux projets de loi sur l'indépendance de la justice judiciaire et de la justice administrative en cours d'étude au parlement comme partie intégrante des réformes judiciaires globales (8.2).

### Les recommandations

**Il existe un seul et unique système de justice au Liban.** Par conséquent, toute intervention doit prendre en compte la justice administrative et la justice judiciaire.

### Les mesures urgentes :

1. **Accorder la priorité aux affaires relatifs aux atteintes à la liberté et les autres dossiers urgents.** Cette appellation couvre toutes les situations dans lesquelles tout citoyen est privé d'une liberté fondamentale par les juges ordinaires ainsi que par la justice administrative en cas de demande de référé-liberté. En effet, la détention administrative de ressortissants étrangers peut constituer une décision administrative qui a un impact négatif sur la liberté des individus. (Consulter les recommandations de la cinquième partie - « la justice pénale »)
2. **Fournir un soutien tangible** (équipements informatiques et panneaux solaires photovoltaïques) afin de **(re-) créer des conditions de travail adéquates** et rehausser le

<sup>14</sup> Par exemple, le rapport de la Commission Internationale des Juristes intitulé, The Lebanese Council of State and Administrative Courts, Genève, Octobre 2018.

<sup>15</sup> The Legal Agenda, La justice administrative : qui protège l'Etat ? Qui le défend ? Edition spéciale, 15 juin 2020, p. 8.

moral. Ces mesures profiteront au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation (dont les locaux respectifs se trouvent au Palais de Justice à Beyrouth.)

3. **Etablir un partenariat avec le Conseil d'Etat français (jumelage).** En effet, les magistrats avaient exprimé plusieurs besoins urgents, dont l'accès facile aux documents de référence. Grâce à Ariane, la base de données jurisprudentielle, et à la suite de la nomination d'une personne-ressource au Conseil d'Etat français, il sera possible de répondre rapidement à ce besoin. À court terme, ce genre de partenariat et les échanges avec des institutions similaires donneront des réponses concrètes à des questions juridiques que se posent les professionnels de la justice au Liban.

#### **Les mesures à moyen terme**

4. **Promouvoir l'apprentissage comparatif.** Il faudra créer **un réseau** de réunions en visioconférences en partenariat avec le Conseil d'Etat français ainsi que les hautes juridictions administratives allemandes, égyptiennes, tunisiennes ou marocaines. Ce réseau devra être établi avant le coup d'envoi des réunions et cours de formations. Les avocats spécialisés pourront aussi prendre à ces échanges qui auront lieu dans le cadre de séminaires portant sur des thèmes spécifiques.
5. **Créer un dialogue avec les universités libanaises.** Les magistrats du Conseil d'Etat, qui prendront part à la reconstruction progressive de l'Etat de droit, devraient aussi assister à des séminaires et ateliers de travaux thématiques organisés par des universités libanaises. Ces échanges entre professionnels et universitaires enrichirait et approfondirait leur expertise, en vue de réformes futures (notamment la loi sur la justice administrative en cour d'étude au parlement). L'attribution des congés payés, d'une indemnité journalière, ou paiement similaire pourrait ancrer davantage leur engagement à travailler malgré les conditions matérielles difficiles.

#### **Les mesures à long terme**

Le président du Conseil d'Etat a rédigé un projet de réforme intégrale de la justice administrative. Par ailleurs, plusieurs institutions internationales, ONG, et représentatives de la société civile libanaise avaient soumis plusieurs rapports et propositions à cet égard. Tous ces documents réclament la même chose : la véritable indépendance du pouvoir judiciaire en vertu des lois. Néanmoins, le contexte libanais requiert un certain équilibre pour y parvenir de manière cohérente.

6. **Garantir la véritable indépendance de l'organisme autonome.** L'indépendance fonctionnelle et judiciaire de tous les juges administratifs doit être garantie par un organisme qui offrirait toutes les garanties d'indépendance. Cet organe pourrait être une sorte de Conseil Supérieur de la Justice Administrative calqué sur le Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM). Il serait composé de membres élus par leurs pairs et compterait sur l'assistance des figures d'autorités, notamment des professeurs universitaires ou d'avocats.

7. **Réexaminer les procédures de la progression professionnelle et les rendre exclusivement méritocratiques.** Le recrutement des magistrats administratifs et des membres du Conseil d'Etat devraient se faire principalement par concours. De plus, la sécurité de l'emploi devrait être garantie. De même, les affectations et les promotions devraient avoir lieu selon un processus totalement transparent basé uniquement sur les compétences et les aptitudes des personnes concernées. Par ailleurs, le Conseil devra adopter des règles procédurales internes conjuguées à des normes et exigences éthiques élevées et à des mécanismes d'évaluation objectives. Ces mesures seront nécessaires pour contrecarrer l'ingérence politique ou la pression des communautés religieuses ainsi que le favoritisme et les conflits d'intérêts.
8. **Adopter des règles éthiques et réglementer les activités extrajudiciaires.** Les normes élaborées par ce Conseil devraient épauler les obligations juridiques ainsi qu'éviter toute atteinte à l'impartialité, empêcher tout comportement inadéquat, et prévenir le conflit d'intérêts et la corruption. Par ailleurs, il faudra établir des règles précises afin de réglementer les missions et consultations privées et publiques des membres du Conseil d'Etat ainsi que cadrer les rémunérations qu'ils reçoivent lorsqu'ils exercent une (des) activité(s) supplémentaire(s) à leur emploi public.
9. **Garantir la composition pluraliste du Conseil Disciplinaire.** Une partie des membres du Conseil Disciplinaire du Conseil d'Etat devraient être élus par leurs pairs, conformément aux dispositions proposées par le CSM. Les décisions du Conseil Disciplinaire doivent être anonymes et publiées.

#### **Compléter (l'application) des réformes administratives.**

10. **Etablir progressivement les tribunaux de première instance.** La réforme de la justice administrative devrait permettre aux justiciables de jouir du double degré de juridiction, un principe qui est prévu a priori par les dispositions de la loi n° 227/2000 du 31 mai 2000. Pour y parvenir, il faudrait instaurer au moins un tribunal administratif à Beyrouth et s'assurer qu'il soit prêt à s'acquitter de ses tâches. Avant d'ouvrir les autres tribunaux administratifs dans les autres gouvernorats (comme prévu par ladite loi), une étude d'incidence devrait être réalisée. Cette étude permettrait d'adapter les sites choisis, en se basant sur le nombre recensé de dossiers à traiter, afin de répondre progressivement aux vrais besoins.
11. **Créer un dispositif d'aide juridique au niveau de la justice administrative.** Les justiciables qui ne disposent pas de moyens financiers adéquats devraient bénéficier d'une aide juridique qui leur permettrait d'accéder à la justice administrative, calquée sur les mêmes modalités envisagées pour la justice judiciaire (revoir le paragraphe sur l'assistance juridique).

- 12. Créer un système de notification rapide et efficace.** Toutes les sources se mettent d'accord sur le fait que l'application des décisions est un problème majeur, bien que les statuts du Conseil d'Etat obligent les administrations concernées à les mettre en œuvre. Néanmoins, il faudra résoudre et reformer de manière urgente le système de notification des décisions judiciaires. Il faudrait donc remédier aux problèmes posés par la rigidité bureaucratique, la lenteur, les lacunes et les frais du système postale libanais.

### **La gestion de la juridiction administrative**

Les reformes législatives n'auront aucun impact si les tribunaux administratifs continuent d'être gérés et opérés de la même manière.

- 13. Garantir la responsabilité budgétaire.** L'indépendance des tribunaux va de pair avec l'indépendance financière et administrative. Une fois doté d'une composition plus pluraliste et ouverte (incarnée par l'élection de membres assesseurs par les paires), le Bureau du Conseil d'Etat pourra gérer et administrer ses propres ressources en se basant sur un budget global négocié avec le parlement. La responsabilité budgétaire est conjugée à une gestion totalement transparente, un contrôle budgétaire indépendant, ainsi qu'un appui technique du ministère de la Justice et/ou l'allocation *ad hoc* des ressources. Les ressources englobent les contrats des marchés publics et les services budgétaires, techniques et informatiques.
- 14. Adopter un système automatisé de la gestion des dossiers.** Après avoir tiré les leçons des échecs précédents afin de trouver des solutions adéquates pour un système futur, la mise en œuvre dudit système devrait être planifiée. Une mission de soutien est nécessaire. Elle comprendra des experts informatiques et praticiens familiers avec des modèles de justice administrative comparables.
- 15. Créer des données statistiques qui peuvent être contrôlées et surveillées.** L'application relative à la gestion des dossiers devra émettre des données statistiques fiables, regroupées dans des simples tableaux de bord, afin de surveiller et examiner les différentes activités de manière transparente (flux, actions, répartition de la charge de travail et dates butoirs par types de litiges).
- 16. Garantir la transparence et la confidentialité.** Le principe de transparence doit guider toute action judiciaire. En effet, les décisions de justice devront être mises à la disposition du public de manière gratuite et protéger la confidentialité des parties en masquant leurs noms et les informations relatives à leurs vies privées. Néanmoins, lesdites décisions devront citer les juges qui auront contribué aux verdicts énoncés. La diffusion de cette jurisprudence est le meilleur moyen d'avoir des décisions judiciaires uniformes. De plus, cette mesure permettra de prévenir toute éventualité que les différentes chambres du Conseil d'Etat rendent des décisions contradictoires. De même, elle permettra de

consolider les garanties d'un procès équitable en prévenant les cas de conflits d'intérêts facilement détectables grâce à la transparence.

## E. Les Conclusions : Investir dans les Autorités et les Capacités

Les conclusions formulées ci-dessous sont le fruit d'une réflexion commune de l'équipe d'experts faite lors de leurs visites au Liban et suite à leurs déplacements professionnels. Cette partie résume les constatations d'un point de vue systémique et d'identifier les options stratégiques futures, notamment le soutien et l'aide que l'UE et la communauté internationale peuvent apporter.

### Le bilan global : des carences et lacunes structurelles

La crise, à laquelle le système juridique libanais fait face, jette la lumière sur les lacunes structurelles et graves ainsi que la carence chronique en ressources dont il souffre. Ces difficultés ont amené l'ensemble du système juridique au bord de la faillite. Afin d'éviter la désintégration intégrale du système, il faut promouvoir la coordination dans plusieurs domaines afin de mettre en œuvre des mesures à court, moyen et long terme de façon bien ordonnée.

Pendant plusieurs années, divers rapports montrèrent que **le Liban avait constamment failli à ses obligations**, en vertu des dispositions de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), notamment le respect et le maintien de l'indépendance de la magistrature<sup>16</sup>. Le Comité des droits de l'Homme s'était dit inquiet de l'état « **de l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire au Liban** » et avait recommandé à l'Etat partie « d'entreprendre d'urgence un examen des conditions de nomination des membres du pouvoir judiciaire, en vue de garantir leur totale indépendance <sup>17</sup>».

Afin de respecter les obligations découlant du droit international et garantir pleinement la séparation des pouvoirs et le système des contre-pouvoirs nécessaires à tout régime démocratique, **les autorités libanaises doivent mettre fin aux vastes pouvoirs et influences dont l'exécutif jouit sur le système de justice libanais**. Cette emprise doit cesser afin de protéger l'indépendance institutionnelle, administrative et financière du système judiciaire. De même, cette mesure est nécessaire pour permettre à la magistrature d'avoir le monopole sur la gestion

---

<sup>16</sup> Le Comité des droits de l'Homme, Observations finales du Comité concernant le Liban (deuxième rapport périodique), Document CCPR/C/79/Add.78 (1997), paragraphe 15. Le Liban est un Etat membre au PIDCP depuis 1972. L'article 14 impose aux Etats l'obligation de prendre les mesures nécessaires pour garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire « en créant ou adoptant des lois qui établissent des procédures claires et critères objectifs relatifs à la nomination, rémunération, carrière, promotion, suspension et renvoi des membres de la magistrature ainsi que les sanctions disciplinaires prises à leurs insu.

<sup>17</sup> Idem.

des carrières des magistrats, notamment en matière de sélection, nomination, promotion des juges et les mesures disciplinaires à leur insu<sup>18</sup>.

« Sur ces questions, le cadre juridique en vigueur est inadéquat puisqu'il facilite l'ingérence politique et autres interférences indésirables dans les affaires de la magistrature. Bien que la sécurité de l'emploi et l'inamovibilité soient prévus par la loi, plusieurs législations – ont pu – peuvent rendre le respect de ces principes illusoire. De plus, le décret-loi n° 150/1983 n'évoquent pas des procédures claires ou critères objectifs afin de réglementer l'évaluation et la promotion des juges<sup>19</sup>. »

En conséquence, il est nécessaire d'élaborer un régime global et détaillé qui régit la profession de magistrat. Ce régime devra énumérer les critères et procédures relatifs à la gestion et la gestion des carrières des magistrats. **La promulgation et l'application du nouveau projet de loi sur l'indépendance de la justice judiciaire**, conformément aux recommandations de la commission de Venice, doit devenir une priorité politique absolue. L'UE et la communauté internationale doivent apporter tout le soutien possible afin de faciliter la mise en œuvre de mesures concrètes pour parvenir à cet objectif.

**Le pouvoir judiciaire libanais manque d'efficacité et d'efficience** et cela a un impact négatif sur **la confiance publique**. Le système judiciaire ne dispose pas des moyens nécessaires pour répondre aux revendications sociétales, s'imposer comme un pilier solide de l'Etat et de se présenter comme un symbole unificateur. Le résultat de l'appréciation par les experts montre que le système judiciaire semblerait être **marginalisé et ne figurerait pas en haut dans la liste de priorités politiques stratégiques**. En effet, il est largement sous-financé, sous-équipé et en sous-effectifs. De plus, il n'est pas suffisamment professionnalisé. De même, il serait gangrené par la corruption, le favoritisme, la politisation, le confessionnalisme et l'opacité. Cette situation s'expliquerait par un cadre législatif et institutionnel qui considère la justice comme un pouvoir et non un service public. Par ailleurs, la planification stratégique et la gestion des tribunaux sont deux notions inexistantes sur le plan théorique et pratique.

Cette situation est évidemment antérieure à la grave conjoncture économique que connaît le Liban, bien que plusieurs interlocuteurs aient tendance à décrire le passé comme un « âge d'or » où tout aller pour le mieux dans le meilleur des mondes. Mais la crise exposa au grand jour tous les problèmes structurels de la société libanaise, notamment la place qu'occupe la magistrature sur le plan des pouvoirs étatiques.

Bien que le Liban ne soit pas un pays européen, son cadre législatif est d'inspiration européenne. En ratifiant plusieurs traités internationaux, le Liban s'était engagé à honorer ses obligations. **La plus grande lacune dont souffre la magistrature à ce niveau est son incapacité à assurer la primauté du droit et la protection des droits des citoyens, que soit à l'intérieure ou à l'extérieur des tribunaux**. Pour remédier à cette situation, le système doit garantir une procédure régulière de droit et l'indépendance de la magistrature ainsi que protéger le droit à l'information, la liberté de la presse et l'accès à la justice. Actuellement, le système n'est pas en mesure d'être

---

<sup>18</sup> International Commission of Jurists (ICJ), The Career of Judges in Lebanon in light of International Standards. A Briefing Paper, Geneva, February 2017, p. 3.

<sup>19</sup> Idem, p. 3.

transparent et de rendre des comptes. Il ne dispose que maigres ressources financières, bien que certaines composantes soient financées par les bailleurs de fonds internationaux.

**Une vision à long terme, un pilotage et une gestion en interne de qualité, un sens de la mission et des capacités opérationnelles pour gérer de grands projets innovateurs sont particulièrement nécessaires.** Malgré le financement conséquent de l'UE, le non-fonctionnement du projet d'automatisation informatique des tribunaux est en exemple révélateur qui en dit long sur l'état de la magistrature. De même, la professionnalisation et l'intégrité du personnel judiciaire et extrajudiciaire constituent des questions problématiques qui doivent être abordées. Le système judiciaire a besoin d'attirer et de garder des personnes qualifiées dans des domaines qui dépassent le domaine juridique (à savoir les gestionnaires des tribunaux, les techniciens informatiques et les experts médico-légaux). Par ailleurs, un tournant profond vers une démarche axées sur les résultats, une approche gestionnaire et non juridique, est vivement souhaitable.

Un soutien conséquent fourni par les bailleurs de fonds étrangers et internationaux aux institutions qui incarnent l'Etat de droit, notamment le système de justice, est nécessaire afin de faciliter la mise en œuvre de la majorité des recommandations des experts telles qu'elles sont détaillées dans les parties spécifiques du présent rapport. Néanmoins, l'application de la majorité des mesures préconisées dépend de deux choses : **la volonté de la classe politique de changer le statut quo** ; de restaurer la magistrature en tant qu'une branche indépendante, bien formée et bien équipée du gouvernement, capable de défendre les droits de chaque personne et d'engager des poursuites judiciaires sans prendre en compte les affinités religieuses ou politiques. C'est le seul et unique moyen pour que les institutions publiques en générale, et en particulier la magistrature, puissent regagner la confiance du peuple.

### Les Perspectives : Comment aller de l'avant ?

Compte tenu des lacunes et carences susmentionnées et l'incapacité du Liban à appliquer des projets techniques trop ambitieux ou d'être en mesure de se les approprier, comment peut-on envisager une magistrature indépendante, fonctionnelle et digne de confiance ?

Tout engagement ou assistance visant à renforcer le système de justice libanais devra se focaliser sur deux éléments suivants :

- **L'autorité** : Ce volet est important pour regagner la confiance du peuple. Il faudra soutenir les principes juridiques et les garanties d'indépendance, dont le professionnalisme et les normes éthiques.
- **Les capacités** : Ce volet est important pour renforcer l'(auto-)organisation et l'administration. Il faudra soutenir la promulgation de règles internes, l'élaboration de stratégies et l'adoption de la notion de gestion des tribunaux.

La viabilité du système de justice n'est atteinte que par des efforts nationaux. En effet, il est nécessaire de restaurer l'autorité institutionnelle et individuelle ainsi que de relancer les

capacités. Pour y parvenir, les experts ont formulé **les recommandations stratégiques** générales détaillées ci-dessous :

1. L'objectif premier est d'établir un cadre juridique qui garantira l'indépendance de la magistrature. **L'élaboration de réformes législatives et d'une approche stratégique est nécessaire** (les réformes constitutionnelles pourraient être requises à long terme). Néanmoins, les experts considèrent que le facteur temporel, la volonté politique, la pérennité des structures et capitées détermineront la véritable application desdites réformes et stratégies afin qu'elles ne restent pas lettres mortes.
2. Afin d'assurer la bonne application des mesures requises, il est fondamental de prioriser **l'indépendance opérationnelle**. La gestion autonome, les compétences budgétaires et la bonne gouvernance sont trois éléments dont les tribunaux ont besoin. Les tribunaux doivent être décentralisés et bien répartis pour qu'ils soient indépendants. Les tribunaux libanais sont actuellement soumis à un système fortement pyramidal et hiérarchisé.
3. La troisième recommandation générale consiste à promouvoir **l'investissement dans le renforcement des capacités**, notamment dans les ressources humaines. Ces mesures permettront de préparer la voie pour des réformes structurelles plus globales, générales et ambitieuses. Pour mettre en œuvre les dites réformes, la formation et l'entraînement de personnels qualifiés, motivés est nécessaires afin d'initier le changement dans un environnement trop souvent stagnant. Seulement les Libanais peuvent changer le Liban.
4. Par ailleurs, **la transparence** devra être promu et appliquée à tous les niveaux puisqu'elle est une condition préalable à une transformation réussie. La collecte **de tous types de données** et leur publication constitue une étape importante puisqu'elle permet le contrôle interne (efficacité) et externe (parties prenantes et citoyens) du système judiciaire.
5. **L'UE peut fournir** des conseils en matière de questions constitutionnelles et judiciaires (principes, droits et valeurs) ainsi que des conseils relatifs aux normes efficaces (à savoir le fonctionnement concret des différents systèmes de justice.) L'expertise européenne conjugée aux leçons tirées d'exemples réels peuvent être de grande utilité. Le fait que la France demeure une référence dans les sphères juridiques et judiciaires pourrait être utilisé de manière positive.

De manière plus concrète, **l'UE et la communauté internationale** pourraient fournir un soutien :

- Aux réformes d'ordre législatif et leur mise en œuvre, à travers un débat élargi qui regrouperait les autorités, les parties prenantes et les citoyens<sup>20</sup>. Ajouter la consultation

---

<sup>20</sup> Ce débat pourrait s'élargir davantage, en suivant par exemple le format "*Pravo na pravdu*" (Droits au service de la Justice) en Bosnie-Herzégovine (<https://ba.n1info.com/english/news/a489523-public-debate-pravo-na-pravdu-hosted-by-eu-delegation-to-take-place-in-sarajevo/>), une plateforme qui rassemble différents acteurs et parties prenantes afin de discuter l'état de la magistrature

avec les experts pourrait constituer un précédent sur le plan procédural pour des réformes ultérieures. Elle pourrait prendre le format de l'Opinion de la Commission de Venise. Un vrai débat inclusif et transparent verra la participation des universités et de la société civile ainsi que la tenue de débats publics, etc. Idéalement, ces consultations pourraient prendre la forme d'une plateforme civique de soutien au changement (culturel) au sein de la magistrature qui iraient de pair avec les réformes. Par conséquent, la confiance serait établie à travers la transparence, la participation et l'inclusion.

- À l'application effective de (nouvelles) législations :
  - (a) En passant par l'adoption de textes d'applications, à savoir **des règles internes et directives générales** (en particulier celles adoptées par le CSM) ;
  - (b) En se basant sur des **stratégies et plans d'action** relatifs au système de justice libanais (le ministère de la Justice, le Conseil Supérieur de la Magistrature, Le Bureau du Conseil d'Etat, etc.). Le changement en interne doit être basé sur une vision stratégique et une feuille de route et ;
  - (c) En s'appuyant également sur les conseils des experts et les programmes de formation.
- L'**évaluation** détaillée **des options** possibles en ce qui concerne certaines questions importantes (dont l'organisation et la gestion des tribunaux). Cet appui pourrait prendre la forme d'une assistance technique tel que des séminaires sur l'instrument européen d'assistance technique et d'échange d'information (TAIEX), des examens collégiaux et des jumelages.

**La coordination** est de rigueur. **Le système de justice** doit se considérer et se présenter comme **un seul et unique système**. Bien qu'il soit autonome, chaque élément doit parvenir lui-même à la conclusion qu'il est une partie intégrante de ce système. En se basant sur ce principe cardinal, l'UE et la communauté internationale devrait coordonner les efforts afin de soutenir l'élaboration et l'application des réformes.

Les experts encouragent les institutions jouissantes d'une autonomie judiciaire ainsi que les autorités judiciaires à mieux répondre aux besoins du peuple. Par conséquent, un **changement culturel** s'impose. L'intervention de l'UE ne devrait pas se limiter à cet aspect. Elle devrait inclure la collaboration avec **la société civile, les universités et les médias indépendants** dans différents projets relatifs au bon fonctionnement du système de justice. La formation aux médias, la formation en gestion, les voyages d'études, les programmes d'échange, les ateliers de travail et d'autres activités représentent des domaines de collaboration.

Le secteur de la justice est d'une importance stratégique pour l'avenir du Liban, la stabilisation socio-économique et le regain de confiance dans les institutions publiques. Cet examen fonctionnel dresse une évaluation globale fondée sur une approche systémique de la situation

---

avec des titulaires de fonctions judiciaires de manière régulière. Ils abordent les thématiques de transparence et de responsabilisation en même temps.

du système de justice au Liban. Identifier les lacunes et les carences est un prérequis fondamental pour partager des réflexions sur la voie à suivre, dans l'optique de la crise actuelle et de la période post-crise.

Aider le pays, avec le soutien de l'UE, à (re-)construire une magistrature pérenne et réactive serait bénéfique pour les Libanais, le processus démocratique au Liban et la relance économique du pays.

### **Les recommandations stratégiques et méthodologiques de suivi**

- 1. Fournir un support tangible aux magistrats afin de (re-)créer des conditions de travail décentes** (à savoir des équipements informatiques et panneaux solaires photovoltaïques). Cette mesure permettrait de motiver les juges et les procureurs, de leurs offrir un environnement qui les aideraient à travailler de manière efficace et de promouvoir l'Etat de droit. Tout soutien matériel et tangible apporté aux autorités judiciaires dans une juridiction qui a repris une activité prioritaire significative, tel que des ordinateurs personnels, des imprimantes et des fournitures de bureau, pourrait remotiver les juges. Malgré les immenses difficultés qu'ils rencontrent, la résilience des juges doit être appréciée. Par ailleurs, l'installation de panneaux solaires photovoltaïques dans les différents tribunaux libanais, en particulier au Palais de Justice de Beyrouth, est une mesure importante pour rendre l'électricité disponible.
- 2. Soutenir la planification stratégique et le renforcement des capacités respectives.** Les principales autorités judiciaires (le ministère de la Justice, le Conseil Supérieur de la Magistrature, Le Bureau du Conseil d'Etat, etc.) devraient coordonner et élaborer une **stratégie de réforme globale** ainsi qu'un **plan d'action pour l'application des réformes** (notamment les deux projets de loi susmentionnés). De plus, l'adoption **des dispositions de droit dérivé comme les directives** pourrait être appuyée par une assistance et expertise technique.
- 3. Soutenir la participation des parties prenantes au processus de réformes judiciaires.** La crise multidimensionnelle et la situation difficile créèrent un nouvel élan dans les rangs des juges et de la communauté juridique (les avocats, les facultés de droit, etc.). L'objectif devrait être de forger une plateforme de soutien au système de justice libanais qui regrouperait des acteurs nationaux et internationaux.
- 4. Soutenir les réformes sur le débat inclusif.** Il faudra continuer de soutenir le débat sur les deux projets de lois susmentionnés (l'indépendance de la justice judiciaire et de la justice administrative) **et de veiller à leur mise en œuvre, une fois adoptées.** De même, il faudra profiter de l'élan actuel **pour proposer de nouvelles réformes relatives au secteur de la justice** afin de garantir sa transparence et faciliter l'accès aux informations, l'expertise nécessaire et profiter des expériences à l'international dans le domaine de la

justice. De plus, les universités pourraient être **un cadre approprié** pour ce genre de débat qui regrouperait également des organisations de la société civile, des juges, des avocats (le barreau) et les citoyens intéressés.

5. **Assurer le suivi de l'examen fonctionnel sur le système de justice au Liban**
  - a. Présenter le contenu du rapport ainsi que les constatations et recommandations. Un atelier de travail pourrait constituer un cadre approprié pour le présenter et poursuivre le débat entre les experts européens et les autorités libanaises. De même, cette activité pourrait ouvrir la porte pour intégrer la communauté internationale.
  - b. Considérer de soutenir la préparation d'une stratégie de réforme globale par le ministère de la justice qui s'inscrit dans le cadre d'une feuille de route inclusive et vaste afin de reformer le secteur de la justice.
6. **Collaborer et interagir avec la société civile et d'autres organisations internationales** (l'ONU, la Banque Mondiale, le FMI, les Etats-Unis d'Amérique, les Etats membres de l'UE, et les ambassades à vues similaires). Il faudra profiter du consensus globale et l'élan en faveur du changement. De plus, il faudra défendre et soutenir la réforme globale, approfondie et stratégique du système de justice. De même, il faudra forger une plateforme de soutien qui regrouperait des organismes nationaux et internationaux afin de faciliter une participation structurée et un débat focalisé.
7. **Garantir une approche uniforme** qui guidera les reformes du système de justice durant la crise et la période qui la suivra. **Les bailleurs de fonds devraient coordonner** avec les autorités libanaises et entre eux (par exemple le format du Cadre 3RF).
8. **Mettre les expertises techniques à la disposition des personnes concernées** lors de la rédaction des textes législatifs, notamment les directives et règlements nécessaires pour une bonne mise en œuvre. **Un vivier d'experts internationaux**, qui connaissent la situation au Liban, pourraient être créé afin de partager des conseils facilement et à court préavis.
9. **Profiter des séminaires sur l'instrument TAIEX** afin d'aborder en profondeur des questions spécifiques et les programmes de jumelage. Ces échanges seraient mutuellement bénéfiques et permettraient de tirer parti d'expériences similaires dans le domaine ainsi que de partager les bonnes pratiques. La Commission de Venice pourrait réintervenir en partageant ses observations sur les changements législatifs majeurs et leur mise en œuvre.
10. **Intégrer les institutions libanaises** aux réseaux européens et internationaux par le biais des contacts bilatéraux et de l'adhésion auxdits réseaux.

*Le présent rapport de synthèse consiste d'extraits du rapport sur l'examen fonctionnel rédigé par l'équipe d'experts dont les noms sont cités ci-dessous. Le 20 juin 2023, les constatations du rapport sur l'examen fonctionnel furent présentées aux autorités libanaises et au groupe 3RF.*

=====

## L'examen Fonctionnel et l'équipe d'experts

L'élaboration stratégique et la coordination de l'examen fonctionnel par la Commission européenne : Lora Ujkaj, Giulio Venneri, Heini Hyrkko (DG NEAR), Marie Delplace (DG JUST), en partenariat avec la délégation de l'Union européenne au Liban.

### *Semaine 1 (12 au 16 Septembre 2022) :*

C 1 – l'indépendance et la responsabilisation de la magistrature	Gianluigi Pratola and Giovanni Pasqua
C 3 – L'accès à la justice	Harold Epineuse
C 4 – Le professionnalisme	Gianluigi Pratola and Giovanni Pasqua
S 7 – La justice constitutionnelle	Jens Woelk
S 8 – La Justice administrative	Jean-Paul Jean

### *Semaine 2 (19 au 21 Septembre 2022) et Semaine 3 (14 au 18 Novembre 2022) :*

C 2 – L'efficacité et la transparence	Theo Byl and Dario Quintavalle
S 5 – La justice pénale	Oliver Hoffmann and Alberto Perduca
S 6 – La justice juvénile	Renate Winter
Le coordinateur du rapport	Jens Woelk

