

Déflagration des institutions publiques au Liban Essai sur la mise en cause de la responsabilité de l'Etat

Hiam MOUANNES

*Maître de Conférences, HDR, Université Toulouse Capitole
Institut Maurice Hauriou*

La responsabilité pour faute lourde de l'Etat peut être engagée, par exemple, en cas de négligence directe, d'absence de traitement d'une requête, de délai déraisonnable dans le traitement d'une plainte, ou de délit de non-assistance à personne(s) en danger. Chacune de ces situations est susceptible de corroborer une négligence ou une défaillance des services publics de l'Etat de nature à engager sa responsabilité¹. Le degré de négligence et de dysfonctionnement, délibérés et nourris, de l'Institution étatique libanaise est autrement plus élevé et d'une extrême gravité.

Du point de vue politique, l'Etat libanais n'a pu, par incapacité et/ou par négligence, nourrir pour le consolider le sentiment d'appartenance à la *Nation* libanaise. Il n'a pu non plus vaincre le communautarisme, non en l'annihilant mais en le transcendant.

Du point de vue juridique et d'une part, c'est à l'Etat et à lui seul qu'incombe naturellement le devoir de protéger son peuple. Le droit à la sécurité, le droit à la vie et à la dignité de la personne humaine sont un devoir de l'Etat. Ces droits, imprescriptibles, le transcendent et s'imposent à lui en tant qu'il doit les garantir et les protéger contre toute atteinte ou d'agressions provenant d'individus, de groupes ou d'un Etat étranger. D'autre part, ces droits se trouvent garantis par le droit international, par exemple, pour le Liban, par le Pacte International relatif aux droits civils et politiques qu'il a ratifié en 1972. En tant que « membre fondateur et actif de l'Organisation des Nations Unies », le Liban s'est d'ailleurs « engagé par ses pactes et par la Déclaration universelle des droits de l'homme » de 1948 (DUDH) ; il est, par suite, appelé, donc contraint par le droit, à « concrétiser ces principes dans tous les champs et domaines sans exception »².

Du point de vue des conséquences juridiques, la responsabilité de l'Etat libanais peut se voir engagée sans faute lorsque les atteintes aux droits garantis ne lui sont pas imputables et qu'il a pris les mesures appropriées et/ou a adopté les comportements nécessaires pour empêcher leur survenance. En revanche, lorsque l'Etat bafoue, délibérément, aussi bien le droit national que les engagements internationaux dûment ratifiés, lorsqu'il ne prévient pas ou lorsqu'il provoque lui-même des atteintes aux libertés, à la sécurité des personnes et des biens, et lorsque les faits et les dommages engendrés lui sont directement imputables, soit parce qu'il n'a pas pris les mesures et les procédures appropriées, soit n'a pas fait cesser des actes « dont il ne soupçonnait nullement l'existence »³, c'est pour faute lourde que sa responsabilité peut alors être mise en cause. Et c'est dans ce registre que se situe aujourd'hui la responsabilité de l'Etat libanais dans la déflagration des Institutions (politiques, administratives et judiciaire), laissant les citoyens orphelins d'un Etat digne de ce nom et provoquant une migration forcée et massive des forces vives de la nation.

En effet, au Liban, les gouvernants actuels, au pouvoir depuis plus de trente-cinq ans, se montrent d'une part si atones lorsqu'il s'agit de relever le défi des réformes structurelles à même de permettre le redressement des Institutions, de l'Etat de droit et de la démocratie, et d'autre part si omnipotents lorsqu'il s'agit de faire de l'Etat une machine apte à les servir.

¹ Lire pour illustration, CEDH, 28 janvier 2014, *O'Keefe c. Irlande*, n° 35810-09.

² Alinéa B du Préambule de la Constitution libanaise.

³ Observations du juge Hardiman dans l'affaire *O'keeffe v. Hickey [2008] IESC 72* devant la *Hight Court* du Royaume Uni.

Dans les faits, l'inexorable faillite institutionnelle, économique et morale de l'Etat libanais n'est pas due à des éléments extérieurs indépendants de la volonté des gouvernants. Celle-là trouve sa source dans une carence caractérisée de l'Etat. Elle est facilitée par un système politique et social hyper-communautarisé et induite d'une *logique* communautariste de l'exercice du pouvoir favorisant l'infiltration d'une corruption systémique, engendrant une gouvernance malfaisante et *féodaliste*. C'est cette réalité, sur laquelle le peuple libanais n'a aucune prise, qui pousse des cohortes de Libanais à l'exil et qui doit alerter la communauté internationale quant à la nécessité d'une enquête d'une envergure comparable à celle d'un Etat en faillite, voire même d'un Etat criminel.

L'explosion meurtrière du port de Beyrouth le 4 août 2020, fournit, à elle seule une preuve aggravante dans ce dossier criminalisant miné de preuves accablantes. À cette tragédie du 4 août s'y greffent, notamment depuis 2018, une récession économique incommensurable, le gel des avoirs des déposants et une atonie coupable des gouvernants.

Certes, le chemin vers la reddition des comptes est encore bien long et semé d'obstacles vertigineux notamment au regard de la place du Liban dans le contexte géopolitique et géostratégique de la région et sur le plan international. Mais pour le baliser, ce sont deux réalités endogènes qui devraient être appréhendées pour questionner la responsabilité pour faute lourde de l'Etat libanais dans la déflagration des Institutions, en l'occurrence, dans la déviation de la démocratie consensuelle vers une logique communautariste (voire *communautarienne*)⁴ mortifère, nourrie et entretenue (I) ainsi qu'une corruption systémique confortée par une logique féodaliste et criminelle d'exercice du pouvoir (II).

I- Un démocratie consensuelle déviant vers une logique *communautariste* mortifère et entretenue

La question ne se pose évidemment pas sous l'angle de l'histoire constitutionnelle libanaise qui sacralise une démocratie *consensuelle* fondée sur le confessionnalisme politique et garantissant le respect des intérêts religieux des « populations, à quelque rite qu'elles appartiennent » (article 9-C) ». L'instrument de cette descente aux enfers du Liban est la *logique communautariste* bien rodée, irriguant désormais l'intégralité du système politique, administratif et social, et favorisant divers arrangements entre communautés.

Les premières traces du confessionnalisme politique « consensuel » au Liban remontent en effet à la moitié du XIXe siècle, au régime du double *Caïmacam* (1842-1860). Les régimes politiques libanais successifs, dont celui de la *Moutaçarifyya* (1860), celui établi par la Constitution de 1926 (refondue en 1990 dans le contexte des accords de Taëf signés en Arabie Saoudite le 22 octobre 1989), n'ont fait que perpétuer un communautarisme obéissant à la proportion du poids de chaque communauté.

Cette constance ne se limite pas aux trois plus hautes responsabilités de l'Etat mais s'étend à toutes les strates de toutes les institutions publiques. Aussi, l'intégralité du système (politique, administratif et judiciaire) se trouve tributaire de quotas confessionnels (avec les conséquences néfastes sur la qualité de la gouvernance et de l'administration dues à la préférence confessionnelle *inconditionnelle* sur le mérite et la compétence)⁵. C'est en conséquence de cette réalité que, dans le Liban d'aujourd'hui, le régime parlementaire et la

⁴ Expression du philosophe Alain Renaut pour illustrer « la représentation désincarnée de la citoyenneté » (« Communautariens », in *L'idée républicaine. Repères pour aujourd'hui*, Rapport du Conseil des sages, Ministère français de l'Education nationale et de la jeunesse et des sports, 2022, p. 19.

⁵ Contrairement aux prescriptions des deux articles 12 et 95 de la Constitution libanaise. L'article 12-C Lb dispose en effet que « *Tous les citoyens libanais sont également admissibles à tous les emplois publics sans autre motif de préférence que leur mérite et leur compétence et suivant les conditions fixées par la loi. / [...]* ».

démocratie ne sont que de façade. Ni Etat-Gendarme, ni Etat-Providence, l'Etat libanais ne considère pas le *citoyen* comme la source de la légitimité du pouvoir politique et, *a fortiori*, ne le situe pas dans le processus politique ; d'ailleurs, au Liban, le *citoyen* n'existe pas. Il n'y a que des communautés religieuses, toutes minoritaires et chacune tournée vers une réelle ou virtuelle puissance étrangère protectrice et/ou dominatrice et velléitaire ; et, subsidiairement, il n'y a que des individus appartenant (et donc assignés socialement, politiquement et juridiquement) à telle ou telle confession religieuse.

C'est ainsi que, dès 1948, le Liban s'est trouvé malgré lui au cœur des conséquences des abominations de la Seconde Guerre Mondiale et la cible parfaite du plan Kissinger prévoyant l'implantation des Palestiniens au pays du Cèdre pour à la fois répondre aux aspirations (légitimes par ailleurs) du mouvement sioniste de créer l'Etat d'Israël, trouver une terre de substitution aux Palestiniens et résoudre le conflit israélo-palestinien⁶. En 1969, l'accord du Caire, signé le 3 novembre par le commandant en chef de l'armée libanaise et le chef de l'Organisation de libération de la Palestine (l'OLP), octroie à la « résistance palestinienne » réfugiée au Liban le droit de s'y armer et de s'y entraîner librement ... « *dans le respect de la souveraineté et de la sécurité du Liban* ».

C'est dans ce contexte que le Liban s'est embrasé le 13 avril 1975. C'est ce drame de la guerre de 1975-1990 qui a mis en exergue la faille structurelle de l'Etat libanais, impuissant à déployer son autorité et à transcender le communautarisme pour protéger le peuple dans son unicité. Cette impuissance a vulnérabilisé un peuple déjà communautarisé, donc fracturé, et désormais sans défense.

Les communautés quant à elles, convaincues chacune d'être protégées par des alliances étrangères diverses, ont toutes été happées par le souffle d'enjeux et d'intérêts régionaux et internationaux qui les dépassent. En 1976 et sans y être invité, le régime syrien de Hafez El Assad fait entrer 35 000 de ses soldats sur le territoire libanais au motif d'y ramener la paix. Dans le même temps et jusqu'en 1982, l'Etat tenait tant bien que mal par la qualité des quelques rares et exceptionnels hommes d'Etat soucieux de préserver autant que possible sa stabilité politique et sa sécurité et de maintenir l'unité de la nation et le « vivre ensemble »⁷. La Livre libanaise valait encore à cette époque deux ou trois dollars américains.

Le départ du dernier soldat syrien du territoire libanais le 25 avril 2005 (Résolution 1559 du 2 septembre 2004 du CS des NU) n'a pas empêché, à partir de 2013 et dans le contexte de la guerre en Syrie, une massification anormale du nombre de réfugiés syriens sur le territoire libanais (plus d'un million et demi de réfugiés⁸ pour un total de quatre millions d'habitants sur le territoire libanais de 10 452 Km² de surface !). Ce qui est communément désigné comme la « crise des réfugiés syriens au Liban » trouve sa source dans cette même et endémique fragilité des institutions libanaises et dans l'incapacité, voire la complicité des gouvernants en place qui n'ont fait qu'enfoncer le Liban dans les abîmes de ses propres crises et des guerres des autres. Le dollar s'est ainsi affolé pour atteindre une valeur de 1 500 LL en 2019 et

⁶ Sonia Frangié, fille de l'ancien président de la République libanaise, Souleymane Frangié, rapporte à Radio *Nour* que l'ancien Secrétaire d'Etat américain Henry Kissinger avait dit à son père : « Le Liban est une erreur de l'histoire. Vous n'êtes pas une nation ! ». Le Président Frangié lui avait alors rétorqué : « Que voulez-vous ? », Kissinger dit : « nous avons décidé de soulager Israël ! Planter les Palestiniens [...], on plante les Palestiniens au Liban et comme cela les chiïtes seront en nombre égale avec les sunnites [...]. Et vous les chrétiens nous vous accueillerons dans les ambassades des Etats-Unis, le Canada et le Venezuela ... Il vous suffira d'aller dans ces pays quand vous voulez » (propos repris par le quotidien *Al Nahar* du 16 novembre 2010).

⁷ Notamment sous la présidence d'Elias Sarkis (jusqu'en 1982).

⁸ selon le chiffre officiel de l'UNHCR (le Commissariat des Nations Unies aux Réfugiés).

s'échanger, en début de l'année 2023 à plus de 45 000 LL puis, en mars de la même année, à plus de 150 000 LL au marché noir).

II- Une corruption systémique et une logique criminelle d'exercice du pouvoir

La source du confessionnalisme politique au Liban induisant une répartition des trois plus hautes fonctions de l'Etat entre les principales communautés (maronite, sunnite et chiite) n'est pas par elle-même condamnable. Elle est inhérente à l'identité constitutionnelle du Liban et rassure « les populations, à quelques rites qu'elles appartiennent » (article 9-C). C'est son exploitation, sa dissémination et son ancrage dans tout l'édifice étatique, administratif et judiciaire qui a vulnérabilisé et privé le peuple libanais d'un Etat-Institution.

Ce détournement maléfisant a d'abord consisté en un partage des plus hautes places du pouvoir entre différents *chefs*, alimentant et entretenant une absence de gouvernance⁹ et dysfonctionnant un service public, notamment celui de la justice, devenu défectueux car rompu à la corruption ; il a ensuite favorisé (dans le contexte de la guerre) l'émergence d'une caste vénale, soumise à (ou dépendante de) différentes puissances étrangères, régnant sur l'intégralité des Institutions et entretenant une culture pluri-clientéliste lui facilitant le saccage des richesses du Liban en toute impunité. Allant enfin en se professionnalisant depuis 1989, cette même caste entretient la pauvreté pour maintenir le clientélisme lequel à son tour pérennise le culte du chef, lui-même arrimé à des enjeux confessionnels et aboutissant à un Etat structurellement dysfonctionnel et criminel. À cet égard, la gestion du secteur électrique a à elle seule laissé un gouffre de 45 milliards de dollars dans les finances publiques aggravant la dette publique atteignant en 2022 la somme astronomique d'environ 100 milliards de dollars¹⁰, corroborant une gestion défailante des dirigeants libanais¹¹.

C'est cette défailance que relate le Rapport mondial 2022 sur le Liban d'*Human Right Watch* lorsqu'il observe que, entre le gel des avoirs des déposants et une inflation vertigineuse dépassant les 281% entre juin 2019 et juin 2021 (et de 366% entre mars 2022 et mars 2023)¹² provoquant une perte de 90% de la valeur de la Livre Libanaise face au dollar (passant de 1 500 LL en 2019 à environ 35 000 LL en 2022 et à plus de 150 000 LL en 2023), 80% des Libanais n'ont pas (ou plus) accès aux biens de base ni non plus aux droits les plus fondamentaux, notamment aux soins de santé et à l'éducation. Cette situation de « catastrophe imminente »¹³ permet d'une part de questionner la responsabilité pour faute lourde de l'Etat d'autant que la main du gouvernement en place n'a pas tremblé, lorsqu'il s'est trouvé à court de liquidités, de se renflouer sur le dos des citoyens déjà vulnérabilisés, en supprimant ou, au mieux, en réduisant les subventions sur le carburant, le blé, les médicaments et d'autres produits dits « essentiels »¹⁴. Elle permet d'autre part de soulever la problématique de l'usage de toutes les aides internationales que le Liban a reçues depuis 1992.

⁹ Hiam Mouannès, « L'accord de Doha du 21 mai 2008. Accord de droit inter(-)national », *Maghreb-Machrek*, 2010/3, n° 205, pp. 33-43 ; Pierre Berthelot, « Quel avenir pour l'accord de Doha sur le Liban ? », *Confluences Méditerranée*, 2011/4, n° 79, pp. 131-145.

¹⁰ Source du Ministère libanais des finances.

¹¹ En mars 2023 le coût de l'énergie a augmenté de 2 068 %, celui de l'eau courant de 438,6 %, celui des télécommunications de 1 210,8 % et celui de l'éducation à 356,5 %, notamment en raison de l'augmentation des frais de scolarité à hauteur de 468,2 % (source, « Liban/crise : 366% d'inflation entre mars 2022 et mars 2023 », *Libanews*, 8 mai 2023).

¹² Source, l'office central des statistiques.

¹³ Communiqué de l'*American University of Beirut* du 14 août 2021.

¹⁴ Rapport mondial 2022 préc.

Mais les Libanais, résilients, « faisaient avec » ... jusqu'en 2018 où le sentiment de « subsidence »¹⁵ les atteint et pousse une partie de la jeunesse, désespérée, vers d'autres cieux. En effet, l'année 2018 marque le début d'une nouvelle série, inédite, de cauchemars et d'effondrements « globalisés » ébranlant les dernières illusions d'une société libanaise jusque-là dans l'espérance.

Au lieu d'engager tous moyens (politique, matériel, financier, ou ne serait-ce que rhétorique) de nature à alléger la peine du peuple, le pouvoir en place persévère dans ses méfaits en toute impunité.

Ce fut alors la Révolution du 17 octobre 2019 et une détermination populaire à définitivement renverser la table, chasser les usurpateurs et se mettre à rebâtir un véritable Etat de droit et de démocratie au service de tous les Libanais au-delà des appartenances communautaires. Car, au final, les victimes du système clientéliste sont tous les Libanais, tout le peuple libanais, sur tout le territoire libanais et dans la diaspora.

Dix mois plus tard, le 4 août 2020, l'explosion criminelle du port de Beyrouth pulvérise la moitié de la capitale du Liban, emporte plus de 240 morts, plus de 7 000 blessés, plus de 300 000 sans-abris, plus de 10 milliards de dollars de dégâts et de pertes économiques, et provoque une nouvelle vague de migration massive. Et pas un acte de contrition de la part des autorités publiques, occupées à obstruer l'enquête sur ce qui est communément considéré comme « *une des plus grandes explosions non nucléaires de l'histoire* » et à ôter aux victimes et à leurs proches leur droit d'accès « réel au processus d'enquête et le respect de leur droit d'en être informés et d'y participer »¹⁶.

Le dossier du 4 août, mettant en exergue « l'explosion finale d'un Etat malfaisant »¹⁷, corrobore non seulement le délit d'inaction et de défaillance mais encore le délit de déni de sécurité et de déni de justice de l'Etat libanais. Ce délit polymorphe lui est directement imputable et porte une atteinte d'une particulière gravité au droit à la vie et au droit à la dignité à la sécurité et à la liberté du peuple libanais.

Ce délit est d'ailleurs dénoncé dans le rapport mondial 2022 sur le Liban d'*Human Right Watch* qui s'appuie sur des éléments de preuve corroborant « qu'un grand nombre de fonctionnaires de haut rang, de l'armée, de la sécurité et du gouvernement, connaissaient la grave menace que faisait peser la présence de ce stock de nitrate d'ammonium dans le port au cœur d'une zone commerciale et résidentielle, que cet entrepôt était en totale violation des directives internationales sur le stockage et la manipulation sûrs du nitrate d'ammonium, et néanmoins « avaient tacitement accepté ce risque mortel »¹⁸.

Aux négligence et défaillance délibérées de l'Etat et à la culture de l'impunité se greffe, selon une note du 3 février 2021 d'*Human Right Watch* « une série de vices de procédure et défaillances systémiques dans l'enquête menée au niveau national »¹⁹ : une « ingérence politique flagrante », un refus de lever l'immunité en vue d'une mise en accusation de

¹⁵ Camille Ammoun, « Nous ne sommes pas résilients, nous sommes subsidents », *L'Orient-Le Jour*, 26 février 2022.

¹⁶ Extraits de la Lettre adressée au Conseil des droits de l'homme de l'ONU le 15 septembre 2021 par 145 groupes libanais et internationaux de défense des droits de l'homme.

¹⁷ Wissam Saadé, « Beyrouth : l'explosion finale d'un Etat malfaisant », *Middle East Eye*, 6 août 2020.

¹⁸ *Human Right Watch*, « They Killed Us from the Inside », An Investigation into the August 4 Beirut Blast, 3 August 3, 2021.

¹⁹ *Human Right Watch*, « Lebanon: No Justice 6 Months After Blast », Stalled Investigation, Due Process Violation, 3 février 2021.

parlementaires et de responsables de la sécurité et « le non-respect des normes en matière de procès équitable et les manquements à la légalité des procédures »²⁰.

Voici quelques-uns des moyens pouvant être soulevés et à même de justifier la mise en cause de la responsabilité de l'Etat libanais pour faute lourde, et, le cas échéant, la responsabilité individuelle et pénale de chacune des personnes physiques dont l'implication personnelle dans ce désastre sera prouvée et auxquelles l'Etat, rétabli et reconstruit, pourra engager des actions récursoires.

²⁰ Éléments réitérés par *Human Right Watch* dans son Rapport 2022 sur le Liban.