

# Le droit public après les bombes

**Projets de réformes  
constitutionnelles  
et législatives pour une  
Syrie démocratique**

**Ahmad Kodmani &  
Salim Sendiane**

Edité et préfacé par  
Anne-Emmanuelle Bourgaux  
et Julien Pieret





## **DROIT & CRIMINOLOGIE**

La collection « Droit et criminologie » émane de la Faculté de droit et de criminologie de l'Université libre de Bruxelles. Elle est destinée à accueillir différents types d'ouvrages scientifiques ou de vulgarisation (thèses, essais, précis, ouvrages collectifs) dans les domaines des sciences juridiques et de la criminologie, entendues dans le sens le plus large, incluant les approches critiques du droit inspirées des autres disciplines des sciences humaines et sociales.

Direction : la Faculté de droit et de criminologie –  
Université libre de Bruxelles (ULB)

# **Le droit public après les bombes**

**Projets de réformes  
constitutionnelles  
et législatives pour une  
Syrie démocratique**

Ce livre a fait l'objet de l'évaluation par les pairs.

Sélection et édition © Ahmad Kodmani et Salim Sendiane,  
avec la collaboration de Khaled Al-Bitar, Bassel Al-Masri;  
avec la préparation éditoriale et la préface de Anne-  
Emmanuelle Bourgaux et Julien Pieret

Ce livre est publié sous licence CC-BY-NC-ND 4.0



Cette licence autorise le partage et la redistribution de l'œuvre, à des fins personnelles et non commerciales, tant qu'elle est diffusée sans modification et dans son intégralité, avec attribution des auteurs et de l'éditeur: Ahmad Kodmani et Salim Sendiane, *Le droit public après les bombes*, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2023. (CC-BY-NC-ND 4.0).

**ISBN** 978-2-8004-1838-4  
**eISBN** 978-2-8004-1839-1  
**ISSN** 2795-8493

D2023/0171/10

2023, Éditions de l'Université de Bruxelles  
Avenue Paul Héger 26  
1000 Bruxelles (Belgique)

editions@ulb.be

www.editions-ulb.be

Imprimé en Belgique

Publié avec le soutien financier de  
la Faculté de droit et de criminologie



Faculté Droit  
& Criminologie

# Le droit public après les bombes

**Projets de réformes  
constitutionnelles  
et législatives pour une  
Syrie démocratique**

**Ahmad Kodmani &  
Salim Sendiane**

Édité et préfacé par  
Anne-Emmanuelle Bourgaux  
et Julien Pieret



Éditions de l'Université de Bruxelles

## **Paru dans la collection**

*Le revenu de base universel, avenir de la sécurité sociale ? Une introduction critique au débat,*  
Daniel Dumont, 2021.

# Remerciements

Cet ouvrage est le fruit de plus de quatre années de recherches menées au sein du Centre du droit public et social de la Faculté de droit et de criminologie de l'Université libre de Bruxelles. Tout au long de ce séjour, nous avons pu bénéficier de l'accompagnement des membres de ce centre qui ont constamment mis leur expertise à notre disposition et supervisé nos travaux avec autant de sérieux que de bienveillance. Nous sommes honorés d'avoir pu travailler à leurs côtés et cette expérience fut extrêmement enrichissante et valorisante aussi bien sur le plan humain que sur le plan scientifique. Nous remercions donc l'ensemble des membres du Centre de droit public et social de l'ULB ; en particulier, notre reconnaissance infinie va aux professeurs Anne-Emmanuelle Bourgaux et Julien Pieret qui ont supervisé la réalisation de cet ouvrage et patiemment édité son contenu.

Notre gratitude va également aux Éditions de l'Université de Bruxelles et en particulier à Madame Émilie Menz, la directrice éditoriale de ces éditions qui fut d'un soutien constant dans la réalisation de ce manuscrit. Nous tenons à cet égard à saluer les deux personnes anonymes qui ont évalué une première version de cet ouvrage et dont les recommandations constructives ont permis d'en améliorer le contenu.

Nous remercions également et tout particulièrement Madame Sue Black qui fut responsable jusqu'à sa retraite fin 2019 de l'*International Welcome Desk* de l'ULB et qui à ce titre a considérablement facilité notre arrivée à l'ULB ainsi que notre séjour à Bruxelles. Elle a également assumé la gestion quotidienne du « Fonds de solidarité pour chercheuses et chercheurs en danger » que l'ULB a mis en place à partir de 2016 et qui a permis notre séjour postdoctoral au Centre de droit public et social. Enfin, nos pensées les plus amicales vont aux proches de Madame Marie-Soleil Frère, décédée trop tôt, qui fut vice-rectrice aux relations internationales et à ce titre responsable de ce fonds durant l'essentiel de notre séjour à Bruxelles.

Ahmad Kodmani  
Salim Sendiane





# Préface

À l'heure où les bombes pleuvent sur Kiev et Marioupol, elles semblent s'être tuées sur Alep et Mossoul. Mais un autre danger guette la Syrie : celui du silence. Moins spectaculaire mais tout aussi fracassant. Cela fait maintenant plusieurs mois, voire plusieurs années, que la Syrie n'occupe plus les titres des journaux télévisés, que les rapports qui continuent de documenter les atrocités subies par la population civile circulent avec moins de vigueur sur les réseaux sociaux, que les prises de position de l'opposition en exil ne sont plus relayées et soutenues par les chancelleries occidentales. Où en est la Syrie aujourd'hui ? Où en sera-t-elle demain ? Où en était-elle hier ? Autant de questions auxquelles il devient difficile de répondre. Aujourd'hui, même les causes du déclenchement du conflit en 2011 se brouillent, son déroulement devient flou, ses protagonistes ont retrouvé l'ombre, son issue devient incertaine : en 2022, a-t-il seulement pris fin ? Dans le même temps, le régime syrien entend faire revenir les *tour operators* et les touristes... Comme si de rien n'était. Comme si tout cela était fini et pouvait être oublié.

Il faut rappeler qu'avant la poudre, c'est le pollen du *Printemps arabe* qui a saturé l'air syrien. Il faut rappeler que le conflit syrien a débuté en 2011 lorsque les habitants de Deraa se sont opposés à l'arrestation, l'emprisonnement et la torture d'une vingtaine d'adolescents. L'un d'entre eux, âgé de quatorze ans, avait tagué le slogan : *Vous êtes le prochain sur la liste, docteur Bachar el-Assad*. L'internationalisation ultérieure du conflit ne supprime pas son origine populaire et démocratique. La terrifiante Raqqa, centre syrien de l'État islamique, n'efface pas la rebelle Deraa, espoir d'une nouvelle Syrie démocratique. Beaucoup retiennent que le régime syrien est le *challenger* de la lutte contre l'État islamique ; il faut rappeler qu'il n'en reste pas moins le bourreau de la Syrie rebelle. De tous temps, la dictature a parié sur le silence et l'oubli. Or, sans faire grand bruit, Bachar el-Assad parvient à retrouver une certaine audience<sup>1</sup> ; il offre des gages à la communauté internationale<sup>2</sup> tout en se ménageant, chez lui, de nouvelles armes de répression<sup>3</sup>. Et plus personne n'y prête véritablement attention. La Syrie a-t-elle sombré dans l'indifférence ?

Pour éloigner cette nouvelle menace qui plane dans le ciel syrien, chaque livre, chaque article, chaque ligne compte. En s'assignant de discuter le droit public syrien de manière critique, notre ouvrage vise à briser ce silence. Modestement mais résolument ; lucide sur les limites de l'exercice mais tout autant conscient de sa nécessité. Fruit d'une collaboration de plusieurs années, cet ouvrage est à la fois l'histoire d'une solidarité (I), d'une résistance (II) et d'un espoir (III).

<sup>1</sup> M. Daou, « Visite aux Émirats : "Bachar veut montrer qu'il est à nouveau fréquentable" », *France24*, 21 mars 2022.

<sup>2</sup> « Syrie. Bachar el-Assad promulgue une loi... contre la torture », *Courrier international*, 31 mars 2022.

<sup>3</sup> « Censure : Bachar el-Assad promulgue une loi punissant les Syriens qui portent atteinte "au prestige de l'État" », *Libération (avec AFP)*, 28 mars 2022.

## I. Solidarité : le fonds de l'ULB pour chercheuses et chercheurs en danger

La guerre et l'afflux parfois massif de personnes la fuyant n'épargnent pas les institutions d'enseignement supérieur et scientifiques de nos pays en paix. C'est précisément dans le contexte de la crise syrienne que l'Université libre de Bruxelles a, dans l'urgence, constitué en 2016 un premier fonds destiné à soutenir des chercheurs et des chercheuses qui ne peuvent plus mener leurs travaux dans leur pays d'origine et qui sont d'ailleurs régulièrement la cible de régimes autoritaires en raison de l'orientation de leur recherche. L'objectif consistait à offrir des bourses postdoctorales à ces collègues afin de leur permettre de séjourner une année à l'ULB et d'y poursuivre leurs recherches, de participer le cas échéant à nos enseignements et ce dans un climat de liberté académique et de sécurité matérielle. Un autre outil était également créé : un *welcome desk* chargé de les accompagner dès leur arrivée à l'ULB et de favoriser leur intégration au sein autant de la communauté universitaire que de la société belge.

La purge menée dans les milieux intellectuels turcs suite aux événements de juillet 2016 a accéléré ce processus et poussé les autorités ulbistes à renforcer un dispositif alors encore largement pilote. Était né le Fonds de solidarité à destination des chercheuses et chercheurs en danger, un outil cette fois structurel qui depuis 2016 a octroyé près d'une trentaine de bourses postdoctorales aux collègues persécutés et/ou fuyant des hostilités les empêchant de mener leurs recherches en toute sécurité et liberté. Dans le même temps, l'*International Welcome Desk* se voyait pérenniser.

Animé, depuis sa création, par les valeurs de solidarité et d'humanisme, travaillant là aussi depuis ses origines à la diffusion et à la promotion des droits humains, le Centre de droit public et social de l'ULB ne pouvait rester insensible à la magnifique initiative de son *Alma Mater* : y participer relevait, aux yeux de ses membres, de l'évidence. Et c'est donc autant par devoir que par conviction que nous avons soutenu la candidature d'Ahmad Kodmani en vue de bénéficier de l'une des premières bourses prévues dans le cadre de ce fonds. Alors fraîchement titulaire d'un doctorat en droit administratif après avoir défendu une thèse, à l'Université de Poitiers, sur la responsabilité sans faute de l'État devant le juge administratif français, Ahmad Kodmani souhaitait mener à l'ULB un projet relevant du droit administratif comparé. En substance, ce projet visait à interroger la justice administrative syrienne et en particulier sa juridiction clef, soit le Conseil d'État, au regard d'un cadre évaluatif forgé depuis une analyse approfondie des justices administratives belge et française. Dirigée par le professeur Patrick Goffaux, titulaire de la chaire en droit administratif de l'ULB, cette recherche entendait ainsi poser un diagnostic critique à l'égard du Conseil d'État syrien et imaginer une réforme d'envergure de cette institution, réforme inspirée par les caractéristiques présentées par les homologues belge et français et indispensable dans la perspective d'une Syrie démocratique et épousant les formes d'un État de droit. Est-il nécessaire de préciser que le sujet même d'une telle recherche et évidemment sa tonalité farouchement normative seraient en Syrie passibles au mieux d'un harcèlement administratif, au pire de poursuites criminelles ou de rétorsions qui ne le seraient pas moins ? À Bruxelles,

entre 2016 et 2018 et avant un retour en France, Ahmad Kodmani a pu la mener à bien sans craindre le bruit des bottes ou celui des menottes.

Que dire alors du sujet situé au cœur du projet de recherche mené par le second chercheur syrien, Salim Sendiane, que le Centre de droit public et social a accueilli entre 2018 et 2020 toujours dans le cadre du fonds de solidarité pour chercheuses et chercheurs en danger de l'ULB ? Ce ne sont ni plus ni moins les axes principaux de tout État de droit auxquels souhaitait s'attaquer Salim Sendiane, titulaire d'un doctorat en droit à la suite d'une thèse défendue à l'Université de Paris V Descartes et relative à la démocratisation de la Libye, axes que sont la protection constitutionnelle des droits humains, le principe de séparation des pouvoirs ou le contrôle de constitutionnalité des normes juridiques. Diantre. Truisme consensuel sous nos latitudes, la notion d'État de droit présente, en Syrie, un potentiel subversif qui empêche son étude *a fortiori* lorsque celle-ci est destinée à baliser les réformes nécessaires à sa survie en Syrie. Sous la direction conjointe de la professeure Anne-Emmanuelle Bourgaux, titulaire de la chaire en droit constitutionnel de l'Université de Mons et du professeur Julien Pieret, directeur du Centre de droit public et social de l'ULB, Salim Sendiane a pu mener cette recherche et ainsi procéder à une analyse approfondie du nouveau régime constitutionnel syrien, né à la suite de l'adoption, en 2012, d'une nouvelle constitution remplaçant celle de 1973.

Ainsi, pendant quatre ans, les membres du Centre de droit public et social de l'ULB ont partagé le quotidien de deux chercheurs militants en exil<sup>4</sup> et il est peu de dire que ce compagnonnage aura marqué les esprits : dialoguer informellement avec Ahmad et Salim, assister à la présentation de leurs travaux en cours, entendre leur témoignage sur l'organisation de la lutte en exil et leur participation à des réseaux de juristes réfugiés, nous aura parfois brutalement fait prendre conscience du confort extraordinaire dont nous pouvons jouir en Belgique au sein d'une université qui a fait du libre examen et de la liberté académique les clefs de l'environnement de travail qu'elle propose. Cette présence à nos côtés nous aura également rappelé qu'avant d'être une discipline technique et formelle, le droit public est une arme de combat dont la maîtrise est indissociable de toute lutte pour la démocratie et l'État de droit.

À l'issue de ces deux fois deux années de recherches, un premier manuscrit rassemblant les recherches en droit administratif d'Ahmad Kodmani, en droit constitutionnel de Salim Sendiane, était finalisé. Encore fallait-il d'une part, le rendre accessible au plus grand nombre et non au seul public de juristes spécialisés, d'autre part, l'accompagner de perspectives plus larges que les seules réformes administratives et constitutionnelles qu'il contenait. Ainsi, et en sollicitant deux autres chercheurs exilés, Bassel Al-Masri docteur en droit international pénal et basé actuellement à l'Université de Poitiers, et Khaled Al-Bitar, actuellement doctorant à l'Université de Rostock, pour de nouvelles contributions inédites, en s'attachant à coller au plus près de l'actualité diplomatique syrienne (ainsi la reprise de négociation entre l'opposition et le régime en place à la fin de 2019), Salim Sendiane et Ahmad Kodmani ont profondément revu, complété et

<sup>4</sup> Sur la poursuite d'une action militante en exil de la part de personnes syriennes, voyez L. Fourn, *Des vies mouvementées. Bifurcations et ajustements biographiques au fil des parcours militants et migratoires de révolutionnaires syrien-nes exilé-es en France et au Liban*, Thèse de doctorat, Université d'Aix-Marseille, LAMES-CNRS, 2020.

mis à jour leur manuscrit initial en bénéficiant, longtemps après la fin formelle de leur bourse postdoctorale, de la supervision scientifique et éditoriale d'Anne-Emmanuelle Bourgaux et de Julien Pieret. C'est le fruit de ce travail de longue haleine qui forme aujourd'hui le présent ouvrage. Avant d'en présenter la structure générale, encore faut-il souligner la difficulté qu'a présentée cette entreprise collective.

## II. Résistance : (re)construire sa propre doctrine

Il existe plusieurs manières de mettre un pays à terre. Pour faire taire la révolte populaire partie de Deraa en 2011 et généralisée à tout le pays, Bachar el-Assad a utilisé des moyens contre sa propre population d'une telle violence qu'on peine à en trouver un équivalent dans l'histoire<sup>5</sup>. Avec l'aide de la Russie, il a assiégé et bombardé les villes rebelles comme Alep<sup>6</sup> ou la région de la Ghouta<sup>7</sup>, transformant ces territoires en mouvoir. Il a utilisé des armes chimiques (chlore et gaz sarin) contre sa propre population à Ltamenah et Saraqeb<sup>8</sup>. Il a contraint à l'exil plus de soixante pour cent de la population syrienne<sup>9</sup>. Il a arrêté arbitrairement, torturé et fait disparaître des dizaines de milliers de Syriens dans les geôles syriennes, en ce compris des enfants<sup>10</sup>.

À côté de ces moyens de destruction physique, il existe un moyen sûr d'empêcher un pays de se relever : confisquer le droit, et en particulier le droit public. Aussi imparfait et critiquable qu'il soit, le droit reste le moyen le plus efficace de réguler les rapports sociaux autrement que par la violence et la loi du plus fort. En particulier, la promesse que formule la construction d'un droit public syrien démocratique, c'est d'établir des règles échappant au seul bon vouloir du Prince, d'offrir aux gouvernés les moyens d'incarner un contre-pouvoir crédible et de dessiner un espace public en forme d'*agora* et non de prison.

Depuis 2011, la répression du régime ne fait pas seulement taire les voix des opposants ; elle a également muselé la doctrine juridique et cadenassé le débat sur l'avenir constitutionnel syrien. Elle n'a pas seulement réduit en cendres les routes, les écoles, les hôpitaux ; elle a également détruit les possibilités de rencontre, de discussion et d'échange entre juristes (chercheurs, praticiens et professeurs) sans lesquelles la construction d'un droit public démocratique est impossible. En discutant le droit

<sup>5</sup> On peut citer le précédent de Néron, empereur romain du I<sup>er</sup> siècle après J.-C., qui aurait provoqué l'incendie de sa propre ville : Rome. La pensée historique contemporaine a cependant largement démythifié cette légende noire ; voyez P. Vassart, « Néron mérite-t-il un nouveau procès ? », exposé scientifique, MUMONS, 2021-2022.

<sup>6</sup> Amnesty International, « *Death everywhere* » – *War crimes and human rights abuses in Aleppo, Syria*, mai 2015.

<sup>7</sup> Pour un témoignage : S. Al-Khalil, *Journal d'une assiégée. Douma, Syrie*, Donnemarie-Dontilly, Éditions IX<sup>e</sup>, 2022.

<sup>8</sup> Les deux rapports relatifs à l'utilisation d'armes chimiques lors du conflit syrien réalisés par l'Organisation internationale sur les armes chimiques attribuent au régime syrien la responsabilité de cette utilisation : Oiac, *Rapport* 12 avril 2020, S/1867/2020 ; *Rapport* 8 avril 2021, S/1943/2021. Ces deux rapports sont disponibles en ligne sur le site de cette organisation.

<sup>9</sup> Nations unies, « Syrie : 10 ans de conflit en 10 chiffres », communiqué du 15 mars 2021.

<sup>10</sup> Nations unies, Haut-Commissariat aux droits de l'homme, « Déclaration à l'Assemblée générale – Point sur la situation des personnes disparues en Syrie », 8 avril 2022.

public syrien après et malgré les bombes, cet ouvrage est donc un acte de résistance à plus d'un titre.

D'abord, il s'agit bien sûr d'une résistance à l'oppression et au renforcement de la dictature syrienne dont profite le régime de Bachar el-Assad depuis la répression de la contestation de 2011. Rappeler au régime les principes de la Constitution syrienne de 2012, dénoncer les pratiques qui les contredisent, évaluer le fonctionnement des institutions, proposer des réformes pour faire évoluer la Syrie vers une démocratie par le droit : voilà comment les auteurs de cet ouvrage ont décidé d'empêcher que le silence triomphe après le bruit des bombes.

Ensuite, il s'agit d'une résistance à l'opacité. Le régime syrien, comme tous les despotismes, se plaît et se complaît dans le secret<sup>11</sup>. Le secret du régime syrien a été, pour les auteurs, à la fois un élan et un frein. Un élan car dresser un état des lieux du droit public syrien, c'est faire barrage à cette politique du secret. En compilant patiemment les sources. En s'invitant dans les cénacles fermés. En braquant les projecteurs sur ce qui est montré, mais aussi (et surtout) sur ce qui est caché.

Ne nous voilons cependant pas la face : le secret du régime syrien a aussi constitué un frein puissant dans la rédaction de cet ouvrage. À défaut d'une publication systématique et obligatoire, comment avoir accès de manière exhaustive aux sources législatives, administratives et jurisprudentielles ? Comment se fier aux sources disponibles, rares et éparées, lorsque l'on constate que plusieurs versions d'un même texte juridique circulent sans qu'aucune ne puisse se voir délivrer un brevet d'authenticité ? L'opacité du régime syrien a parfois restreint l'ambition des auteurs à capturer le droit public syrien actuel de manière photographique. Que le lecteur·la lectrice le leur pardonne : face à une dictature qui parie sur le secret pour décourager la recherche, l'imprécision n'est pas une paresse, c'est une obstination. Sur ce point aussi, la présence d'Ahmad Kodmani et de Salim Sendiane dans le quotidien d'un centre de recherches en droit public fut une leçon d'humilité : nos colères envers l'indigence de la documentation juridique belge et de son accessibilité durent être relativisées au contact de juristes qui, au pays, auraient pu risquer leur vie pour se procurer telle décision ou tel règlement afin d'en fournir un commentaire critique...

Enfin, cet ouvrage incarne une dernière résistance : celle de faire barrage à la solitude et à l'isolement des chercheurs syriens jetés sur la route de l'exil. Dans ce conflit qui s'éternise, l'écoulement du temps profite au régime syrien. Pour les exilés et les opposants, ce sont les liens qui se détendent, les souvenirs qui s'estompent, la distance qui s'accroît. Rédiger cet ouvrage, c'est donc réaliser une course contre la montre. Une course contre la montre pour penser les conditions d'une future Syrie démocratique malgré les ruines. Une course contre la montre qui mise sur le partage des ressources et des idées malgré l'exil. Une course contre la montre pour continuer de « faire Syrie » ensemble, ailleurs et autrement, malgré les plaies, les obstacles et les kilomètres.

<sup>11</sup> Pour une histoire du secret entourant le despotisme dans l'Ancien Régime et l'importance du principe de publicité dans la constitution des démocraties occidentales, voyez J. Habermas, *L'Espace public – Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Paris, Payot, 1992.

### III. Espoir : de la structure d'un ouvrage à la structure d'un nouvel État

Ainsi cet ouvrage entend mettre à disposition du plus grand nombre et en particulier de l'opinion publique syrienne francophone, à la fois un état des lieux des principales institutions relevant du droit public et telles qu'elles se donnent à voir aujourd'hui en Syrie et une ébauche de programme de réformes constitutionnelles et légales à prioritairement mener en vue de baliser la transition démocratique syrienne. À cette fin, il est divisé en trois grandes parties.

La première partie de cet ouvrage est intitulée *Les acteurs et les enjeux de la transition démocratique*. Elle est moins technique et juridique que les deux suivantes qu'elle vise à contextualiser. Cette première partie envisage, comme son titre l'indique, le futur post-conflictuel de la Syrie. Après plus de dix années de conflits, la question de la justice transitionnelle ne pourra rester en souffrance. Elle est l'objet du premier chapitre de cette première partie. Celui-ci commence par un constat : l'impossibilité pour la justice pénale internationale de s'emparer de la situation syrienne vu l'équilibre géopolitique observé au sein du Conseil de sécurité des Nations unies. La justice transitionnelle devra dès lors et prioritairement être l'œuvre de juridictions nationales le cas échéant chapeautées et accompagnées par des juges internationaux. En prenant appui sur différents exemples étrangers, ce chapitre envisage les principales questions qui se poseront à la justice transitionnelle syrienne – celle de l'amnistie partielle, de la sélectivité des poursuites, des peines à prononcer – tout en soulignant l'importance de préalablement prévoir un contexte propice au déploiement de cette justice et passant, notamment, par la démobilisation de toutes les milices armées et la libération des détenus politiques.

Le deuxième chapitre de cette première partie porte sur le Comité constitutionnel syrien, porté sur les fonts baptismaux par les Nations unies à l'automne 2019. Le chapitre revient sur le long processus diplomatique – les occasions ratées, les blocages répétés, l'intervention délétère de puissances étrangères – qui a finalement abouti à la création laborieuse de ce comité chargé d'imaginer la Syrie du futur et son cadre institutionnel. En en présentant la composition, les marges de manœuvre et les compétences mais également un premier bilan, assez mitigé faut-il le dire, ce chapitre envisage surtout les premières mesures devant être adoptées en vue d'offrir à ce comité, dont les réunions ont péniblement repris en mars 2022, un contexte de travail davantage propice à une réelle démocratisation de la Syrie, une perspective actuellement enlisée dans les salons feutrés de Genève.

Le chapitre suivant porte sur la dramatique question des disparitions forcées recensées depuis le début du conflit syrien au printemps 2011. En prenant appui sur la Convention des Nations unies sur les disparitions forcées de 2006, un texte cependant non ratifié par la Syrie, ce chapitre décortique le droit pénal syrien qui offre un cadre normatif largement insuffisant en vue de fonder une politique crédible et performante de répression des auteurs de disparitions forcées et de réparation de leurs victimes. Là aussi, un chantier important se donne à voir et il revient à ce chapitre d'en envisager toutes les facettes.

Enfin, et ancrée dans une analyse de la société civile qui doit autant à la sociologie contemporaine qu'aux travaux des principales agences internationales de développement, le dernier chapitre de la première partie de cet ouvrage présente et questionne le rôle de la société civile syrienne. En convoquant une grille de lecture reposant sur la notion de capital social, il revient sur la structure du secteur associatif syrien, sur le contexte historique, politique et juridique dans lequel il a évolué et des carences dont il a souffert et souffre toujours, carences qui expliquent autant et partiellement la survenance de la crise au printemps 2011 qu'elles l'empêchent de pleinement participer à la démocratisation de la Syrie contemporaine.

Après une partie fournissant autant un premier agenda des questions prioritaires en vue de reconstruire une Syrie pacifiée qu'un panorama des principaux acteurs destinés à mener ce processus, place aux deux parties directement ancrées dans une analyse du droit public, constitutionnel et administratif, syrien. En effet, si comme ces deux parties le démontreront, plusieurs réformes d'envergure semblent nécessaires en vue de démocratiser le régime syrien, ne nous berçons pas cependant d'illusion sur la seule force transformatrice du droit. Celui-ci ne pourra remplir ses promesses que si le contexte politique, social et militaire – celui-là même décrit dans la première partie du présent ouvrage – est propice au déploiement du potentiel démocratique du droit public et des principales institutions qui le font vivre.

La deuxième partie du présent ouvrage, intitulée *La nouvelle Constitution de 2012, son contenu et son contrôle*, comprend trois chapitres, reposant tous sur une comparaison entre le précédent texte constitutionnel, celui de 1973, et celui adopté, tambours battants par le régime d'el-Assad et présenté à la face du monde comme une réponse aux aspirations démocratiques émises par le peuple syrien depuis le début de la crise au printemps 2011. Le premier chapitre de cette partie est consacré à la protection dont jouissent, sur papier uniquement, les droits fondamentaux et les libertés publiques en Syrie. Malgré une charte suprême modernisée sur ce point, la question des droits humains reste en Syrie d'une cruelle actualité. Souffrant d'une totale ineffectivité, le catalogue consacré par la Constitution de 2012 demeure lettre morte, en raison, notamment, de la mainmise totale d'un seul parti sur l'ensemble du pouvoir malgré un pluralisme politique constitutionnellement consacré en 2012 mais largement théorique. En outre, à des questions juridiques fondamentales, liées à la place à réserver à la *Charia* ou au droit international des droits humains dans la pyramide des normes syriennes, aucune réponse ferme n'est apportée ce qui, même formellement, met en péril la protection des droits des femmes ou des minorités religieuses.

Le deuxième chapitre s'attache à dévoiler la nature hyper-présidentielle du régime de Bachar el-Assad et qui, au-delà d'aménagements cosmétiques, a été confirmée par l'adoption de la nouvelle Constitution de 2012. Entre autres exemples, patiemment disséqués par ce chapitre, le président dirige le gouvernement dont il nomme et révoque seul les membres et tient littéralement le parlement entre ses mains vu qu'il lui est loisible de le dissoudre. Il concentre à lui seul l'ensemble des pouvoirs traditionnellement séparés dans les démocraties libérales, qu'elles soient parlementaires ou présidentielles, et bénéficie de pouvoirs exceptionnels peu encadrés. Enfin, certains flous persistants – ainsi, la possibilité ou non d'exercer plus de deux mandats



présidentiels – illustrent la volonté pour le régime en place d’asseoir son pouvoir pour encore de trop nombreuses années.

Le troisième chapitre de cette partie est consacré à ce que la doctrine constitutionnelle traditionnelle présente généralement comme l’une des pierres angulaires de tout État de droit : la justice constitutionnelle. Celle-ci est assurée en Syrie par la Haute Cour constitutionnelle. Sur ce point, le texte adopté en 2012 a véritablement constitué une plus-value : non seulement l’indépendance des membres de cette juridiction suprême a, enfin, été consacrée, surtout, ses compétences ainsi que les possibilités de la saisir, notamment pour ce qui devrait être l’opposition politique, ont été considérablement élargies. Demeure le péché originel de tout le régime syrien qui mine les promesses offertes par la nouvelle constitution : la politisation extrême et unique des membres de tous les rouages de l’État, en ce compris ceux de la Haute Cour constitutionnelle...

La question de la politisation des commis de l’État sera également l’un des fils rouges de la troisième partie de cet ouvrage, intitulé *La réforme du Conseil d’État : une nécessité démocratique*. D’ailleurs, le premier chapitre de cette troisième partie porte directement sur l’indépendance de l’ensemble des membres du Conseil d’État. En mettant à jour les dispositifs normatifs et les procédures réglementaires qui permettent et légitiment la politisation de ses membres, tels qu’ils ont été réformés par la nouvelle loi organique sur le Conseil d’État syrien adoptée en 2019, ce chapitre nous dresse un portrait sans concession de ce qui devrait être l’ultime rempart contre l’exercice arbitraire du pouvoir. Cependant, en prenant exemple sur les Conseils d’État belge, français mais aussi égyptien, ce chapitre imagine une réforme du statut des membres du Conseil d’État syrien susceptible de garantir formellement et empiriquement leur totale indépendance à l’égard du régime au pouvoir.

Le deuxième chapitre de cette troisième partie s’attarde plus particulièrement sur la Section juridictionnelle du Conseil d’État syrien, celle en principe chargée de contrôler la légalité des actes administratifs. De l’introduction d’une requête à l’exécution d’un arrêt, c’est tous les maillons de la chaîne d’un procès administratif qui forment la trame de ce chapitre qui repose sur le dépouillement de la rare doctrine administrative syrienne. Cette fois encore, la perspective se veut comparative et normative : il est en effet question d’imaginer, au regard d’exemples étrangers qui ont fait leur preuve, comment améliorer une fonction essentielle au respect de la hiérarchie des normes mais qui souffre aujourd’hui, en Syrie, d’une absence de crédibilité – procédure longue et approximative, décisions non publiées et peu exécutées... – autant que d’un déficit aigu d’accessibilité.

La seconde fonction généralement attribuée au Conseil d’État est celle de conseiller juridique du gouvernement et du parlement ; tel est également le cas en Syrie et le dernier chapitre de cet ouvrage est ainsi consacré à la Section d’avis consultatif et de législation du Conseil d’État syrien. Il s’agit là d’une mission récente dans l’histoire constitutionnelle syrienne puisqu’elle ne fut reconnue qu’à l’occasion de la réforme constitutionnelle de 2012. Une reconnaissance tardive et qui plus est laconique qui laisse plongée dans l’ombre la fonction de conseiller du Prince – un conseiller et non un courtisan – qu’assume généralement tout Conseil d’État. Le mérite de ce chapitre est donc de lever le voile sur le régime embryonnaire que contient la nouvelle loi

organique sur le Conseil d'État sur ce point en en mettant à jour les apories mais également certaines potentialités. Ce chapitre, comme les deux précédents, envisage également comment renforcer cette fonction ô combien décisive dans le contrôle des autres pouvoirs constitués.

Anne-Emmanuelle Bourgaux  
Professeure de droit constitutionnel à l'UMons

Julien Pieret  
Professeur de droit public à l'ULB



**Partie I**

**Les acteurs  
et les enjeux  
de la transition  
démocratique**



# Quelle justice transitionnelle pour la Syrie contemporaine ?\*

## Introduction

L'ampleur et la gravité des crimes commis contre le peuple syrien, ainsi les violations systématiques massives du droit international humanitaire ont poussé la France à présenter, en mai 2014, au Conseil de sécurité un projet de résolution visant à déferer la situation syrienne à la Cour pénale internationale, mais la Russie et la Chine ont bloqué cette initiative en faisant usage de leur droit de *veto*<sup>1</sup>. La résolution aurait permis au bureau du procureur de la Cour pénale internationale d'ouvrir une enquête sur les crimes de guerre et crimes contre l'humanité commis par toutes les parties au conflit. En effet, étant donné que la Syrie n'est pas signataire du Statut de Rome de la Cour pénale internationale du 12 juillet 1998, seule une résolution du Conseil de sécurité pourrait permettre la saisine de la Cour comme ce fut le cas pour les situations observées en Libye ou au Darfour<sup>2</sup>. Apparaît dès lors et durablement fermée la piste de la saisine de la justice pénale internationale et cette situation de blocage impose de réfléchir plus avant aux alternatives pouvant être activées en vue d'offrir justice aux victimes du conflit. Le présent chapitre vise ainsi à présenter la place qu'occupe ou que pourrait occuper divers mécanismes dits de justice transitionnelle dans le cadre du processus de négociation politique et de transition constitutionnelle initié depuis l'automne 2019 et le lancement, le 30 novembre de cette année, des travaux du Comité constitutionnel sous les auspices des Nations unies, de la présidence de la

---

\* Ce chapitre a été rédigé par Salim Sendiane.

<sup>1</sup> Nations unies, Conseil de sécurité, Communiqué de presse, « La Chine et la Fédération de Russie bloquent un projet de résolution sur la saisine de la Cour pénale internationale (CPI) pour les crimes graves commis en Syrie », 22 mai 2014, CS/11407.

<sup>2</sup> S. Sendiane, « L'intervention de l'OTAN en Libye », in *Actes du Colloque international, Monde arabe et Amérique latine : confluence des dynamiques sociétales*, Paris, L'Harmattan, 2019, p. 161-192.

République syrienne et de l'opposition politique au régime de Bachar el-Assad<sup>3</sup>. Cette réflexion prospective s'inscrit dans le contexte plus général d'une réforme nécessaire de l'ensemble de l'appareil judiciaire syrien, condition *sine qua non* d'une transition démocratique pacifique et d'une stabilisation pacifique de l'État syrien et de ses institutions.

De façon générale, le concept de justice transitionnelle repose sur l'articulation de l'ensemble de processus judiciaires disponibles vers une pacification d'une société marquée par un conflit plus ou moins récent. Selon le juriste états-unien Ruti Teitel, la justice transitionnelle renvoie ainsi à la nécessité d'apporter une réponse judiciaire aux méfaits d'un régime répressif précédent ; elle est à ce titre indissociable des périodes de changements politiques<sup>4</sup>. Il s'agit « de penser les modalités de la transformation globale de la société traumatisée et jeter ainsi les bases d'un nouveau contrat social<sup>5</sup> ».

La justice transitionnelle est l'ensemble des mesures, pénales ou non, adoptées lors d'une période de transition démocratique et visant à solder le passé d'un État en vue d'éliminer les causes l'ayant conduit au conflit. Il s'agit de rompre avec le cycle de la violence afin de pacifier l'avenir. Sans justice transitionnelle, toute transition démocratique apparaît fragile, sinon illusoire. Certes, un État peut trouver une certaine stabilité à court ou moyen terme à l'issue d'un conflit meurtrier mais seule la justice transitionnelle pourra garantir une paix durable<sup>6</sup>. En quelque sorte, la justice transitionnelle entend rompre avec le « dilemme *paix ou justice* »<sup>7</sup>. La paix ne peut dans ce cadre être réduite à la fin des hostilités et à la stabilisation des institutions étatiques et de leur fonctionnement ; justice doit également être faite.

La justice transitionnelle est principalement basée sur la révélation de la vérité, la vérité sur les causes, les faits, les noms des victimes et des responsables des violations massives des droits humains. Son objectif vise simultanément à lutter contre l'impunité pour des faits passés et à engager les réformes nécessaires à la prévention de tels crimes à l'avenir. Le droit à la vérité<sup>8</sup>, le droit à la justice et le droit à la réparation sont les piliers de la paix et un dispositif de justice transitionnelle permet de les concrétiser. À défaut pour ces droits d'être effectifs, aucune réconciliation, ni aucune pacification sociale ou transition démocratique ne sera possible<sup>9</sup>.

<sup>3</sup> ONU Info, *L'Actualité mondiale, Un regard humain, Syrie : la première réunion du Comité constitutionnel maintenue à la fin octobre à Genève*, 16 octobre 2019.

<sup>4</sup> Voyez R. G. Teitel, « Transitional Justice Genealogy », *Harvard Human Rights Journal*, vol. 16, 2003, p. 69-94.

<sup>5</sup> K. Andrieu, *La Justice transitionnelle : de l'Afrique du Sud au Rwanda*, Paris, Folio, 2012, p. 27.

<sup>6</sup> Nations unies, Conseil de sécurité, *Rétablissement de l'état de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit – Rapport du Secrétaire général*, 2016, § 8, S/2004/616.

<sup>7</sup> S. Vandeginste, « Le processus de justice transitionnelle au Burundi à l'épreuve de son contexte politique », *Droit et Société*, n° 73, 2009/3, p. 605.

<sup>8</sup> Voyez P. Naftali, *La Construction du « droit à la vérité » en droit international*, Bruxelles, Bruylant, 2017. Un tel droit était déjà contenu en germe aux articles 32 et 33 du protocole additionnel I (1977) de la Convention du Genève de 1949 en ce qu'ils accordent aux familles le droit connaître ce qui est arrivé à leurs proches et obligent les États à fournir toute information sur le sort de personnes disparues. La Convention des Nations unies pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées du 20 décembre 2006, en son article 24, a consacré ce droit dans le chef de toute victime d'une disparition forcée. On notera cependant que la Syrie n'a ni signé, ni encore moins ratifié cette convention. Le troisième chapitre de cet ouvrage est consacré à la nécessité, pour la Syrie, de ratifier cette convention.

<sup>9</sup> K. Kasher, « Justice transitionnelle, de quoi s'agit-il ? Sa remarquable qualité réside en son caractère ! », in PNUD, *La Constitution de la Tunisie. Processus, principes et perspectives*, 2016, en ligne ; URL : <https://www.tn.undp.org/>

Cependant, la justice transitionnelle en soi n'est pas la panacée : le concept nécessite une adaptation aux spécificités de toute société post-confliktuelle. En Syrie, tout projet de justice transitionnelle visant à empêcher l'histoire de se répéter devra tenir compte des défis économiques, politiques et sociaux, internes et internationaux, auxquels la Syrie est ou sera confrontée. Inspiré d'expériences passées menées dans d'autres pays mais adapté aux particularités de la société syrienne, un projet de justice transitionnelle pour la Syrie contemporaine devrait reposer sur un consensus important émanant de l'ensemble des parties en conflit et recevoir le soutien de la société civile. Un comité de pilotage qui représenterait ces parties pourrait être installé pour élaborer et mener à bien un tel projet et bénéficier dans cette tâche du soutien et de l'expertise par exemple du Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations unies ou des membres du Centre international pour la justice transitionnelle. Il est en tout cas décisif d'éviter l'écueil d'une justice transitionnelle tout entière assujettie à des impératifs politiques et orchestrée par le vainqueur du conflit. Si elle n'était pilotée que par le régime de Bachar el-Assad, la justice transitionnelle serait probablement un simulacre de justice qui, loin de favoriser une transition démocratique douce, ne ferait que légitimer un régime criminel dont l'autorité sortirait renforcée du processus. À l'inverse, un processus de justice transitionnelle crédible serait de nature à réhabiliter la Syrie aux yeux de la communauté internationale et inciter les États donateurs à soutenir financièrement le processus et, plus généralement, la reconstruction de la Syrie.

Quelques balises existent déjà. En effet, par sa résolution 2254 adoptée à l'unanimité de ses membres le 18 décembre 2015, le Conseil de sécurité des Nations unies a défini les étapes de la transition démocratique (réforme de la gouvernance, adoption d'une nouvelle constitution, organisation d'élections libres et régulières)<sup>10</sup> qui pourraient faire office de cadre à un processus de justice transitionnelle. Certes, sept ans plus tard, force est de constater que la mise en œuvre de cette résolution est largement restée lettre morte<sup>11</sup> ; il n'en demeure pas moins qu'il s'agit là d'un seul document ayant suscité l'adhésion unanime des membres du Conseil de sécurité et qu'à ce titre, il reste incontournable en vue d'imaginer une Syrie pacifiée et soldant les comptes du conflit l'ayant meurtrie cette dernière décennie. Une telle transition devrait ainsi constituer le cadre dans lequel un processus de justice transitionnelle pourrait se développer au regard des objectifs qu'il poursuit traditionnellement : organiser la répression des principaux auteurs de crimes de masse et offrir un statut et une indemnité aux victimes (I). Cependant, de tels objectifs n'épuisent pas la justice transitionnelle dans son ensemble : en dernière instance, celle-ci vise à refonder une nation, réécrire un récit national consensuel et inclusif et baliser un avenir pacifique et démocratique. Une telle ambition restauratrice ne peut être menée que dans un contexte propice

---

content/dam/rbas/doc/Compendium/Part%203/46%20Justice%20transitionnelle.pdf (consulté le 11 septembre 2020).

<sup>10</sup> Nations unies, Conseil de sécurité, Communiqué de presse, « Syrie : pour la première fois depuis le début du conflit, le Conseil de sécurité fait preuve d'unité en adoptant une *feuille de route* pour la paix », 18 décembre 2015, CS/12171.

<sup>11</sup> Voyez le communiqué de presse de l'envoyé spécial des Nations unies en Syrie qui constate le peu de progrès réalisé dans la mise en œuvre de cette résolution ; Nations unies, Conseil de sécurité, Communiqué de presse, « L'Envoyé spécial pour la Syrie appelle à l'unité du Conseil de sécurité pour assurer le renouvellement de l'aide transfrontalière et la promotion du processus politique », 25 juin 2021, CS/14561.



où une série de mesures préalables et contemporaines au déploiement de la justice transitionnelle ont déjà été adoptées (II).

## I. Le volet pénal de la justice transitionnelle

La dimension répressive de la justice transitionnelle entend rompre avec l'impunité dont bénéficient les auteurs de violations massives des droits humains ; en creux, elle vise également à dissuader la perpétration de nouveaux crimes à l'avenir. Après avoir présenté, en général, les contours d'une telle dimension, nous envisagerons plus concrètement les formes qu'elle pourrait prendre en Syrie.

### Amnistie ou répression : quel objectif à la justice transitionnelle ?

La justice transitionnelle s'inscrit toujours dans un contexte extraordinaire et suscite des attentes qui le sont tout autant. Loin de poursuivre les objectifs normaux de la justice ordinaire, la justice transitionnelle est une justice des priorités que sont la reconstruction, la réunification, la réconciliation, la paix et la démocratie. Il s'agit de guérir, de pardonner, de pacifier et de refonder la société et la nation. La justice transitionnelle « apparaît bien comme un projet intrinsèquement politique, puisque lié à des enjeux mémoriels et identitaires profonds »<sup>12</sup>. De ce constat naît la nécessité de recréer des liens sociaux dans une société déchirée. Or, la répression systématique de tout auteur d'une violation des droits humains semble en décalage avec l'objectif faitier consistant à pacifier une société. Dès lors, régulièrement, un processus de justice transitionnelle s'accompagne d'une politique d'amnistie, l'enjeu résidant alors dans la détermination de limites à cette politique et des modalités par lesquelles elle est mise en œuvre.

Régulièrement, les autorités de transition ont recours à l'amnistie notamment parce que le système judiciaire n'est pas en mesure de poursuivre l'ensemble des responsables des violations massives des droits humains pour des motifs pratiques – ressources humaines et budgétaires insuffisantes – ou politiques – certains responsables restent des personnalités puissantes peut-être amenées à jouer un rôle dans la période de transition. Privilégier l'amnistie ne consiste cependant pas à faire table rase du passé. L'objectif consiste à trouver le subtil compromis entre certains impératifs de justice et l'absolue nécessité de la paix. Ce compromis est souvent négocié entre acteurs politiques, souvent d'anciens belligérants et compte tenu du rapport de force produit par le conflit les ayant opposés. Et dans ce cadre, la justice transitionnelle et les modalités précises de sa mise en œuvre sont un enjeu clef de ce compromis dès l'instant où

<sup>12</sup> K. Andrieu, « La politique de la justice transitionnelle : concurrence victimaire et fragmentation du processus en Tunisie », *Les Cahiers de la justice*, n° 3, 2015, p. 354.

l'objectif qu'elle poursuit est simultanément de soulager et de satisfaire les victimes et de garantir la continuité de l'État<sup>13</sup>.

Par rapport à la Syrie, tous les crimes ne pourraient en pratique pas être poursuivis et une politique d'amnistie partielle semble inévitable. Vu cette contrainte, il serait préférable que la poursuite pénale se limite contre les hauts responsables et au noyau dur de l'ancien régime ainsi qu'à l'égard de personnes dont les faits reprochés pourraient être établis sans difficulté s'agissant de la commission de crimes en violation des lois internationales humanitaires ainsi que de délits connexes (détournement de fonds, malversation, corruption...). Traduire en justice les petites mains, soit les sans grade ou les militaires peu gradés, serait impossible, voire contre-productif. Seule une vérité factuelle quant aux crimes commis par ces personnes sera souhaitable et matériellement possible. Dans ce cadre, une politique d'amnistie ciblée, personnelle et non générale, pourrait être mise en œuvre ; il conviendrait également de conditionner cette politique, par exemple à la reconnaissance des faits ou à une demande explicite de pardon, en prenant pour exemple l'expérience sud-africaine fondée sur ce principe d'amnistie conditionnelle et « sans laquelle la transition sud-africaine se serait sans doute faite dans la violence »<sup>14</sup>. Ainsi, toute amnistie serait conditionnée par la révélation du récit détaillé de la vérité, la motivation politique du criminel et par le fait que le crime soit commis dans le cadre d'une institution publique. Une telle politique est susceptible de stabiliser le pays et d'en diminuer les tensions post-confliktuelles, ce qui alimente un contexte social et économique susceptible de maintenir au pays une main-d'œuvre expérimentée et d'attirer des investisseurs étrangers dans le pays.

En effet, l'impact de la justice transitionnelle et de la politique d'amnistie qu'elle implique sur le redressement économique du pays constitue un enjeu crucial. Après plus de dix ans de conflit, la société syrienne est dans un état dramatique : la destruction est quasi totale, des villes et villages sont complètement rasés, les infrastructures publiques et collectives sont pour la plupart hors service, au moins la moitié de la population est réfugiée ou déplacée, il y a des centaines de milliers de personnes handicapées ou orphelines, la pénurie est généralisée. La priorité est au redémarrage de l'économie nationale et à la refondation des infrastructures afin de tourner la page de la guerre. Il est ainsi essentiel que la justice transitionnelle ne soit pas perçue comme arbitraire ou désorganisée, ni même qu'elle ne soit trop coûteuse. L'objectif n'est pas de sacrifier la justice pénale au nom de la reconstruction mais de faire preuve de réalisme et de lucidité : rien ne serait plus délétère de fixer au processus de justice transitionnelle des objectifs trop ambitieux et inatteignables car en décalage avec la réalité politique et économique de l'État.

Enfin, il est fondamental que le principe mais également les limites de ce processus de justice transitionnelle soient pleinement compris et soutenus par la population syrienne. À cette fin, la société civile locale a un rôle décisif à jouer. Celle-ci doit être pleinement associée à l'élaboration et la diffusion d'une campagne nationale d'information sur le processus de justice transitionnelle, une campagne qui devra

<sup>13</sup> S. Lefranc, « La justice transitionnelle, une justice pour les temps nouveaux ? », in É. Gobe (dir.), *Des justices en transition dans le monde arabe ? Contributions à une réflexion sur les rapports en justice et politique*, Rabat, Éditeur Jacques-Berque, 2016, p. 211-234.

<sup>14</sup> K. Andrieu, « Afrique du Sud : La réconciliation au prix de la justice ? », *Les Cahiers de la justice*, n° 3, 2010, p. 99-107.

faire œuvre de pédagogie et communiquer, dans un langage clair, les contours – le fait qu'elle ne vise pas qu'à la répression des auteurs mais qu'elle prévoit également une politique d'amnistie – et les enjeux – l'importance de recréer du lien social et de privilégier le pardon – de ce processus. Sans adhésion de la population, toute justice transitionnelle est largement vouée à l'échec et elle ne permettra pas de couper l'herbe sous le pied aux actes de vengeance qui ne feront que prolonger le conflit. Cette adhésion reposera inévitablement sur l'exemplarité du processus qui doit en quelque sorte symboliser la césure avec l'ancien régime et rompre avec l'arbitraire et l'impunité qui le caractérisaient.

## Quel mécanisme de justice transitionnelle pour la Syrie contemporaine ?

Les processus de justice transitionnelle articulent aujourd'hui un nombre important d'institutions : la Cour pénale internationale, la création de tribunaux pénaux internationaux *ad hoc*, des juridictions nationales hybrides et au siège partiellement internationalisé, les procédures dites de compétence universelle menées par les juridictions internes, les commissions de vérité et de réconciliation... Quel serait le dispositif idoine pour la Syrie ? Le choix dépend de nombreux facteurs, à la fois budgétaires avec, le cas échéant, le soutien financier de la communauté internationale, mais également politiques dépendant du rapport de force unissant les parties invitées à négocier les modalités du processus. Un processus entièrement financé sur le budget interne de la Syrie et piloté par le seul régime de Bachar el-Assad sera évidemment différent d'un dispositif en partie avalisé et soutenu par des pays tiers et à l'élaboration duquel l'opposition politique aura été associée. En toute hypothèse, il semble qu'à l'heure actuelle, les institutions judiciaires syriennes ne sont pas en mesure d'apporter une réponse adéquate aux revendications de justice transitionnelle et ce pour des raisons matérielles mais également vu l'indépendance douteuse dont ces juridictions font preuve et le peu de légitimité dont elles bénéficient dans le chef d'une grande partie de la population syrienne. Solliciter la justice militaire serait également problématique vu la réputation détestable dont jouit l'armée syrienne aux yeux de la population<sup>15</sup>.

En effet, les processus de justice transitionnelle diffèrent d'un État à un autre en fonction du contexte politique et socioéconomique singulier dans lequel ils s'inscrivent : aucun mécanisme standard, aucune recette transposable d'un État à un autre n'existe. Alors que pour le Rwanda a été privilégiée une justice transitionnelle articulée aux échelles locale, nationale et internationale et associant des dispositifs de justice traditionnelle aux grands procès internationaux menés à Arusha, l'Afrique du Sud a quant à elle mis en place un mécanisme tout autre reposant sur la Commission de vérité et réconciliation qui a joué un rôle décisif dans le processus, lent et complexe,

<sup>15</sup> S. Sendiane, S. Degee, « Comprendre la crise syrienne : lecture d'une tragédie », in S. Degee, A. Mancon (dir.), *Une décennie d'exil syrien : présences et inclusion en Europe*, Paris, L'Harmattan, 2021, p. 23-41.

de réconciliation nationale<sup>16</sup>. Quant au Cambodge, il a signé avec les Nations unies un accord créant, au sein des tribunaux, les Chambres extraordinaires (CETC), juridictions mixtes mais majoritairement composées de juges locaux<sup>17</sup>. La juridiction mixte, dite « hybride » est un choix privilégié par les États ayant connu une guerre civile détruisant ou affaiblissant les institutions judiciaires comme, par exemple, au Kosovo<sup>18</sup>. D'autres États, comme le Burundi, ont opté pour un dispositif de justice hybride : un mécanisme non judiciaire (commission-vérité) de composition mixte et un mécanisme judiciaire (une chambre spéciale, intégrée au sein de l'appareil judiciaire), également de composition mixte<sup>19</sup>. La Commission vérité et réconciliation se charge d'enquêter pour faire la lumière sur les actes de violences graves depuis l'indépendance et de qualifier les crimes et identifier les coupables et les victimes, de proposer, après cette enquête, aux institutions compétentes, des mesures de réconciliation, de pardon, de réparation et de juger, concurremment avec l'Assemblée nationale, des cas de crimes politiques pour lesquels une amnistie sera accordée par cette même Assemblée, enfin, de clarifier l'histoire nationale par un travail de réécriture d'une histoire consensuelle burundaise<sup>20</sup>.

L'expérience de la Tunisie est également singulière dans le domaine de la justice transitionnelle. Un ministère des Droits de l'homme et de la Justice transitionnelle a été créé dans l'objectif de proposer un cadre uniforme et cohérent. Ainsi, elle a confié de larges compétences à l'instance vérité et dignité. Celle-ci est compétente pour enquêter sur les violations commises depuis le 1er juin 1955, recueillir les récits de victimes et en fournir une liste définitive, identifier les responsabilités de l'État et de ses institutions, comprendre les causes profondes de la violation, créer une base de données sur les violations, faire des recommandations pour la réparation, la réforme démocratique et la réconciliation, préserver la mémoire nationale et les archives, ou encore, prendre des mesures immédiates d'assistance et d'indemnisation des victimes. Après avoir entendu près de soixante-deux mille victimes et transféré deux cent quatre dossiers aux chambres criminelles spécialisées chargées de poursuivre les auteurs de violations des droits humains et de crimes économiques, cette instance a publié, à l'été 2020, son rapport attendu par toute une population<sup>21</sup>. En effet, des chambres spécialisées ont été créées au sein des tribunaux de première instance. Elles sont compétentes pour juger les affaires de viol et toute forme de violence sexuelle, homicide volontaire, torture, disparition forcée, et exécution arbitraire, le fait de frauder aux élections ou de

<sup>16</sup> O. Rovetta, « Une justice transitionnelle en chantier : le cas du Rwanda », *Crime, Histoire & Société*, vol. 21, n° 2, 2017, p. 143-153.

<sup>17</sup> Voyez e.a. « Cambodge : les "chambres extraordinaires" vues de l'intérieur. Entretien avec Maître François Roux », *Mouvements*, n° 53, 2008/1, p. 158-165.

<sup>18</sup> É. Sottas, « Justice transitionnelle et sanction », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 870, juin 2008, disponible en ligne ; URL : <https://international-review.icrc.org/sites/default/files/irrc-870-sottas-web-fra-final.pdf> (consulté le 19 septembre 2021).

<sup>19</sup> S. Vandeginste, « Le processus de justice transitionnelle au Burundi à l'épreuve de son contexte politique », *op. cit.*

<sup>20</sup> International Center for Transitional Justice, « Le processus de justice de transition au Burundi. Défis et perspectives », *ICJT Briefing*, 18 avril 2011, en ligne ; URL : <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Burundi-Processus-de-Justice-2011-French.pdf> (consulté le 19 septembre 2021).

<sup>21</sup> Avocats sans frontières, « Tunisie : le rapport de l'Instance Vérité et Dignité (IVD) disponible en anglais ! », mis en ligne le 24 juillet 2020 ; URL : <https://asf.be/fr/blog/2020/07/24/tunisia-the-truth-and-dignity-commission-report-available-in-english/> (consulté le 19 septembre 2021).

contraindre un individu à l'exil et les crimes économiques commis depuis le 1er juin 1955<sup>22</sup>. La Tunisie a également créé un « fonds de la dignité pour les victimes de la tyrannie », un « Comité d'assainissement de la fonction publique », et un « Comité d'arbitrage et de réconciliation »<sup>23</sup>. Cet exemple tunisien pourrait constituer une source d'inspiration importante pour traiter du cas syrien.

S'agissant de la Syrie, un choix devra être posé entre les poursuites internes devant les tribunaux nationaux ou devant une juridiction hybride où coexistent des juges nationaux et internationaux. Le recours à ce type de juridiction découle principalement de l'incapacité des juridictions nationales à s'en charger. En effet, si les infrastructures judiciaires syriennes n'ont pas été détruites à cause de la guerre, elles étaient déjà largement affaiblies par le déplacement, volontaire ou forcé, des juges, des avocats et des fonctionnaires. Ainsi, le système judiciaire syrien semble inapte à rendre justice lors de la transition à cause de sa dépendance à l'exécutif, de sa politisation poussée et de son manque d'impartialité corrélatif. Vu la nature également ethnico-religieuse du conflit syrien, le fait qu'un nombre important des fonctionnaires soient baassistes pose question : cette appartenance au parti dominant est en effet une obligation aux yeux de la majorité arabo-sunnite pour accéder aux fonctions publiques. *A priori* donc, la préférence envers une juridiction hybride, en partie supervisée par une instance internationale, semble s'imposer en vue de garantir un processus de justice fiable et respectueux des garanties procédurales et en particulier des droits de la défense. Un tel système n'est cependant pas dénué d'effets pervers comme nous l'a appris l'expérience kosovare : la légitimité dont bénéficient des juges non nationaux peut être faible et la coexistence au sein d'une même instance de juges relevant de cultures juridiques différentes peut aboutir à des procédures dont la cohérence peut faire défaut. Comme l'indique une spécialiste de cette expérience, « ce qui peut être passionnant dans le cadre d'une discussion académique n'est pas forcément adapté dans un pays en développement qui a besoin de rebâtir ses institutions »<sup>24</sup>. C'est également à ces écueils potentiels que toute réflexion syrienne sur les modalités précises d'un dispositif de justice transitionnelle devra être attentive.

## II. Un contexte propice au potentiel restaurateur de la justice transitionnelle

Comme on l'a déjà indiqué, la justice transitionnelle ne peut être réduite à une justice pénale répressive focalisée sur la punition des meurtriers et la réparation des victimes. D'autres dimensions et d'autres objectifs sont tout autant décisifs, ainsi

<sup>22</sup> C. Hmed, « Au-delà de l'exception tunisienne : les failles et les risques du processus révolutionnaire », *Pouvoirs*, vol. 1, n° 156, 2016, p. 137-147.

<sup>23</sup> K. Andrieu, « La politique de la justice transitionnelle : concurrence victimaire et fragmentation du processus en Tunisie », *op. cit.*

<sup>24</sup> A. Adamska-Gallant, « Kosovo : une expérience de justice transitionnelle », *Délibérée*, n° 2, 2017, p. 75.

l'étude des racines et des causes du conflit, préalable indispensable à la consolidation de la paix et de la démocratie. Une telle activité n'est cependant envisageable que dans un contexte relativement apaisé et où des mesures urgentes ont d'ores et déjà été adoptées en vue de faire baisser les tensions qui traversent toujours la société syrienne et qui correspondent à des exigences de base émanant de l'opposition. Dans les lignes qui suivent, nous nous risquerons à identifier ces préalables qui, ensemble, permettront le déploiement de la justice transitionnelle et de son potentiel restaurateur.

## **L'identification et la poursuite des membres du noyau dur de l'ancien régime**

On le sait, une poignée d'hommes, constituant le noyau dur du régime de Bachar el-Assad, a été responsable d'un nombre important de violations des droits humains, de crimes de guerre et de détournements de fonds publics. Il est essentiel que toute la lumière soit faite sur ces crimes et sur l'identité de leurs auteurs. Ainsi, il semble indispensable de constituer sans délai une commission d'enquête sur les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et la corruption commis par le noyau du régime. Cette commission serait chargée de localiser les membres de ce noyau et de lancer des procédures judiciaires contre les responsables politiques, les dirigeants de forces sécuritaires et les hommes d'affaires pour tous les crimes graves qu'ils ont commis. La commission doit être ainsi compétente pour les arrêter, saisir leurs biens et récupérer les biens mal acquis situés à l'étranger. Cette opération doit être soigneusement préparée et particulièrement bien ciblée afin de ne pas provoquer un climat de suspicion généralisé déforçant la logique de la transition démocratique, ni entraîner la fuite de capitaux vers l'étranger et par conséquent l'affaiblissement d'une situation économique déjà fragile.

## **La libération et la réparation des détenus politiques**

La libération des prisonniers politiques constitue une revendication populaire et historique de la part de l'opposition politique, de la société civile et plus généralement de la population locale. Mais il est important que cette libération soit bien encadrée parce que le régime d'el-Assad n'a pas fait la distinction entre les opposants politiques et les terroristes. Tous ont été condamnés par le tribunal spécialisé dans les affaires de terrorisme<sup>25</sup>. À la suite de ce travail d'identification et de sélection parmi les milliers de personnes condamnées tout au long du conflit, une politique de réparation devra être soigneusement réfléchie. Par exemple, il est crucial de permettre aux personnes libérées de réintégrer leur emploi et/ou d'obtenir une réparation financière. Une commission spécialement en charge de l'octroi de telles réparations devra vraisemblablement être constituée et elle devra fonctionner selon un cadre défini par une législation définissant des critères clairs permettant d'obtenir le statut de victimes et déterminant,

<sup>25</sup> J.-M. Quemener, *Bachar el-Assad en lettres de sang*, Paris, Plon, 2017.

compte tenu de l'importance relative des souffrances subies, les modalités concrètes d'indemnisation.

Cette politique ne pourra être improvisée en vue d'éviter ce qui a pu se produire en Tunisie où de larges indemnités ont été promises aux victimes avant qu'elles ne soient clairement identifiées ce qui a généré des frustrations<sup>26</sup>. Il est donc essentiel de soigneusement définir des critères précis ouvrant un droit à réparation et d'anticiper le montant nécessaire à cette fin. Enfin, cette politique devra être irréprochable dans le traitement équitable des victimes : rien ne serait pire qu'un détournement de ce mécanisme de réparation par le pouvoir exécutif qui serait principalement déployé au bénéfice des amis du régime comme cela a aussi pu être observé en Tunisie<sup>27</sup>. En particulier, si une des formes de réparation envisagée consiste en l'octroi d'une charge publique, il faut éviter que cette modalité de réparation soit l'occasion d'une compétition malsaine entre fractions politiques qui y verraient un moyen aisé de placer leurs membres à des postes clefs de l'administration. Seuls les critères du mérite et de l'égalité devront présider à un tel type de réparation.

## L'isolement politique

Presque tous les États en transition ont pris des mesures d'exclusion politique. Ces mesures sont le résultat de revendications populaires visant à exclure, définitivement ou pour une période limitée, les éléments associés au régime déchu ou présenté comme responsable des violations massives des droits humains. Ces revendications sont souvent justifiées par la nécessité d'immuniser la transition en cours et d'éviter une contre-révolution menée par l'oligarchie auparavant au pouvoir. Toutefois, trop radicales, de telles mesures d'exclusion de la vie politique peuvent constituer une source de tensions politiques pouvant à leur tour menacer la paix civile et même l'unité de l'État en reconstruction.

En Libye, à titre d'exemple, la transition politique a été totalement bloquée et le pays a sombré dans la guerre civile à la suite de l'adoption de la loi d'isolement politique du 5 mai 2013<sup>28</sup>. Depuis, le pays s'est retrouvé *de facto* avec deux parlements et deux gouvernements<sup>29</sup>. Cette loi empêche en effet toutes les personnes ayant exercé de hautes responsabilités dans l'administration entre 1969 et 2011 d'obtenir le moindre mandat public, ou d'occuper une fonction au sein d'un service public libyen, sans tenir compte du fait qu'elles soient passées à l'opposition dès les débuts de la révolution ou qu'elles aient joué un rôle clef au moment du renversement de régime en 2011. Sont

<sup>26</sup> A. El Ghali, « Le parcours de la justice transitionnelle en Tunisie : d'un mouvement civil à un texte législatif », in PNUD, *La Constitution de la Tunisie. Processus, principes et perspectives*, op. cit.

<sup>27</sup> International Crisis Group, « Tunisie : justice transitionnelle et lutte contre la corruption », *Rapport Moyen-Orient/Afrique du Nord*, n° 168, 3 mai 2016, en ligne ; URL : <https://www.crisisgroup.org/fr/middle-east-north-africa/north-africa/tunisia/tunisia-transitional-justice-and-fight-against-corruption> (consulté le 19 octobre 2021).

<sup>28</sup> Voyez B. Barthe, « En Libye, la radicalité de la loi d'épuration menace de déstabiliser le pays », *Le Monde*, 30 mai 2013.

<sup>29</sup> S. Haddad, « Insécurité, exclusion et blocage politiques dans une Libye fragmentée », *L'Année du Maghreb*, 11, 2014, p. 231-249.

ainsi et notamment visées par cette législation toutes les personnes qui se seraient enrichies durant l'ancien régime au détriment de la population, celles qui, via une activité médiatique, auraient contribué à la glorification du régime de Kadhafi ou encore tous les individus ayant travaillé au sein de ce régime, sachant qu'entre soixante et septante pour cent de la population travaille ou a travaillé dans le secteur public<sup>30</sup>. Cette loi a donc un impact délétère sur d'autres secteurs de la sphère politique et publique. L'épuration politique observée en Irak à la suite de l'invasion états-unienne a également porté atteinte au processus de réconciliation nationale dès l'instant où elle fut conçue et perçue comme une sorte de vengeance politique destinée à humilier les partisans de Saddam Hussein et a surtout bénéficié aux membres de partis islamistes proches du régime iranien. Elle a du reste durablement affaibli des institutions étatiques déjà mal en point<sup>31</sup>.

S'agissant de la Syrie, la nature, la portée et l'étendue de toute mesure d'exclusion politique doivent être bien réfléchies afin d'éviter une deuxième guerre civile, sachant que l'immense majorité des fonctionnaires publics, magistrats compris, ainsi que les membres des organismes scientifiques sont issus du parti ba'as. Leur adhésion au parti, opérée dès leur adolescence et intégrée à leur scolarisation sur sollicitation du maître, ne découle pas forcément de leur croyance en ses principes ou en la justesse de sa doctrine et de ses actes ; simplement, elle est la seule voie permettant d'accéder aux principales fonctions publiques. Aujourd'hui, on estime le nombre de membres du parti ba'as à six millions. Or, leur exclusion systématique de toute fonction publique apparaît en soi impossible à imaginer vu le danger qu'elle présenterait quant au principe de continuité de l'État ; surtout elle serait opérée au profit des islamistes ayant quitté la Syrie dans les années quatre-vingt ou de leurs enfants nés et éduqués à l'étranger. Ces derniers seraient en réalité incapables de faire fonctionner l'appareil étatique vu leur éloignement de la politique locale, de l'administration et des vraies préoccupations du citoyen syrien *lambda*. Il importe donc d'interdire toute politique d'épuration massive et de soigneusement distinguer ce qui relève de l'administration de base de l'état-major politique. Enfin, toute mesure d'exclusion se devra de respecter le droit à un procès équitable et reposer sur une analyse des faits commis et non sur une simple appartenance politique régulièrement de façade.

## La refondation inclusive de la nation

La justice transitionnelle constitue, comme son nom l'indique, un moment pivot, permettant d'évoluer d'un passé mortifère vers un avenir démocratique. Elle constitue à ce titre une occasion privilégiée pour refonder le récit national et en examiner les éléments constitutifs. À cet égard, la Tunisie a abordé trois points cruciaux durant

<sup>30</sup> T. Megirisi, « Analysis of Legislation No. 13 2013: Impact on Libya's Political Sphere », *Sadeq Institute – Policy Brief*, 4 juillet 2013, disponible en ligne sur le site du Project on Middle East Democracy ; URL : <https://pomed.org/sadeq-institute-analysis-of-legislation-no-13-2013-impact-on-libyas-political-sphere/> (consulté le 20 octobre 2021).

<sup>31</sup> H. Al-Dabbagh, « Débaathification en Irak : justice transitionnelle ou simple vengeance ? », *Revue québécoise de droit international*, vol. 27, n° 1, 2014, p. 31-60.



son propre processus transitionnel : le rapport de l'État à la religion, le mythe fondateur de la lutte pour l'indépendance et le système social de redistribution des biens. L'écriture d'un tel récit s'apparente à un sport de combat : en Tunisie comme ailleurs, elle a donné lieu à une espèce de compétition politique où les différentes forces en présence ont tenté d'imposer leur propre lecture de ce récit et de s'auto-conférer un rôle clef dans son déroulement. Une telle opération n'est jamais à l'abri de tentatives de récupération partisane<sup>32</sup>.

En Syrie, la politisation possible du processus de la future justice transitionnelle pourrait compromettre non seulement la transition en tant que telle, mais aussi l'unité de l'État, voire son intégrité territoriale. La concurrence pourrait faire rage sur les tentatives de réécriture de l'histoire contemporaine. Des partis de référence islamique et des mouvements sectaires ainsi que des partis ethniques pourraient rivaliser pour mettre en avant leur propre vision du récit national, pointer les souffrances endurées par leurs membres tout au long de l'histoire syrienne, s'érigeant ainsi en moteur et martyr des luttes qui ont traversé le pays depuis les origines. Profitant de ce *momentum*, ces factions pourraient ainsi le mettre à profit pour conquérir et renforcer la légitimité dont ils bénéficient en Syrie comme aux yeux de la communauté internationale.

Aussi, cet exercice de réécriture balisera inévitablement l'avenir du pays et conditionnera les grandes orientations de la transition. Sur ce point, les partis de référence islamique seraient sans doute tentés de redéfinir l'identité religieuse de l'État et de faire constamment référence à la *Chari'a* comme fondement idéologique du régime politique à reconstruire. Dans le même ordre d'idées, cet exercice pourrait être l'occasion, pour différents partis ethniques, de rappeler leur statut de victime de l'histoire et ainsi appuyer leurs revendications séparatistes. Afin de minorer le risque d'une instrumentalisation politique du processus de justice transitionnelle et de ne pas le réduire à une concurrence parmi les nombreuses victimes, arabes ou kurdes entre autres, du régime d'el-Assad, il importe de mettre en place une instance inclusive permettant la tenue d'un dialogue ouvert, rassembleur et rompant explicitement avec le discours nationaliste porté par l'ancien régime et qui n'était qu'un instrument de légitimation d'un pouvoir familial de nature sectaire. L'identité nationale produite par ce processus devra être riche des multiples courants, politiques, religieux et ethniques qui traversent la Syrie contemporaine sans en favoriser indûment l'un d'entre eux.

## Le rétablissement de la confiance des citoyens envers leurs institutions

L'instauration de la confiance des citoyens en l'État et ses institutions et plus généralement envers les règles et les lois qu'elles produisent revêt une grande importance. Depuis trop longtemps, le peuple syrien ne voit dans l'État qu'une machine paranoïaque et brutale : son efficacité ne s'observe que dans la répression et il est faible

<sup>32</sup> N. Benghellab, « From Myths to the Realities of Transitional Justice. Therapeutic Catharsis, Nation (Re)Building and Political Legitimation », *Champ pénal/Penal Field*, vol. XIII, 2016, mis en ligne le 12 février 2016 ; URL : <http://journals.openedition.org/champpenal/9235> (consulté le 12 février 2023).

sinon inexistant dans les domaines tels que la santé, l'éducation, la justice ou l'emploi. Cet État largement failli sauf lorsqu'il s'agit de se protéger de ses opposants fussent-ils pacifiques est aujourd'hui vu avec méfiance par une population qui se tourne prioritairement vers les structures sociales traditionnelles de première ligne comme la famille, la tribu, l'ethnie ou la communauté religieuse. Ce sont ces structures qui protègent les individus en cas d'injustice, les soignent en cas de maladie et subviennent à leurs besoins en cas de pénurie.

En effet, sous le règne d'el-Assad, le système tout entier et les lois ont été détournés de leur sens et de leurs missions au profit d'une caste politique et au détriment du peuple. Non seulement une profonde réforme des services publics s'impose mais une réorientation budgétaire des sommes délirantes consacrées au financement de l'armée et des forces de sécurité vers les infrastructures de base est indispensable. Toute justice transitionnelle devra être accompagnée d'un investissement massif dans les services sociaux, les soins de santé et le système éducatif. Il est impératif d'enfin prendre soin des milliers de victimes de la guerre. Toute justice apparaît vaine et illusoire lorsque le peuple est dans la précarité économique, crie famine et meurt de maladies *a priori* bénignes ou souffre encore des blessures physiques et psychiques endurées tout au long du conflit<sup>33</sup>. Sur le plan du droit et de la justice, un vaste programme de ratification de conventions internationales apparaît prioritaire en vue de réintégrer la Syrie dans le concert des Nations ; au niveau interne, une réforme importante de l'appareil judiciaire, de la formation des magistrats à la dépolitisation de la justice en passant par un renforcement des garanties procédurales, est nécessaire en vue de restaurer la confiance de la population en ses juges. Enfin, sur le plan institutionnel, en vue de donner satisfaction aux revendications locales et d'éviter tout élan séparatiste inévitablement meurtrier, une ambitieuse politique de décentralisation devrait être entamée et privilégier les régions déshéritées et qui ont subi une marginalisation politique et économique dévastatrice. La gestion du retour des réfugiés en exil ou la relocation des peuples déplacés tout au long du conflit sera également d'une importance aiguë en vue de ré-inclure tout un pan du peuple syrien ayant fui la guerre. Après avoir été les victimes du conflit, ces personnes devraient désormais être les actrices de la reconstruction.

## Un programme de désarmement et de démobilisation

La justice ne peut fonctionner que lorsque l'ordre est assuré. La poursuite de conflits guerriers, même de basse intensité, constitue un obstacle majeur à toute transition démocratique. Or, le conflit syrien a généré la création d'un nombre important de milices agissant hors de tout contrôle tout autant qu'il a laissé une armée exsangue

<sup>33</sup> Dans son rapport du 13 août 2021 soumis au Conseil des droits de l'homme des Nations unies, la Commission d'enquête internationale indépendante sur la République arabe syrienne soulignait la persistance de tensions militaires et de combats dans plusieurs régions du pays et rappelait que plus de la moitié de la population syrienne était en situation d'insécurité alimentaire et nécessitait une assistance humanitaire ; Nations unies, Conseil des droits de l'homme, *Rapport de la Commission d'enquête internationale indépendante sur la République arabe syrienne*, 13 août 2021, A/HRC/48/70.

et détestée<sup>34</sup>. Le défi consiste à simultanément désarmer ces milices, en intégrer les membres aux forces étatiques et à réunifier un corps de défense capable d'assurer la sécurité, de contrôler les frontières, de préserver l'unité de la Syrie et de défendre son intégrité territoriale. Le contrôle des groupes armés et la réduction de leur autonomie sont des objets de préoccupation majeure pour les autorités de transition. Un organe *ad hoc* doit être créé en vue d'œuvrer à la réinsertion des combattants et d'établir un plan de collecte d'armes.

Sur ce point, plusieurs solutions sont envisageables, notamment l'intégration des combattants révolutionnaires dans la police et les forces armées régulières, l'aide au retour à la vie civile ou la réorganisation des forces de protection des frontières ou des sociétés de sécurité chargées de veiller sur les équipements publics et les installations pétrolières. Un inventaire de la participation des différents corps armés au conflit devra être mené et l'établissement de leur responsabilité respective dans les atrocités commises réalisé. Un soutien de la communauté internationale semble indispensable à une vaste refondation de l'armée nationale. Sur ce point aussi, certaines expériences étrangères doivent attirer l'attention des autorités syriennes. Ainsi, l'exemple libyen nous a appris que le recrutement de brigades entières sans préparation suffisante a abouti au renforcement de l'autorité et de l'autonomie de ces brigades au sein de l'appareil étatique. Paradoxalement légitimées par leur intégration à l'appareil étatique, ces milices ont contribué à bouleverser le jeu politique en offrant leurs services à des acteurs politiques concurrents ce qui a rendu le paysage politique de plus en plus complexe et ingérable et considérablement ralenti, sinon tué dans l'œuf, toute transition. Le programme de désarmement et de démobilisation a fini par être instrumentalisé au profit de ces acteurs politiques qui ont vu dans ces milices un nouveau bras armé. De chefs révolutionnaires, leurs dirigeants ont évolué en chefs de guerre et leur pouvoir est devenu, sur le terrain, tellement important qu'ils agissent désormais en toute impunité sans que le pouvoir central ne semble en mesure de mettre un terme à leurs exactions<sup>35</sup>. Officiellement sous l'autorité de l'État, ces milices ne se privent plus d'intervenir dans le champ politique et se confrontent à l'armée régulière, défiant ouvertement le pouvoir intérimaire<sup>36</sup>. En Irak, le démantèlement de l'armée nationale à la suite de l'invasion américaine de 2003 fut la cause principale de la domination de milices sectaires téléguidées depuis l'Iran<sup>37</sup>. Porteuses d'un agenda éloigné des préoccupations du peuple irakien, ces milices sont responsables de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité commis en Syrie et en Irak. Elles restent aujourd'hui le principal obstacle à la restauration de l'État national<sup>38</sup>.

<sup>34</sup> I. Alsabagh, *Juste avant l'aube. Lettres de guerre et d'espérance du curé d'Alep*, Paris, Cerf, 2017.

<sup>35</sup> L. A. Ammour, « La Libye en fragments », *Annuaire français des relations internationales*, vol. XIV, 2013, p. 653-678.

<sup>36</sup> S. Haddad, « Les impasses dangereuses de la transition libyenne », *Annuaire IEMed de la Méditerranée*, 2014, p. 219-221.

<sup>37</sup> L. Dakhli, *Histoire du Proche-Orient contemporain*, Paris, La Découverte, 2015.

<sup>38</sup> Z. Majed, *Syrie, la révolution orpheline*, Arles, Actes Sud, 2013.

## Conclusion

Ce chapitre entendait pointer simultanément le caractère indispensable de la justice transitionnelle mais également les risques que présente une telle entreprise. Sans prétendre à l'exhaustivité et en puisant certaines pistes de réflexion dans diverses expériences étrangères et plus ou moins voisines de la Syrie, notre propos n'a fait que survoler certains des principaux enjeux que soulève toute tentative de mettre en place un processus de justice transitionnelle. Autant étape décisive vers un État de droit démocratique qu'opportunité pour l'ancien régime de consolider son pouvoir arbitraire, la justice transitionnelle est une arme à double tranchant : soigneusement préparée par toutes les forces politiques du pays, placée sous les auspices par exemple des Nations unies et soutenue par l'ensemble de la population, elle pourra en effet baliser un futur pacifique ; précipitée, instrumentalisée et uniquement pilotée par la caste au pouvoir, elle ne fera qu'au mieux légitimer un *statu quo* mortifère, au pire relancer une logique meurtrière et alimenter des conflits toujours latents. Dans les prochains chapitres, nous tâcherons de préciser le paysage à peine esquissé dans les lignes qui précèdent. D'une part, nous envisagerons ce qui semble aujourd'hui constituer le principal organe politique susceptible de mener cette opération de justice transitionnelle et plus généralement baliser les nombreuses réformes, constitutionnelles, sociales et économiques, que la situation syrienne impose, soit le Comité constitutionnel. D'autre part, nous nous attarderons à la question aiguë des disparitions forcées et argumenterons en faveur de la ratification par la Syrie de la Convention des Nations unies sur le sujet. Enfin, nous verrons quel pourra être le rôle de la société civile syrienne dans ce processus et surtout quelles ressources le concept de capital social, forgé notamment par la Banque mondiale, peut offrir dans ce cadre.



## Chapitre II

# Le Comité constitutionnel syrien\*

## *Un organe susceptible d'opérer la transition démocratique ?*

### Introduction

Le 23 septembre 2019, le Secrétaire général de l'ONU, António Guterres, a annoncé la création d'un Comité constitutionnel pour la Syrie, aussi appelé Commission constitutionnelle, fruit d'un accord longuement négocié entre le gouvernement syrien et l'opposition politique sous l'égide des Nations unies. Ce comité est composé de cinquante représentants du gouvernement syrien, de cinquante représentants de l'opposition et de cinquante membres de la société civile directement nommés par l'ONU. Le lancement de ce comité dirigé par les Syriens a été salué comme le début d'un processus politique susceptible de sortir le pays de sa tragédie<sup>1</sup>. L'envoyé spécial de l'ONU pour la Syrie, Geir Pedersen, a ainsi estimé que les travaux du Comité constitutionnel permettront de « surmonter les différences entre les parties syriennes » et « d'ouvrir la porte à un processus politique plus large »<sup>2</sup> tandis que le Conseil de l'Europe envisageait ce comité comme « un mécanisme nécessaire de transition politique vers une Syrie démocratique après la guerre »<sup>3</sup>.

---

\* Ce chapitre a été rédigé par Salim Sendiane.

<sup>1</sup> ONU Info, « Syrie : le chef de l'ONU annonce un accord sur un Comité constitutionnel », 23 septembre 2019, en ligne ; URL : <https://news.un.org/fr/story/2019/09/1052232> (consulté le 18 septembre 2021).

<sup>2</sup> ONU Info, « Syrie : le comité constitutionnel peut contribuer à instaurer la confiance (ONU) », 2 octobre 2019, en ligne ; URL : <https://news.un.org/fr/story/2019/10/1053042> (consulté le 18 septembre 2021).

<sup>3</sup> « Situation en Syrie : des perspectives de solution politique ? », rapport réalisé par T. Bakoyannis pour la Commission des questions politiques et de la démocratie de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 16 mai 2019, doc. n° 14889.

Ce comité aura pour tâche d'élaborer et rédiger, dans le cadre du processus de Genève<sup>4</sup>, une réforme constitutionnelle qui sera soumise à l'approbation du peuple, en vue de contribuer au règlement politique du conflit syrien et à la mise en œuvre de la résolution 2254 (2015) du Conseil de sécurité. Ce comité a la faculté de revoir et de modifier la Constitution de 2012, y compris à la lumière de précédentes expériences constitutionnelles syriennes, ou de rédiger une nouvelle constitution<sup>5</sup>. Ce mandat apparemment limité à une réforme constitutionnelle semble en deçà de la somme des enjeux posés par le problème politique syrien dont le spectre dépasse la seule question du contenu d'un texte constitutionnel et de ses modalités d'adoption. Soit. Une autre difficulté réside dans le contexte qui a vu naître ce comité : une situation militaire toujours tendue et parasitée par l'intervention de puissances tierces ; ce comité syrien, né au forceps, n'est donc pas le produit d'un cessez-le-feu, partie d'un accord préalable entre belligérants.

La première partie de ce chapitre reviendra d'ailleurs sur le contexte qui a vu naître ce comité et rappellera les principales étapes qui ont scandé le conflit syrien et abouti à la création de ce comité (I). En particulier, nous reviendrons sur le rôle, constructif ou à l'inverse délétère, de plusieurs pays tiers qui ont pesé de tout leur poids dans l'évolution observée autant sur les lignes de front que dans les salons cossus où se discute l'avenir de la Syrie. Ensuite, en nous attardant à la composition et au fonctionnement de ce comité, nous nous interrogerons sur sa légitimité, sur ses marges de manœuvre et en définitive sur les chances que son travail soit un jour couronné de succès (II).

## I. Le fruit d'une longue et pénible négociation

Face aux revendications populaires, la réponse privilégiée du régime fut la répression et ce depuis les années quatre-vingt. Cette stratégie sans issue a culminé au printemps 2011 avec le début d'un conflit ayant abouti à l'une des pires catastrophes humanitaires du XXI<sup>e</sup> siècle. L'enlisement de la situation a justifié, assez rapidement, une série d'interventions d'organisations internationales ou régionales ainsi que de pays tiers directement intéressés par l'évolution de la situation, qu'il s'agisse d'un renforcement du régime en place ou de son renversement militaire.

La Ligue des États arabes a été, en novembre 2011, la première organisation à mettre la pression sur le régime de Bachar el-Assad<sup>6</sup>, tout d'abord en suspendant la participation de la Syrie à ses travaux<sup>7</sup>. À partir du 26 décembre 2011, elle y déploie

<sup>4</sup> Le processus de Genève désigne les pourparlers menés depuis 2012 en vue de trouver une solution pacifique au conflit syrien. Ce processus enlisé durant de nombreuses années a été relancé par la résolution 2254 adoptée par le Conseil de sécurité des Nations unies le 18 décembre 2015.

<sup>5</sup> United Nations, Security Council, *Letter dated 26 September 2019 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council*, 27 September 2019, S/2019/775.

<sup>6</sup> M. Lundgren, « Mediation in Syria: Initiatives, Strategies, and Obstacles, 2011-2016 », *Contemporary Security Policy*, vol. 37, n° 2, 2016, p. 273-288.

<sup>7</sup> « La Ligue arabe suspend la Syrie et exige des sanctions », *Le Monde*, (avec AFP-Reuters), 12 novembre 2011.

cent soixante-cinq observateurs avec l'accord du régime. Menée dans un contexte peu propice, leur mission consistait à piloter l'application d'un plan de sortie de crise prévoyant l'arrêt des violences, la libération des détenus, le retrait des chars des villes et la libre circulation des médias étrangers avant l'ouverture de toute négociation<sup>8</sup>. Aucune de ces mesures ne sera mise en œuvre. L'échec de la mission, actée le 18 janvier 2012, conduira la Ligue arabe à hausser le ton et le 22 janvier 2012, son secrétaire général ainsi que le Premier ministre du Qatar enverront une lettre aux Nations unies contenant une feuille de route pour une sortie de crise articulée autour d'un cessez-le-feu, de la formation d'un gouvernement national et du transfert du pouvoir du président syrien Bachar el-Assad à son vice-président<sup>9</sup>. Ce document n'a cependant pas résisté aux veto de la Russie et de la Chine au Conseil de sécurité des Nations unies<sup>10</sup>.

Le 23 février 2012, l'ancien secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, est désigné Envoyé spécial conjoint de l'ONU et de la Ligue arabe pour la Syrie<sup>11</sup>. En mars, il soumet aux parties en conflit un plan de sortie de crise composé de six points<sup>12</sup> : 1. Instauration d'un dialogue politique ouvert et dirigé par les Syriens ; 2. Cessation immédiate des hostilités sous le contrôle des Nations unies ; 3. Acheminement de l'aide humanitaire dans toutes les zones touchées par les combats ; 4. Fin de toute détention arbitraire et accès aux lieux de détention ; 5. Liberté de la presse et libre circulation des journalistes sur le territoire ; 6. Respect des libertés d'association et de manifestation de la population syrienne. Ce plan a été accepté par le régime et, surtout, endossé par le Conseil de sécurité des Nations unies en vertu de la résolution 2042, adoptée le 14 avril 2012<sup>13</sup>.

Une semaine plus tard, le Conseil de sécurité adoptait la résolution 2043 par laquelle il enjoignait le régime à dûment et intégralement respecter le plan en six points et créait, en vue de contrôler la cessation de la violence armée et l'application de ce plan, la Mission de supervision des Nations unies en Syrie (MISNUS)<sup>14</sup>. Placée sous le commandement d'un observateur militaire et au départ composée de trois cents observateurs militaires non armés, cette mission n'a pu être menée à bien et nonobstant une brève accalmie, sa présence n'a pas été en mesure de prévenir une intensification du conflit.

Le 30 juin 2012, un accord sur les principes d'une transition politique et d'un partage du pouvoir en Syrie est signé à Genève<sup>15</sup>, à l'issue d'une réunion du groupe

<sup>8</sup> V. Duhem (avec AFP), « Syrie : doute au sein de la Ligue arabe sur l'efficacité de la mission des observateurs », *Jeune Afrique*, 2 janvier 2012.

<sup>9</sup> Conseil de la Ligue arabe, *Résolution 7444*, 12 janvier 2012, transmise au Conseil de sécurité des Nations unies, S/2012/71, en ligne ; URL : <https://digitallibrary.un.org/record/720513?ln=fr#record-files-collapse-header> (consulté le 21 octobre 2021).

<sup>10</sup> ONU Info, « Une résolution sur la Syrie bloquée par la Chine et la Russie au Conseil de sécurité », 4 février 2012.

<sup>11</sup> P. Akpinar, « The Limits of Mediation in the Arab Spring: The Case of Syria », *Third World Quarterly*, vol. 37, n° 12, 2016, p. 2294.

<sup>12</sup> R. Gowan, « Kofi Annan, Syria and the Uses of Uncertainty in Mediation », *Stability: International Journal of Security and Development*, vol. 2, n° 1, 2013, en ligne ; URL : <https://stabilityjournal.org/articles/10.5334/sta.ax/print/> (consulté le 21 octobre 2021).

<sup>13</sup> Nations unies, Conseil de sécurité, *Résolution 2042 (2012)*, 14 avril 2012, S/RES/2042 (2012).

<sup>14</sup> Nations unies, Conseil de sécurité, *Résolution 2043 (2012)*, 21 avril 2012, S/RES/2043 (2012).

<sup>15</sup> M. Asseburg, W. Lacher, M. Transfeld, « Mission Impossible ? UN Mediation in Libya, Syria and Yemen », *SSOAR – SWP Research Paper*, 8/2018, p. 33 ; en ligne ; URL : <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/60446> (consulté le



d'action sur la Syrie réunissant les ministres des Affaires étrangères des principales puissances étrangères et des représentants d'organisations régionales<sup>16</sup>. Ce plan d'action, surnommé « Genève 1 », balise l'exécution du plan en six points et des résolutions 2042 et 2043 du Conseil de sécurité, en prévoyant, notamment, un arrêt immédiat des combats. Il envisage également la mise en place d'un gouvernement transitoire doté des pleins pouvoirs et ainsi capable d'instaurer un climat de neutralité dans lequel la transition pourra être opérée. Sa composition, adoptée au consensus, pourra inclure des membres de l'actuel gouvernement au pouvoir, des représentants de l'opposition politique ainsi que d'autres groupes. Il sera chargé de rédiger un nouveau texte constitutionnel soumis à l'approbation du peuple et de préparer la tenue d'élections multipartites, libres et équitables.

Toutefois, en juillet 2012, la Russie et la Chine mettent leur veto, pour la troisième fois, contre un projet de résolution qui donnait dix jours aux autorités syriennes pour qu'elles appliquent intégralement leurs engagements tels que stipulés dans les résolutions 2042 (2012) et 2043 (2012), sous peine de faire l'objet de mesures prises en vertu de l'article 41 de la Charte des Nations unies<sup>17</sup>. Le projet entendait aussi renouveler, pour un mois et demi, le mandat de la Mission de supervision des Nations unies en Syrie (MISNUS). Ce double veto marque la fin du plan en six points. Le 19 août 2012, le mandat de la MISNUS prend fin<sup>18</sup>. Seul demeure un bureau de liaison des Nations unies en Syrie dont le rôle est d'aider à l'établissement d'un dialogue entre le régime, les insurgés et le représentant de l'ONU et de la Ligue des États arabes pour la Syrie. En septembre 2012, Lakhdar Brahimi remplace Kofi Annan en tant que représentant spécial des Nations unies. Il démissionnera en mai 2014 après l'échec de la conférence dite « Genève 2 » tenue au printemps 2014<sup>19</sup>.

En effet, en février 2014, les délégations de l'opposition et du régime se sont réunies à Genève en reprenant pour base de discussion le communiqué Genève 1. Rapidement cependant, deux visions s'affrontent : l'opposition met en avant la question de la mise sur pied d'un gouvernement de transition doté des pleins pouvoirs exécutifs et le retrait du chef de l'État dans le processus de transition ; le régime en place, lui, insiste sur la légitimité des combats armés destinés à lutter contre le terrorisme. La négociation se solde par un échec. L'intransigeance du régime est due au soutien indéfectible de ses alliés et notamment de la Russie qui va systématiquement soutenir le régime sur le plan diplomatique en faisant régulièrement usage de son droit de veto au Conseil de

---

22 octobre 2021).

<sup>16</sup> Les Secrétaires généraux de l'Organisation des Nations unies et de la Ligue des États arabes, les ministres des Affaires étrangères de la Chine, de la France, de la Russie, du Royaume-Uni, des États-Unis, de la Turquie, de l'Irak (président du Sommet de la Ligue des États arabes), du Koweït (président du Conseil des ministres des Affaires étrangères de la Ligue des États arabes) et du Qatar (président du Comité arabe de suivi de la situation en Syrie de la Ligue des États arabes) et la Haute Représentante de l'Union européenne pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité se sont réunis à l'Office des Nations unies à Genève en tant que Groupe d'action pour la Syrie, sous la présidence de l'Envoyé spécial conjoint de l'Organisation des Nations unies et de la Ligue des États arabes pour la Syrie.

<sup>17</sup> J. Giffkins, « The UN Security Council Divided: Syria in Crisis », *Global Responsibility to Protect*, vol. 4, n° 3, 2012, p. 377-393.

<sup>18</sup> Nations unies, ONU Info, « Le Conseil de sécurité annonce la fin de la Mission de supervision des Nations unies en Syrie », 16 août 2012.

<sup>19</sup> P. Akpinar, « The Limits of Mediation in the Arab Spring: The Case of Syria », *op. cit.*, p. 2295.

sécurité des Nations unies dès que celui-ci envisagera de sanctionner Bachar el-Assad. Renforcé par la puissance russe, ce dernier pourra se montrer inflexible d'autant qu'à partir de la fin septembre 2015, il pourra en outre bénéficier d'une aide militaire directe de la part de l'allié russe<sup>20</sup>.

En octobre 2015, à l'initiative des États-Unis et de la Russie, un Groupe international d'appui pour la Syrie (GIAS ou ISSG en anglais) est constitué : il regroupe seize pays dont l'Iran<sup>21</sup>, ainsi que l'Union européenne, les Nations unies et la Ligue arabe. À l'issue de négociations tenues à Vienne, le Groupe publie une première déclaration le 14 novembre 2015, par laquelle il affirme sa détermination à assurer une transition politique menée par les Syriens et fondée par le communiqué Genève 1 dans son intégralité. Cette déclaration a ensuite permis au Conseil de sécurité d'adopter la résolution 2254 du 18 décembre 2015 saluée comme une étape peut-être décisive sur le chemin de la paix<sup>22</sup>. La résolution confirme le soutien du Conseil au communiqué Genève 1, appuie les initiatives menées par le GIAS et souligne la nécessité de mettre sur pied une autorité de transition dotée des pleins pouvoirs exécutifs et destinée à organiser la transition vers un nouveau régime démocratique<sup>23</sup>. Cette résolution fixe ainsi un calendrier à cette transition devant culminer endéans les dix-huit mois par l'organisation d'élections libres et transparentes conformément à la nouvelle constitution<sup>24</sup>. Cependant, tel un géant désarmé, la résolution adoptée en vertu du chapitre VI de la Charte des Nations unies (Règlement pacifique des différends) n'annonce aucune mesure contraignante en cas du non-respect de ses dispositions. Presque au même moment, les forces loyalistes remportent une bataille décisive à Alep et détruisent l'un des plus importants quartiers généraux rebelles de la région. La guerre menée à Alep prendra fin un an plus tard, le 22 décembre 2016, avec la victoire du régime<sup>25</sup>.

La prise d'Alep par les forces du régime appuyées par ses alliés a produit un changement de rapport de forces et a définitivement consacré le rôle de la Russie, mais aussi de l'Iran et de la Turquie dans l'évolution du conflit. Les pourparlers ne sont plus organisés à l'initiative de l'ONU. En décembre 2016<sup>26</sup>, un cessez-le-feu est négocié entre le régime et l'opposition, annoncé par la Russie et par la Turquie, et assorti d'un mécanisme de surveillance des violations. Il ouvre la voie à une nouvelle résolution 2336 du Conseil de sécurité qui a été adoptée à l'unanimité le 31 décembre

<sup>20</sup> N. Kozhanov, « Russia's Military Intervention in Syria Makes It a Key Regional Player », *Chatham House*, 2 octobre 2015, en ligne ; URL : <https://www.chathamhouse.org/2015/10/russias-military-intervention-syria-makes-it-key-regional-player> (consulté le 23 octobre 2021).

<sup>21</sup> Auparavant, l'Iran n'avait pas été invité à la table des négociations.

<sup>22</sup> Nations unies, Conseil de sécurité, Communiqué de presse, « Syrie : pour la première fois depuis le début du conflit, le Conseil de sécurité fait preuve d'unité en adoptant une *feuille de route* pour la paix », 18 décembre 2015, CS/12171.

<sup>23</sup> Nations unies, Conseil de sécurité, *Résolution 2054 (2015)*, 18 décembre 2015, S/RES/2054 (2015).

<sup>24</sup> Voyez pour une analyse opérationnelle de cette résolution, The Carter Center, « Syria's Transition Governance & Constitutional Options Under U.N. Security Council Resolution 2254 », *Working Paper*, June 2016, en ligne ; URL : <https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/conflict/resolution/syria-conflict/principles-and-constitutional-provisions-may-8-2016.pdf> (consulté le 24 septembre 2021).

<sup>25</sup> Pour un bilan de cette bataille qui dura cinq ans et qui fut parmi les plus violentes du conflit, voyez K. A. Grant, B. Kaussler, « The Battle of Aleppo: External Patrons and the Victimization of Civilians in Civil War », *Small Wars & Insurgencies*, vol. 31, n° 1, 2020, p. 1-33.

<sup>26</sup> « La Russie, la Turquie, Damas et l'opposition annoncent un cessez-le-feu en Syrie », *France 24*, 29 décembre 2016.

2016. Ce texte constitue l'impulsion nécessaire pour relancer le processus politique lors des pourparlers qui se tiennent à Astana au Kazakhstan, à la mi-janvier 2017, des pourparlers attendus avec intérêt par le Conseil de sécurité des Nations unies qui y voit une « étape majeure en vue de la reprise [...] des négociations organisées sous l'égide de l'Organisation des Nations unies »<sup>27</sup>. La première séance de pourparlers permet la mise en place de quatre « zones de désescalade » sur le territoire syrien et l'ouverture de discussions entre représentants du régime et de l'opposition sur des questions militaires. La création d'une cinquième zone et le déploiement de troupes des trois pays garants de la zone de désescalade d'Idlib sont envisagés<sup>28</sup>. On notera cependant que la détermination de ces zones a moins pour objectif de favoriser une résolution globale du conflit que d'isoler les combattants de Daesh en vue de diviser et d'affaiblir l'ensemble des groupes, quels qu'ils soient, opposés à Bachar el-Assad ; elle n'est du reste pas dénuée d'intérêts stratégiques spécifiques (ainsi, l'exclusion de tout représentant kurde exigée par la Turquie)<sup>29</sup>.

Au fil de l'année 2017 et 2018, le régime a reconquis ses territoires perdus grâce aux soutiens de la Russie et de l'Iran. Sa position politique est renforcée par ces victoires militaires ; il n'a désormais plus aucune raison de faire des compromis. En outre, le récit qu'il porte, soit le fait de revendiquer de lutter contre le terrorisme (un terme qui regroupe sans distinction tout opposant au régime), lui offre une certaine légitimité internationale. La perspective d'une solution consensuelle et négociée parmi toutes les parties s'éloigne. Toutefois, la Russie, soucieuse de transformer son succès militaire en victoire politique appelle à une conférence politique regroupant toutes les parties au conflit, les communautés ethniques et religieuses syriennes. Ce « Congrès de paix inter-syrien » tenu à l'initiative de Moscou et de Téhéran, alliés du régime de Damas, et d'Ankara, soutien des rebelles, s'est réuni à Sotchi, les 29 et 30 janvier 2018, en l'absence d'opposants notables comme le Congrès du dialogue national syrien et les partis kurdes et à la suite de pourparlers tenus à Vienne quelques jours auparavant sous l'égide des Nations unies<sup>30</sup>. L'opposition, abandonnée par ses alliés et affaiblie sur le terrain, se trouve contrainte de se rallier au processus de Sotchi là où elle est réduite à quelques groupes tolérés par Damas : le groupe de Moscou dirigé par Qadri Jamil et le groupe du Caire dirigé par Jihad Makdissi. À l'issue chahutée de la conférence de Sotchi, le chef de la diplomatie russe a cependant assuré que le Comité constitutionnel qu'il était question de constituer comprendrait des délégués de toutes les mouvances syriennes, y compris celles qui n'étaient pas représentées à Sotchi. L'émissaire de l'ONU pour la Syrie, Staffan de Mistura, nommé en juillet 2014, a commenté cette annonce avec prudence, sans doute agacé par les tergiversations des puissances étrangères alors que restait lettre morte depuis plusieurs années le processus entamé à Genève en 2012 : « nous n'avons pas besoin d'un nouveau processus, nous n'avons

<sup>27</sup> Nations unies, Conseil de sécurité, *Résolution 2336 (2016)*, 31 décembre 2016, S/RES/2336 (2016).

<sup>28</sup> « Situation en Syrie : des perspectives de solution politique ? », rapport réalisé par T. Bakoyannis pour la Commission des questions politiques et de la démocratie de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 16 mai 2019, doc. n° 14889.

<sup>29</sup> M. Diexkhoff, « Que négocie-t-on en Syrie ? », *Négociations*, n° 34, 2020/2, p. 116.

<sup>30</sup> « Syrie : pourparlers du "dernier espoir" à l'ONU à Vienne », *Le Point (avec AFP)*, 24 janvier 2018.

pas besoin d'un processus concurrent » déclarait-il<sup>31</sup>. En position de force après la reprise des territoires contrôlés par l'opposition, la Russie a soigneusement supprimé toute référence à un gouvernement de transition de la déclaration adoptée à Sotchi, consacrant sur le plan diplomatique l'immovibilité du régime de Bachar el-Assad : « l'idée d'un changement en profondeur du système politique paraît pour le moment avoir été reléguée à la sphère du non-négociable »<sup>32</sup>. C'est dans ce contexte déséquilibré que prend place la création du Comité constitutionnel en septembre 2019.

## II. Composition, fonctionnement et perspectives

Traditionnellement, la forme de gouvernement d'un État, ainsi que le processus constitutionnel qui aboutit à celle-ci, relèvent du droit interne et donc de la souveraineté interne réservé à l'État<sup>33</sup>. Cette indifférence internationale à la forme de gouvernement interne a été consacrée à l'article 2 § 7 de la Charte des Nations unies qui consacre le principe de la non-ingérence des Nations unies dans les affaires « qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État ». Le droit international accorde ainsi aux États la liberté de choix de leur régime politique, économique et social. Cette liberté est la résultante du principe de l'autonomie constitutionnelle garantie par l'égalité souveraine entre États<sup>34</sup>.

Cette conception traditionnelle de l'ordre international n'a pas résisté à la multiplication de conflits internes et de guerres civiles qui constituent aujourd'hui la principale menace pesant sur la sécurité internationale. Or, une partie importante de ces conflits repose sur la revendication du peuple à disposer de lui-même face à un régime jugé arbitraire sinon criminel. La réalisation de la paix mondiale nécessite depuis la fin de la guerre froide de promouvoir l'idéal démocratique qui garantit à son tour le développement<sup>35</sup>. En effet, le développement et le respect des droits de l'homme sont érigés, dans la Charte des Nations unies, comme buts et objectifs de l'Organisation des

<sup>31</sup> K. Makieh, M. Tsvetkova, « Conférence sur la Syrie mouvementée à Sotchi, l'opposition ignorée », *Reuters*, 30 janvier 2018.

<sup>32</sup> M. Diexkhoff, « Que négocie-t-on en Syrie ? », *op. cit.*, p. 120.

<sup>33</sup> H. Gros-Espiell, « Liberté des élections et observation internationale des élections. Rapport général », in *Liberté des élections et observation internationale des élections. Actes du colloque de la Laguna*, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 79. On notera cependant plusieurs précédents où, à la suite d'élections jugées irrégulières, eut lieu une intervention unilatérale d'une puissance occidentale dans les affaires intérieures d'un autre État ; voyez sur ce point O. Schachter, « Is there a Right to Overthrow an Illegitimate Regime ? », in *Mélanges Michel Virally. Le droit international au service de la paix, de la justice et du développement*, Paris, Pedone, 1991, p. 423 et K. Nowrot, E. W. Schabacker, « The Use of Force to Restore Democracy : International Legal Implications of the ECOWAS Intervention in Sierra Leone », *American University International Law Review*, vol. 14, n° 2, 1998, p. 321.

<sup>34</sup> R. Ben Achour, « Rapport introductif » in R. Ben Achour, S. Laghmani (dir.), *Le Droit international à la croisée des chemins (Force du droit et droit de la force)*, Paris, Pedone, 2004, p. 5-15.

<sup>35</sup> Ce lien intrinsèque sera affirmé, en 1993 lors de la Conférence des Nations unies sur les droits de l'homme, par la Déclaration et le Programme d'action de Vienne ainsi que par les trois Agendas de l'ancien secrétaire général des Nations unies B. Boutros-Ghali.

Nations unies et ils apparaissent aujourd'hui tels des obstacles ou plutôt des balises à l'exercice de l'autonomie constitutionnelle étatique<sup>36</sup>. Ainsi, « le principe de l'égalité légitimité des régimes politiques, envisagé comme un corollaire de la souveraineté tend à céder le pas à un principe de légitimité démocratique »<sup>37</sup>.

Dans le contexte du *Printemps arabe*, l'ONU n'a d'ailleurs eu de cesse de souligner la nécessité de répondre aux revendications légitimes des peuples en révolte, insistant ainsi sur la nécessité d'une transition démocratique dans les États en crise<sup>38</sup>. Par rapport à la Syrie, la situation rencontrée par le régime a posé les bases de multiples interventions étrangères de type militaire, politique ou même juridique. En effet, affaiblie sur le terrain, la souveraineté syrienne doit, pour formellement subsister, bénéficier du soutien décisif de puissances étrangères, au premier chef la Russie et l'Iran, qui exercent une influence considérable sur les choix *a priori* souverains du pays comme l'élaboration et l'éventuelle mise en œuvre d'un processus de transition. Damas est ainsi reléguée à une simple administration chargée, au mieux, de veiller au respect de conventions ou d'accords négociés et signés par ces puissances étrangères au nom de la Syrie. Et face à ce pouvoir assez largement téléguidé, l'opposition politique elle est confisquée par la Turquie dont les intérêts spécifiques sont loin de correspondre aux besoins et aux attentes exprimés par l'ensemble de l'opposition au régime de Bachar el-Assad.

Or, comme on l'a déjà évoqué, l'enjeu de la création du Comité constitutionnel pour la Syrie consiste aussi à permettre aux parties syriennes de se réapproprier leur destin et à décider seules les contours de la transition à mener. L'acte constitutif de ce comité insiste d'ailleurs avec force : il s'agit de constituer « une commission constitutionnelle crédible, équilibrée et inclusive, dirigée et contrôlée par les Syriens »<sup>39</sup>, le rôle de l'envoyé spécial des Nations unies devant se limiter à faciliter les travaux en rapprochant les points de vue des parties en présence en vue de dégager un consensus (article 5 du mandat du Comité constitutionnel). Le texte prend soin de répéter que « La Commission constitutionnelle travaillera avec diligence et sans interruption pour produire des résultats et progresser dans ses travaux, sans ingérence étrangère et sans qu'on lui impose un calendrier » (article 7 du mandat). En d'autres termes, le processus constitutionnel auquel devra aboutir ce comité se veut à l'abri de toute tentative de confiscation par une ou plusieurs puissances étrangères.

En pratique cependant, il est évident que ce comité ne bénéficiera pas d'une liberté absolue dans les choix qu'il posera en vue de baliser une nouvelle architecture

<sup>36</sup> V. Huet, « L'autonomie constitutionnelle de l'État : déclin ou renouveau ? », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 73, 2008/1, p. 65-87.

<sup>37</sup> H. Thierry, « L'État et l'organisation de la société internationale », in *L'État souverain à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle. Actes du Colloque de Nancy. XXVII<sup>e</sup> colloque de la Société française pour le droit international*, Paris, Pedone, 1994, p. 146 ; cité par D. Kokoroko, « Souveraineté étatique et principe de légitimité démocratique », *Revue québécoise de droit international*, vol. 16, n° 1, 2003, p. 45.

<sup>38</sup> R. Kherad, « Responsabilité de protéger, souveraineté de l'État et révoltes populaires », in R. Ben Achour (dir.), *Souveraineté de l'État et révoltes populaires*, colloque de Tunisie des 12 et 14 avril 2012, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 capitale, 2013, p. 55-72.

<sup>39</sup> Nations unies, Conseil de sécurité, *Mandat et principales règles de fonctionnement de la Commission constitutionnelle crédible, équilibrée et inclusive dirigée et contrôlée par les Syriens sous les auspices de l'Organisation des Nations unies à Genève*, 27 septembre 2019, S/2019/775.

constitutionnelle à la Syrie post-confliktuelle. Il sera tout d'abord confronté à un phénomène étudié de longue date dans le champ des relations internationales ou du droit international, celui de l'internationalisation des constitutions<sup>40</sup>. Ce phénomène couvre un large spectre de pratiques qui varient entre la simple influence des droits humains internationalement consacrés sur une assemblée constituante, la tutelle exercée par les acteurs internationaux sur le processus constitutionnel proprement dit en passant par l'assistance technique et l'encadrement de la procédure par la communauté internationale<sup>41</sup>. Celle-ci peut être totale et viser l'intégralité du territoire et/ou l'ensemble des pouvoirs constitués, comme dans le cas du Kosovo ou du Timor oriental ou partielle<sup>42</sup> et tel sera vraisemblablement le cas en Syrie. En effet, malgré l'expression de l'autonomie du Comité constitutionnel dans son acte constitutif, non seulement les Nations unies joueront un rôle décisif dans le soutien à ses travaux, comme elle a d'ailleurs déjà joué un rôle en nommant un tiers de ses membres<sup>43</sup>, mais en outre, il est fort à parier que plusieurs participants à ce processus prendront en partie leurs ordres auprès de puissances étrangères, à tout le moins leur rendront des comptes. À la suite de ces premières considérations, examinons plus en détail la composition, le fonctionnement et les marges de manœuvre envisagés pour ce comité.

Le mandat et les principales règles de fonctionnement du Comité constitutionnel ont été approuvés par le régime et la Commission syrienne de négociation avec le concours de l'envoyé spécial des Nations unies pour la Syrie, Geir Pedersen<sup>44</sup>. Il se compose d'un organe élargi et d'un organe restreint. Les cent cinquante membres siègent au sein de l'organe élargi ; l'organe restreint est formé de quarante-cinq membres : quinze sont désignés par le régime parmi les cinquante qu'il a nommés comme membres de l'organe élargi, quinze autres sont désignés par la Commission syrienne de négociation parmi les cinquante personnes qu'elle a nommées comme membres de l'organe élargi et quinze sont issus des cinquante membres de la société civile désignés par les Nations unies. L'organe restreint se charge d'élaborer et de rédiger les propositions constitutionnelles et l'organe élargi a pour tâche de les adopter (article 2 du mandat). Le choix a donc été de privilégier un travail global au sein d'un seul organe et non une répartition du travail parmi plusieurs commissions thématiques<sup>45</sup> composées proportionnellement par les trois grandes parties représentées

<sup>40</sup> L. Delbez, « Le concept d'internationalisation », *Revue générale de droit international public*, 1967, p. 5-62.

<sup>41</sup> Q. Barnabé, L. Paiola, « Le processus constitutionnel de l'État en crise exercé sous la contrainte internationale : étude du cas de la Bosnie-Herzégovine », *Revue juridique de l'Ouest*, 2015/3, p. 41-56.

<sup>42</sup> M. Guimezanes, « Les transitions constitutionnelles "internationalisées" : étude de droit interne », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 104, 2015/4, p. 801-822, spéc. p. 814. Voyez aussi N. Maziau, « L'internationalisation du pouvoir constituant. Essai de typologie : le point de vue hétérodoxe du constitutionnaliste », *Revue générale de droit international public*, vol. 3, 2002, p. 549-580.

<sup>43</sup> United Nations, Security Council, *Letter dated 26 September 2019 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council*, 27 September 2019, S/2019/775.

<sup>44</sup> Nations unies, Conseil de sécurité, *Mandat et principales règles de fonctionnement de la Commission constitutionnelle crédible, équilibrée et inclusive dirigée et contrôlée par les Syriens sous les auspices de l'Organisation des Nations unies à Genève*, 27 septembre 2019, S/2019/775.

<sup>45</sup> Tel fut le cas en Tunisie où six commissions chacune composée de vingt-deux membres avait un « chapitre » de la future constitution à rédiger (préambule, droits et libertés, pouvoir législatif...). Pour une description du processus ayant abouti à la nouvelle constitution tunisienne, voyez « La transition politique en Tunisie », rapport réalisé par T. Loucaides pour la Commission des questions politiques et de la démocratie de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 15 mai 2017, doc. n° 14323.

au sein de l'organe élargi. Ce choix augure sans doute d'un travail dès le départ plus cohérent ; cependant, l'ampleur de la tâche risque de considérablement ralentir le rythme des travaux.

Au sein de ces deux organes, les décisions sont prises à la majorité de septante-cinq pour cent des voix (soit cent treize membres présents et votant pour l'organe élargi et trente-quatre pour l'organe restreint). Ce seuil de septante-cinq pour cent des voix ne peut être modifié (article 3 du mandat). La présidence de la commission est assurée par les deux coprésidents<sup>46</sup>, celui nommé par le gouvernement, Ahmad al-Kuzbari<sup>47</sup>, et celui choisi par l'opposition, Hadi al-Bahra<sup>48</sup>.

En vertu de son mandat, le Comité constitutionnel est libre de revoir et de modifier la Constitution de 2012, y compris à la lumière d'autres expériences constitutionnelles syriennes ou de rédiger une nouvelle constitution (article 8 du mandat). Deux options coexistent : la première consisterait à partir de la Constitution de 2012 afin d'en effectuer une modification partielle ciblée sur les dispositions constitutionnelles controversées, en particulier celles relatives aux pouvoirs très étendus du président de la République et à la mainmise de l'exécutif sur les autres pouvoirs constitués. Cette option a bien entendu la préférence des représentants du régime membres du comité car elle permettrait à la fois de légitimer la Constitution de 2012 et de donner du crédit aux processus de réforme engagés unilatéralement par le régime. Cette option aboutirait à une version minimaliste de la transition démocratique.

L'actuelle constitution syrienne, adoptée par référendum national en 2012, est le résultat d'une politique réformiste mise en place et monopolisée par le régime. Celle-ci vise à réduire la pression exercée par les grandes puissances contre le régime ayant privilégié le choix militaire en tant que la seule solution à la crise syrienne. En effet, la Constitution de 2012 est le produit d'une commission constitutionnelle formée le 16 octobre 2011 par le décret n° 33 du président de la République. Elle était composée de vingt-neuf membres dont trois femmes. Au pas de charge, en moins de trois mois, et dans un contexte où sur le terrain les combats faisaient rage, cette commission a rédigé un projet transmis au président qui a fixé, par le décret n° 85, le 26 février 2012 comme date du référendum populaire destiné à avaliser ce texte, ce qui fut fait à presque nonante pour cent des suffrages exprimés<sup>49</sup>. Cette constitution est entrée en vigueur le 27 février 2012 à la suite de l'adoption du décret présidentiel n° 94 ; présenté

<sup>46</sup> Aux termes de l'article 4 de la lettre, « les coprésidents peuvent notamment :

- présider et diriger les réunions et les séances ;
- proposer des règles de fonctionnement et veiller à ce qu'elles soient respectées ;
- proposer l'ordre du jour et les programmes de travail afin de faciliter l'examen de toutes les questions sans qu'il faille s'être accordé sur telle ou telle question pour en examiner telle ou telle autre ;
- proposer et inviter des intervenants ;
- promouvoir la participation des femmes ;
- recevoir et proposer des idées sur les travaux, selon qu'il convient ;
- se coordonner avec l'Envoyé spécial afin que celui-ci leur apporte son concours dans l'exercice de leurs fonctions ».

<sup>47</sup> Ahmad al-Kuzbari est le président de la Commission constitutionnelle et législative de l'Assemblée du peuple.

<sup>48</sup> Hadi al-Bahra est titulaire d'une licence en ingénierie industrielle de l'Université de Wichita (États-Unis). Il a présidé la Coalition nationale syrienne rassemblant les forces de l'opposition entre juillet 2014 et janvier 2015. Il a été président de la Coalition nationale des forces de l'opposition et de la révolution syriennes et a dirigé les négociateurs de la délégation de la coalition à Genève.

<sup>49</sup> En février 2012, le nombre de personnes titulaires du droit de vote en Syrie était estimé à 14.589.954 personnes. 8.376.447 personnes, soit 57,4 %, ont effectivement participé au référendum constitutionnel. 7.490.319 soit 89,4 %

comme une réponse aux revendications populaires, ce texte qui a simplement nettoyé le texte précédent de 1973 n'a évidemment en rien permis une réforme démocratique du pouvoir. La privilégier comme point de départ aux travaux du Comité constitutionnel inscrirait ceux-ci dans le prolongement du régime en place et mettrait définitivement fin à toute velléité de rupture avec ce dernier ; en réalité, afin de repartir sur de nouvelles bases, il conviendrait tout simplement de l'abroger<sup>50</sup>.

Mais une seconde option est sur la table : elle consisterait à revoir la Constitution de 1950, texte surnommé « la constitution de l'indépendance », qui jouit d'un prestige indéniable dans l'histoire collective syrienne et constitue d'ailleurs un point de référence constant dans les différentes expériences constitutionnelles syriennes<sup>51</sup>. Fruit d'une assemblée constitutionnelle élue par le peuple et bénéficiant d'une véritable légitimité populaire, ce texte, qui avait mis en place un système équilibré de séparation des pouvoirs et garanti les principaux droits fondamentaux et libertés publiques sur la base de la Déclaration universelle des droits de l'homme<sup>52</sup>, est considéré comme emblématique de la vie démocratique que la Syrie a connue dans les années 1960. Même si elle été rédigée dans un contexte sociopolitique extrêmement différent de celui observé aujourd'hui en Syrie, cette constitution pourrait servir d'impulsion et de référence significative dans le cadre des travaux du Comité constitutionnel.

Le choix entre ces deux options constitue l'une des difficultés auxquelles le comité doit faire face. Elle est cependant loin d'être la seule. Ce comité, dont la création est le fruit de longues et laborieuses négociations menées loin du front, bénéficie d'une légitimité fragile contrairement à un comité qui serait le produit d'un processus révolutionnaire soutenu par le peuple ou même d'une commission légalement instituée et chargée de réviser la constitution dans le respect des règles en vigueur. En outre, la réussite des travaux menés par ce comité est assez hasardeuse en l'absence de véritable réconciliation nationale et à l'heure où les conflits se poursuivent sur le terrain notamment dans le nord du pays. Enfin, ce comité devra inévitablement envisager la question de la répression des crimes de guerre et de la réparation des victimes au risque de susciter un sentiment d'impunité qui rendrait le processus irrémédiablement illégitime aux yeux d'une partie importante de la population.

Dans un État en conflit comme la Syrie, passer d'un régime autoritaire à un régime démocratique nécessiterait, idéalement, d'abord la conclusion d'un compromis politique entre les parties opposées, compromis reposant sur quelques principes fondamentaux qui seraient ensuite couler dans une constitution transitoire, puis pérenne.

---

ont approuvé la constitution, 9,4 % l'ont rejetée et 132.920 (1,6 %) ont votés nul ; AFP/Reuters, « En Syrie, près de 90 % de oui au référendum sur la Constitution », *Le Monde*, 27 février 2012.

<sup>50</sup> Stiftung Wissenschaft und Politik – German Institute for International and Security Affairs, *The Day After. Supporting a Democratic Transition in Syria Vision, Principles, Objectives, Challenges, and Recommendations*, août 2012, en ligne ; URL : [https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2012C28\\_TDA.pdf](https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2012C28_TDA.pdf) (consulté le 24 octobre 2021).

<sup>51</sup> Sur l'importance de ce texte dans la culture constitutionnelle syrienne, voyez Syrian Center for Political and Strategic Studies (Syrian Expert House), « Chapter 4. Drafting a Modern Constitution for Syria », in *Syrian Transition Roadmap*, Washington, 2013, en ligne ; URL : <https://constitutions.albasio.eu/wp-content/uploads/Saggio-3-Siria.pdf> (consulté le 24 octobre 2021).

<sup>52</sup> Pour consulter le texte de cette constitution, voyez M. Y. Sabbagh (dir.), *Syrian Constitutional History*, Damas, Dar Al Sharq, 2010. Ce livre reproduit et commente le texte de toutes les constitutions adoptées en Syrie entre 1920 et 1973.



Or, en l'espèce, le processus ne repose sur aucun accord politique préalable – même s'ils restent présents dans les discours, la feuille de route tracée à Genève en 2012 ou encore l'accord en six points forgé par les Nations unies ont fait long feu – et l'on doute de la possibilité pour les membres du Comité constitutionnel de s'entendre sur les principaux axes d'une Syrie démocratique, sur les valeurs et principes qui seront au cœur du prochain régime ou encore sur les modalités d'exercice du pouvoir.

En d'autres termes, on peut s'interroger sur la finalité d'une proposition constitutionnelle adoptée dans de telles circonstances où la charrue juridique semble placée avant les bœufs politiques. Les objectifs d'un tel texte – rompre avec un régime autoritaire, pacifier la société syrienne et recréer une unité nationale – semblent particulièrement ambitieux compte tenu de ce contexte particulier où le pays est encore partiellement à feu et à sang et où aucun accord politique préalable, fut-il minimal, ne balise l'exercice assigné à ce Comité. Le pire serait que l'exercice aboutisse, soit qu'une proposition émane du Comité, mais que, faute de réelle volonté politique, ce texte demeure lettre morte comme les espoirs qu'il aurait fait naître. D'un point de vue plus technique, l'on s'interroge également sur les modalités concrètes d'entrée en vigueur d'une nouvelle constitution. Une période transitoire semble nécessaire *a fortiori* si la constitution proposée rompt radicalement avec le régime hyper-présidentiel actuellement observé et entend instaurer une démocratie parlementaire. Mais qui définira les termes de la transition et composera les organes politiques chargés de la mettre en œuvre ? Les membres du comité ? Cela ne semble pas formellement relever du mandat qui lui a été assigné puisque l'article 7 de ce mandat se contente de prévoir, de façon assez laconique, que « La Commission constitutionnelle conviendra des moyens d'approbation populaire et de la façon dont la réforme constitutionnelle qu'elle adoptera sera transposée en droit interne syrien et pourra avoir recours aux bons offices de l'Envoyé spécial »<sup>53</sup>. Certes, le préambule de ce mandat fait directement référence à la résolution 2254 du Conseil de sécurité qui, elle, prévoyait une période transitoire de dix-huit mois et balisait déjà à gros traits les organes de la transition – « une gouvernance crédible, inclusive et non sectaire » – mais il est regrettable que le mandat en tant que tel n'ait pas déjà envisagé la nécessité d'une période transitoire et les organes chargés de la gérer<sup>54</sup>.

Ainsi, la lettre du Secrétaire général qui fixe le mandat de ce comité ne contient aucune disposition lui permettant de définir les règles régissant la transition ou les dispositions applicables pendant cette période. Cette absence pourrait peut-être s'expliquer par la volonté du pouvoir en place de ne procéder qu'à une révision cosmétique de la Constitution de 2012, ce qui ne nécessiterait en effet aucune période transitoire. Dans cette perspective, toute procédure particulière d'adoption de ce texte, *via* par exemple l'organisation d'un référendum, semblerait superflue : il suffirait de faire usage de la procédure actuellement prévue par l'article 150 de la Constitution de 2012, soit

<sup>53</sup> Si dans sa version anglaise, cette lettre de mandat évoque bien une *popular approval*, sa version arabe parle d'une *approbation publique ou générale* ce qui, en droit n'est évidemment pas anodin *a fortiori* après l'épisode référendaire de 2012.

<sup>54</sup> On pourrait ainsi imaginer un gouvernement provisoire composé à l'instar du Comité constitutionnel avec une représentation identique des trois types de membres constituant le Comité ainsi qu'une assemblée provisoire chargée de mener le processus constitutionnel à bien et lui aussi composée de façon tripartite.

une initiative prise par le président ou un tiers des membres de l'assemblée, la création d'une commission parlementaire chargée de préparer un projet d'amendement, puis un vote à la majorité des trois quarts au sein de l'assemblée populaire et l'accord définitif du président.

Enfin, il est urgent, en l'absence d'un règlement politique préalable, de remettre sur le métier les mesures notamment envisagées par la résolution 2254 et d'autres feuilles de route élaborées depuis lors. L'on songe à un cessez-le-feu total, au désarmement des milices armées, au départ des milices confessionnelles libanaise, irakienne et afghane du territoire syrien, à la réorganisation des services de sécurité, à la réforme de l'armée, à un règlement de la question des réfugiés ou des populations déplacées, à la libération de personnes arbitrairement détenues... Si ces problèmes persistent sur le terrain, si aucune solution pérenne ne leur est apportée, alors, non seulement le travail du Comité sera rendu plus difficile mais plus généralement, toute période transitoire féconde semble s'éloigner<sup>55</sup>.

## Conclusion

Depuis sa création en septembre 2019, le Comité constitutionnel syrien s'est réuni lors de six sessions. Force est de constater, avec le représentant des Nations unies pour la Syrie, Geir Pedersen, que ces premières réunions, surdéterminées par l'évolution du rapport de force sur le terrain, à ce jour largement défavorable à l'opposition, ont débouché sur une impasse<sup>56</sup>. À l'heure d'écrire ces lignes, en mars 2022, Geir Pedersen annonçait la reprise des négociations lors d'une session prévue à la fin mars 2022 à Genève. Apparemment, les membres de ce comité se seraient entendus pour envisager, lors de cette session, les thématiques suivantes : les fondements de l'administration de l'État, l'identité de l'État, les symboles du pays et la structure et la fonction des institutions étatiques<sup>57</sup>. Nous verrons si ces négociations aboutissent à une nouvelle dynamique. L'on se contentera prudemment et à ce stade de constater le subtil équilibre ayant présidé à l'élaboration de ce menu, entre sujets *a priori* anodins et amorce d'une réflexion plus fondamentale sur les contours futurs de l'État syrien.

Mais plus fondamentalement, si une réforme constitutionnelle est devenue un passage obligé dans toute transition démocratique, l'adoption formelle d'une nouvelle charte démocratique ne règle pas tous les problèmes surtout quand les négociations se déroulent sur fond de guerre latente et de conflits persistants. Il semble en effet

<sup>55</sup> Voyez en ce sens ce rapport réalisé pour l'United Nations Economic and Social Commission for Western Asia dans le cadre du National Agenda for the Future of Syria (NAFS) et plus particulièrement du Programme Constitutional Options for Syria : I. Daraji, *Constitutional Options for Syria, Governance, Democratization and Institutions Building*, November 2017.

<sup>56</sup> A. Abedeli, « Pourquoi les négociations du Comité constitutionnel syrien se sont soldées par une "déception" », *SwissInfo.ch*, 15 février 2021.

<sup>57</sup> « Reprise à Genève des pourparlers du Comité constitutionnel syrien », *Maroc diplomatique*, 23 mars 2022, en ligne ; URL : <https://maroc-diplomatique.net/reprise-a-geneve-des-pourparlers-du-comite/> (consulté le 24 mars 2022).

impossible pour les représentants de l'opposition de négocier sereinement quand leurs camarades de lutte sont actuellement pris en tenaille par les troupes loyalistes qui s'attachent à reprendre le dernier bastion de l'opposition situé dans le nord du pays. Il semble enfin inconcevable de passer sous silence, lors des négociations tenues par les membres du comité, les multiples crimes de guerre et autres violations massives des droits humains dont se rend coupable le régime au pouvoir et qui sont courageusement documentés par des activistes syriens et leurs soutiens internationaux<sup>58</sup>. Inévitablement, la question de la répression et de la réparation de ces crimes devra être affrontée ; à défaut, toute proposition constitutionnelle émise par le comité sera au mieux incapable de répondre aux revendications des centaines de milliers de victimes du conflit syrien, au pire un nouvel épisode de légitimation d'un pouvoir assassin.

---

<sup>58</sup> Voyez ainsi les nombreux rapports établis par le réseau syrien des droits humains disponibles en ligne sur le site suivant : [pro-justice.org](http://pro-justice.org).

# La question des disparitions forcées\*

## *La nécessité de ratifier la Convention de New York (2006)*

### Introduction

Le phénomène des disparitions forcées constitue une violation complexe et cumulative des droits humains. En effet, la pratique de la disparition forcée porte quasiment atteinte à tous les droits fondamentaux (droit à la vie, interdiction de tout traitement inhumain, droit à la sûreté, droit à un procès équitable, droit au respect de la vie privée et familiale, *etc.*). Les victimes sont d'abord secrètement cachées des yeux de tous, puis sont souvent torturées, tuées et leur corps jeté dans des endroits clandestins. Cela laisse les familles des victimes dans un état d'anxiété et de détresse alors qu'elles s'interrogent indéfiniment sur le sort de leurs proches<sup>1</sup>. Les disparitions forcées sont en outre souvent commises dans le but de semer la peur parmi la population civile. Dans le cadre des régimes répressifs, toute personne soupçonnée d'appartenir à une « opposition subversive » doit être éliminée. Tout « opposant gênant » doit également être réduit au silence. Les pratiques de disparitions forcées peuvent ainsi être assimilées à un « terrorisme d'État clandestin » ayant comme fondement le secret et le mensonge<sup>2</sup>. Ceux qui le commettent sont des individus armés, des membres des forces de sécurité ou des milices privées agissant pour le compte d'une partie belligérante qui, souvent, ne s'identifient pas et n'agissent pas conformément aux règles juridiques devant encadrer

---

\* Ce chapitre a été rédigé par Bassel Al-Masri qui est avocat au barreau de Damas depuis 2008 et qui a réalisé une thèse de doctorat en droit international pénal intitulée *La lutte contre les disparitions forcées* sous la direction de la professeure Bernadette Aubert (2014-2020) au sein de l'Institut des sciences criminelles de l'Université de Poitiers.

<sup>1</sup> J. Sarkin, « Why the Prohibition of Enforced Disappearance has Attained Jus Cogens Status in International Law », *Nordic Journal of International Law*, vol. 81, n° 4, 2012, p. 537-584, ici p. 538.

<sup>2</sup> B. Taxil, « À La Confluence des droits : la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées », *Annuaire français de droit international*, vol. 53, n° 1, 2007, p. 129-156, ici p. 129.

la conduite des hostilités<sup>3</sup>. Les disparitions forcées ont été pratiquées de façon systématique dans de nombreuses régions du monde. Au cours des cinquante dernières années, on estime à près d'un million les personnes victimes de telles pratiques à travers le monde. Les chiffres pourraient néanmoins être plus élevés en raison du secret qui entoure la disparition et sa non-déclaration<sup>4</sup>.

Du terme espagnol *desaparecido*, l'expression « disparition forcée » a été pour la première fois utilisée, dans les années 1960, pour décrire les enlèvements et meurtres perpétrés au Guatemala par les milices des « escadrons de la mort » à l'encontre des membres des forces antigouvernementales<sup>5</sup>. Avant d'être qualifiées comme telles, les disparitions forcées avaient auparavant déjà été observées. Elles avaient par exemple déjà été pratiquées deux décennies plus tôt en application du décret allemand « Nuit et Brouillard » publié par le régime hitlérien le 7 décembre 1941. Ce texte constitue la première utilisation de la disparition forcée en tant que politique explicite poursuivie par un État et visant à lutter contre « l'insurrection »<sup>6</sup>. Par ce décret, les dirigeants nazis voulaient envoyer les personnes qui mettaient en danger la sécurité allemande dans les territoires occupés, sans donner aucune information à leur famille, les laissant dans le doute quant à leur sort<sup>7</sup>. Mais, à l'époque, le terme « disparition forcée » n'était pas employé pour décrire cette « technique de terreur » utilisée par les dirigeants nazis, tout autant qu'elle ne constituait pas encore un crime contre l'humanité<sup>8</sup>. C'est la raison pour laquelle le général allemand Wilhelm Keitel, qui a joué un rôle important dans l'application du décret « Nuit et Brouillard » et qui a été la première personne à être jugée pour disparition forcée, a été reconnu coupable de crimes de guerre<sup>9</sup>.

Le phénomène a, au cours du siècle dernier, surtout été observé dans les pays d'Amérique latine lorsque des dictateurs militaires ont lancé des campagnes systématiques et massives de disparitions forcées dans les années 1970 et 1980. Ces campagnes ont eu lieu notamment au Chili et en Argentine<sup>10</sup>. Dans ce dernier pays, les milices semi-gouvernementales ont commis un grand nombre de disparitions forcées, faisant quelque trente mille victimes entre 1976 et 1983 sans compter leurs familles également victimes de cette politique de terreur<sup>11</sup>. Entre 1990 et 2010, le phénomène a frappé d'autres pays du monde. Au cours de cette période, de nombreux pays tels que l'Algérie,

<sup>3</sup> J. Sarkin, « Why the Prohibition of Enforced Disappearance has Attained Jus Cogens Status in International Law », *op. cit.*, p. 538.

<sup>4</sup> *Idem.*

<sup>5</sup> M. R. Berman, R. S. Clark, « State Terrorism: Disappearances », *Rutgers Law Journal*, vol. 13, n° 3, 1981, p. 531-558, ici p. 531.

<sup>6</sup> S. Arfat, B. Bandy, « Victims of Involuntary Disappearance: An Overview of International Law », *Christ University Law Journal*, vol. 2, n° 1, 2013, p. 53-68, ici p. 54.

<sup>7</sup> C. Philippe Marino, *Les Disparitions forcées dans la jurisprudence des cours régionales des droits de l'homme*, Thèse de doctorat, Rouen, Université de Rouen Normandie, 2008, p. 5.

<sup>8</sup> *Idem.*

<sup>9</sup> Rapport présenté par M. Manfred Nowak, expert indépendant chargé d'étudier le cadre international actuel en matière pénale et de droits de l'homme pour la protection des personnes contre les disparitions forcées ou involontaires, conformément au paragraphe 11 de la résolution 2001/46 de la Commission des droits de l'homme, E/CN.4/2002/71, 8 janvier 2002, § 65.

<sup>10</sup> B. Taxil, « À La Confluence des droits : la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées », *op. cit.*, p. 131.

<sup>11</sup> A. Verstraeten, « Esquisse d'une anthropologie impliquée auprès des victimes de la disparition forcée », *Anthropologie et Sociétés*, vol. 32, 2008, p. 72-78, ici p. 72.

le Sri Lanka, la Russie et le Népal faisaient partie des États « mis à l'index »<sup>12</sup> par le Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires constitué par les Nations unies. De nos jours, de nombreux pays sont toujours aux prises avec ce phénomène. Dans son rapport du 30 juillet 2019, le Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires note par exemple une augmentation alarmante du nombre de disparitions forcées au Bangladesh<sup>13</sup>. Le Groupe de travail a également exprimé sa profonde préoccupation devant le grand nombre de disparitions forcées en Chine, en Égypte, au Myanmar, Pakistan, Yémen, Venezuela et en Syrie<sup>14</sup>. Rien que dans ce dernier pays, plusieurs dizaines de milliers de disparitions forcées ont été documentées au cours des dernières années<sup>15</sup>.

Il était logique que la communauté internationale intervienne, en s'efforçant de créer des mécanismes juridiques spéciaux pour protéger et garantir le droit de ne pas être soumis à cette violation grave des droits humains. Tout d'abord, dans sa résolution 33/173 du 20 décembre 1978, intitulée « Personnes disparues », l'Assemblée générale des Nations unies attire pour la première fois l'attention de la communauté internationale sur la gravité du phénomène qui commence à se propager dans différentes parties du monde<sup>16</sup>. La Commission des droits de l'homme, dans sa résolution n° 20 du 29 février 1980, décide de créer un Groupe de travail ayant pour objectif d'enquêter sur les questions liées aux disparitions forcées ou involontaires<sup>17</sup>. Par la suite, l'Assemblée générale des Nations unies, dans sa résolution n° 47/133 du 18 décembre 1992, adopte une Déclaration sur la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées (ci-après Déclaration de 1992)<sup>18</sup>. Il s'agit d'un texte fondateur. Même dénuée de toute force obligatoire, cette déclaration demeure un outil essentiel qui a balisé l'adoption ultérieure d'autres instruments juridiques internationaux relatifs à cette question. Cette déclaration établit en effet des lignes directrices que tous les États membres de l'ONU sont invités à respecter comme normes minimales permettant de prévenir et réprimer cette pratique<sup>19</sup>.

En 1994, l'Assemblée générale de l'Organisation des États américains (OEA) adopte la Convention interaméricaine sur la disparition forcée des personnes qui constitue le premier instrument régional spécifique à cette question<sup>20</sup>. En outre, le Statut de Rome établissant la Cour pénale internationale, adopté le 17 juillet 1998, inclut dans son article 7, les disparitions forcées comme infraction constitutive d'un

<sup>12</sup> B. Taxil, « À La Confluence des droits : la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées », *op. cit.*, p. 131.

<sup>13</sup> Rapport du Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires, A/HRC/42/40, 30 juillet 2019, § 63.

<sup>14</sup> *Ibidem*, §§ 69, 71, 76, 81, 84, 90 et 91.

<sup>15</sup> *Ibidem*, § 84.

<sup>16</sup> Assemblée générale des Nations unies, *Résolution « Personnes disparues »*, 20 décembre 1978, A/RES/33/173.

<sup>17</sup> Nations unies, Commission des droits de l'homme, *Résolution 20 (XXXVI)*, 29 février 1980.

<sup>18</sup> Assemblée générale des Nations unies, *Résolution - Déclaration sur la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées*, 18 décembre 1992, A/RES/47/133.

<sup>19</sup> Nations unies, Haut-Commissariat pour les droits de l'homme, *Fiche d'information n° 6 (Rev. 3) - Les disparitions forcées ou involontaires*, 1<sup>er</sup> juillet 2009.

<sup>20</sup> Convention interaméricaine sur la disparition forcée de personnes, adoptée par l'Organisation des États américains (OEA) à Belém do Pará, Brésil, le 9 juin 1994, entrée en vigueur le 28 mars 1996.

crime contre l'humanité, au même titre que la réduction en esclavage ou la torture<sup>21</sup>. Elle doit alors être commise par un État ou une organisation politique ou avec l'autorisation, l'appui ou l'assentiment de cet État ou de cette organisation, dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique contre une population civile à condition que l'auteur ait l'intention de soustraire la victime à la protection de la loi pendant une période prolongée.

Mais l'instrument le plus décisif en la matière est la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées (ci-après Convention de New York) qui fut adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 20 décembre 2006<sup>22</sup> et qui est entrée en vigueur le 23 décembre 2010 après le dépôt du vingtième instrument de ratification. À ce jour, nonante-huit États ont signé ce texte et soixante-sept l'ont ratifié et ont adapté leur législation interne en fonction. Parmi les pays qui n'ont toujours pas ratifié la Convention internationale figure notamment la Syrie qui ne l'a même pas signée. Or, la Syrie pratique ardemment les disparitions forcées : depuis le début du conflit armé en 2011, toutes les parties opposées sont responsables de disparitions forcées ce qui a eu un impact dramatique sur l'ensemble de la population syrienne et les milliers de familles victimes de ce phénomène. L'on estime à plus de cent mille le nombre de personnes ayant fait l'objet d'une disparition forcée depuis le début des hostilités en mars 2011<sup>23</sup>. L'adoption de la Convention de New York par la Syrie apparaît aujourd'hui plus nécessaire que jamais. Cette adoption impliquerait une révision importante du système juridique syrien, permettant ainsi une réponse efficace et globale au phénomène de la disparition forcée qui prévaut dans ce pays déchiré.

En effet et indiscutablement, cette convention est d'une grande importance et se situe dans le droit fil de la Déclaration de 1992 précitée dont elle reprend certains éléments, en précise d'autres mais surtout, cette convention est la seule convention juridiquement contraignante au niveau international et qui traite la disparition forcée en tant que crime distinct, contribuant ainsi à combler un vide juridique imparfaitement rempli par des textes non contraignants ou annexes au phénomène. Elle institue également un organe de surveillance, ce qui la distingue de la Déclaration de 1992<sup>24</sup>. Ensuite, elle donne une définition universellement acceptée de la disparition forcée en son article 2, une définition qui peut, en outre, s'appliquer, quelle que soit la situation de paix ou de conflit. Enfin, elle précise les objectifs à atteindre comme la lutte contre l'impunité, la prévention de nouveaux cas de disparitions forcées, la défense des droits des personnes disparues et de leurs familles. Elle contient à ce titre un nombre important de dispositions préventives et répressives destinées à pénétrer les droits internes

<sup>21</sup> Statut de Rome de la Cour pénale internationale, Document A/CONF.183/9 du 17 juillet 1998, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2002. Pour rappel, la Syrie n'a pas signé et encore moins ratifié le statut de la Cour pénale internationale.

<sup>22</sup> Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, adoptée par l'Assemblée générale des Nations le 20 décembre 2006 par sa Résolution A/RES/61/177, entrée en vigueur le 23 décembre 2010.

<sup>23</sup> Syrian Network for Human Rights, *The Tenth Annual Report on Enforced Disappearance in Syria on the International Day of the Victims of Enforced Disappearances. Long Years of Constant Grief and Loss*, 30 août 2021.

<sup>24</sup> Nations unies, Haut-Commissariat pour les droits de l'homme, *Fiche d'information n° 6 (Rev. 3) - Les disparitions forcées ou involontaires*, 1<sup>er</sup> juillet 2009, p. 9.

des États parties. Elle confère également aux victimes, dont font partie les proches des personnes disparues, un arsenal de droits et un véritable statut.

Ainsi, la ratification de la Convention de New York par la Syrie aboutirait à inscrire formellement le crime de disparition forcée dans le droit pénal syrien. En effet, les caractéristiques du crime de disparition forcée correspondent imparfaitement avec des crimes tels que l'enlèvement, la détention arbitraire ou la séquestration. La première partie de ce chapitre sera consacrée à démontrer l'intérêt d'une incrimination spécifique et autonome du phénomène des disparitions forcées (I). En outre, l'adoption de la Convention de New York facilitera la répression des auteurs de ce crime en prévoyant d'une part une responsabilité pénale particulière, d'autre part une peine plus sévère compte tenu de l'extrême gravité que présente toute disparition forcée. Dans ce cadre, une série d'obstacles aux poursuites dont recèle actuellement le droit syrien (lois sur l'état d'urgence, dispositions relatives à l'amnistie ou au droit de grâce, règles de prescriptions...) pourrait ainsi être levée. La deuxième partie de ce chapitre exposera ainsi ces obstacles et envisagera la façon dont ils pourraient être contournés à la suite de la ratification de la Convention de New York par la Syrie (II). Enfin, et plus généralement, cette convention offre un véritable statut et plusieurs droits décisifs aux victimes de ce crime et sur ce point aussi, le droit syrien serait considérablement enrichi par la transposition en droit interne de ces droits internationalement reconnus. Cet apport décisif et l'intérêt de le transposer en droit interne syrien fera l'objet de la troisième et dernière partie de ce chapitre (III).

## I. Pour une incrimination spécifique et autonome de la disparition forcée

Quel que soit le système juridique, le statut d'une personne disparue présente de multiples facettes. Ce sont les circonstances associées à la disparition qui permettent de qualifier juridiquement cette situation. La disparition peut être volontaire. En ce sens, elle est similaire à la notion d'absence régie par le droit civil dans la plupart des droits internes. L'absence est alors caractérisée non seulement par le fait que l'individu ne soit plus présent à son domicile, sa résidence ou son travail... mais aussi par le fait qu'il ait disparu sans raison apparente et sans donner de ses nouvelles. On ignore ce que cet individu est devenu, s'il est vivant ou s'il est mort<sup>25</sup>.

La disparition d'une personne peut également être involontaire et résulter de circonstances exceptionnelles telles que des catastrophes naturelles, des naufrages ou des guerres. La disparition d'une personne dans de telles circonstances rend le décès

<sup>25</sup> F. Terré, D. Fenouillet, *Droit civil : Les personnes : Personnalité, Incapacité, Protection*, 8<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2012, p. 41.



certain ou du moins infiniment probable<sup>26</sup>. Ces deux situations précédentes, à savoir l'absence et la disparition, sont généralement régies par les codes civils nationaux<sup>27</sup>.

Mais il existe également des disparitions causées par des acteurs particuliers, souvent des agents de l'État. En d'autres termes, les individus, dans ces cas-là, ne disparaissent pas de leur propre volonté ni en raison de circonstances exceptionnelles mettant leur vie en danger ; ils disparaissent plutôt parce qu'on les fait disparaître, contre leur volonté, en ne laissant aucune trace. C'est ce que l'on appelle en droit international la disparition forcée ou involontaire. La tragédie de la disparition forcée commence lorsque des individus pénètrent de force chez quelqu'un, « riche ou pauvre, dans une maison, un taudis ou une cabane, dans une ville ou un village, n'importe où. Ils arrivent à n'importe quelle heure du jour ou de la nuit, généralement en civil, parfois en uniforme, et toujours armés. Sans donner d'explications, sans produire de mandat d'arrêt, souvent même sans dire qui ils sont ou qui les envoie, ils traînent de force un ou plusieurs membres de la famille vers une voiture, usant éventuellement de la violence »<sup>28</sup>.

Bien qu'un certain nombre d'éléments constitutifs de la disparition forcée soient déjà interdits et sanctionnés par les instruments relatifs aux droits humains, la disparition forcée ne peut être considérée comme une simple violation de ces droits<sup>29</sup>. En d'autres termes, la disparition forcée est un cumul d'actes (enlèvement, torture, détention arbitraire, exécution extrajudiciaire) mais comme souvent, le tout est plus que la somme de ses parties : la disparition forcée est un « acte spécifique et global » devant être juridiquement saisi comme tel<sup>30</sup>. Tel est précisément l'un des apports décisifs de la Convention de New York de 2006 et l'une des plus-values que présente ce texte notamment par rapport à la Déclaration de 1992 qui ne qualifiait pas le phénomène de la disparition forcée en tant que crime distinct *per se*<sup>31</sup>.

Cette convention, dont le préambule confirme la nature criminelle et l'extrême gravité de toute disparition forcée, définit, en son article 2, la disparition forcée comme « l'arrestation, la détention, l'enlèvement ou toute autre forme de privation de liberté par des agents de l'État ou par des personnes ou des groupes de personnes qui agissent avec l'autorisation, l'appui ou l'acquiescement de l'État, suivi du déni de la reconnaissance de la privation de liberté ou de la dissimulation du sort réservé à la personne disparue ou du lieu où elle se trouve, la soustrayant à la protection de la loi ». Elle précise, en son article 5, que la pratique généralisée ou systématique de la disparition forcée constitue un crime contre l'humanité au sens du droit international applicable.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 45.

<sup>27</sup> Voyez, par exemple, les articles 88 et 112 à 132 du Code civil français.

<sup>28</sup> Nations unies, Haut-Commissariat pour les droits de l'homme, *Fiche d'information n° 6 (Rev. 3) - Les disparitions forcées ou involontaires*, 1<sup>er</sup> juillet 2009, p. 1.

<sup>29</sup> B. Taxil, « À La Confluence des droits : la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées », *op. cit.*, p. 129.

<sup>30</sup> *Idem*.

<sup>31</sup> Le préambule de cette Déclaration contient notamment l'affirmation suivante : « Gardant à l'esprit que si les actes qui conduisent à des disparitions forcées sont une infraction aux interdictions prévues par les instruments internationaux susmentionnés, il n'en est pas moins important d'élaborer un instrument faisant de tout acte conduisant à la disparition forcée de personnes un crime d'une extrême gravité, et fixant les règles destinées à réprimer et à prévenir de tels crimes. » Son article 4 prévoit que « tout acte conduisant à une disparition forcée est un crime passible de peines appropriées, qui tiennent compte de son extrême gravité au regard de la loi pénale ».

L'article 4 du texte oblige les États parties à prendre les mesures nécessaires en vue d'ériger en infraction pénale la disparition forcée et son article 7 crée l'obligation de prévoir des peines adaptées à l'extrême gravité.

Dans l'un de ses premiers rapports consécutifs à l'entrée en vigueur de cette convention, le Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires<sup>32</sup> a constaté qu'un grand nombre d'États avaient codifié, dans leur législation interne, la disparition forcée en tant que crime contre l'humanité et en tant que crime distinct. Tel est, par exemple, le cas en France : la disparition forcée constitue un crime contre l'humanité au sens de l'article 212-1 du Code pénal, ainsi qu'une infraction distincte au regard de l'article 221-12 du même code<sup>33</sup>. Par conséquent, deux qualifications juridiques autonomes sont applicables au phénomène de la disparition forcée : un crime international (infraction sous-jacente du crime contre l'humanité) ou un crime en droit interne (distinct).

En droit syrien, ces deux qualifications n'existent pas. Or, les caractéristiques du crime de disparition forcée correspondent imparfaitement avec des crimes tels que l'enlèvement, la détention arbitraire ou la séquestration<sup>34</sup>. Sur ce point, le Groupe de travail sur les disparitions forcées souligne que, si les États n'étaient pas tenus de respecter strictement dans leur législation nationale, la définition de la disparition forcée contenue dans les instruments internationaux pertinents, ils devraient veiller à ce que la disparition forcée soit définie d'une manière qui la distingue clairement des autres crimes qui s'y rapportent<sup>35</sup>.

En droit syrien, les actes de disparition forcée ne peuvent être qualifiés que de séquestrations. Cette dernière n'est pas explicitement prévue dans le Code pénal syrien, mais elle peut être comprise à travers ses articles 555 et 556 relatifs à la privation de liberté. L'article 555-1 dispose que « quiconque prive, de quelque manière que ce soit, une autre personne de sa liberté encourt une peine de prison de six mois à deux ans ». Ainsi, c'est le crime de privation de liberté qui peut être imputé à l'auteur de la disparition forcée. Or, le crime de privation de liberté est totalement insuffisant pour qualifier les actes de disparition forcée. En effet, la privation de liberté n'est qu'une partie de la définition de la disparition forcée car le crime de disparition forcée revêt un caractère complexe de sorte que son élément matériel est constitué de plus d'un acte : la privation de liberté certes mais aussi la dissimulation du sort réservé à la personne disparue. En d'autres termes, pour que l'élément matériel du crime de disparition forcée soit constitué, il ne suffit pas que l'auteur du crime de la disparition forcée prive la victime de la liberté. Il doit refuser ensuite d'admettre que la personne disparue est privée de liberté ou de révéler le sort qui lui est réservé ou l'endroit, généralement

<sup>32</sup> Nations unies, Conseil des droits de l'homme, *Rapport du Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires*, *Rapport du Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires*, *Meilleures pratiques concernant les disparitions forcées faisant l'objet de dispositions dans la législation des États*, 28 décembre 2010, § 13, A/HRC/16/48/Add.3.

<sup>33</sup> Le Code pénal français consacre d'ailleurs tout un chapitre, le chapitre I<sup>er</sup> bis du Titre II (Des atteintes à la personne humaine), à la question des disparitions forcées, constitué des articles 221-12 à 221-17.

<sup>34</sup> F. Bellivier, M. Eudes, I. Fouchard, *Droit des crimes internationaux*, Paris, PUF, 2018, p. 185.

<sup>35</sup> Nations unies, Conseil des droits de l'homme, *Rapport du Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires*, 10 janvier 2008, § 263, A/HRC/7/2.

secret, où elle se trouve<sup>36</sup>. Autrement dit, la dissimulation de la privation de liberté est « la marque de fabrique »<sup>37</sup> de la disparition forcée, car elle permet non seulement de caractériser l'autonomie de ce crime<sup>38</sup>, mais aussi de le distinguer d'autres crimes, tels que la détention arbitraire ou la séquestration<sup>39</sup>.

Par ailleurs, le crime de disparition forcée est caractérisé par son auteur, qui doit être un agent direct ou indirect de l'État, dont la responsabilité internationale sera engagée en raison de ce crime. Cette qualité permet désormais de distinguer la disparition forcée de crimes similaires, tels que les enlèvements. Dans le sillage d'autres textes relatifs aux disparitions forcées, l'article 2 de la Convention de New York insiste sur le fait que la disparition forcée est un crime commis « par des agents de l'État ou par des personnes ou des groupes de personnes qui agissent avec l'autorisation, l'appui ou l'acquiescement de l'État ». Cependant, la qualité de l'auteur peut être envisagée de façon plus large. Le Statut de Rome de la Cour pénale internationale entré en vigueur le 1er juillet 2002 envisage, dans le cadre des crimes contre l'humanité, que le crime de disparition forcée puisse être commis par le membre d'une « organisation politique »<sup>40</sup>.

Enfin, en ce qui concerne le crime contre l'humanité, la loi syrienne ne reconnaît pas cette qualification. Ainsi, le fait qu'un crime de privation de liberté, tel que prévu à l'article 555 du Code pénal syrien, soit commis dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique contre une population civile en application de la politique d'un État ou d'une organisation (au sens de l'article 5 de la Convention de New York et de l'article 7 du Statut de Rome) est indifférent en droit syrien. Il ne jouera éventuellement un rôle qu'au titre de circonstances aggravantes dans le cas où de nombreuses personnes auraient été privées de liberté de façon arbitraire.

En conclusion, le droit pénal syrien est en l'état largement insuffisant en vue de fonder une politique criminelle adéquate et spécifique aux crimes de disparitions forcées. La ratification, par la Syrie, de la Convention de New York serait sur ce point de nature à susciter une réforme du Code pénal en vue d'y reproduire la définition autonome du crime de disparition forcée, de prévoir la qualité étatique, directe ou indirecte, de ses auteurs et inscrire cette incrimination dans le cadre plus général de la répression des crimes contre l'humanité. Mais telle ne serait pas la seule impulsion qu'emporterait une ratification de cette convention par l'État syrien. En particulier, ce texte offre plusieurs dispositifs permettant de nettoyer le droit interne de toute une série d'obstacles qui actuellement empêchent une politique crédible et performante de répression des auteurs de crimes de disparition forcée.

<sup>36</sup> Article 7, paragraphe 2, alinéa i) du Statut de Rome.

<sup>37</sup> F. Bellivier, M. Eudes, I. Foucard, *Droit des crimes internationaux*, op. cit., p. 188.

<sup>38</sup> R. Le Boeuf, « Les disparitions forcées », in H. Ascensio, E. Decaux, A. Pellet (dir.), *Droit international pénal*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Pedone, 2012, p. 235.

<sup>39</sup> Cour suprême de justice péruvienne, Acuerdo Plenario n° 92009/CJ116, 13 novembre 2009, cité par Nations unies, Conseil des droits de l'homme, *Rapport du Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires, Meilleures pratiques concernant les disparitions forcées faisant l'objet de dispositions dans la législation des États*, 28 décembre 2010, A/HRC/16/48/Add.3, p. 9.

<sup>40</sup> Article 7, paragraphe 2, alinéa i) du Statut de Rome.

## II. Lever les obstacles à la répression des auteurs de disparition forcée

La Convention internationale contient plusieurs dispositions qui peuvent être envisagées en faveur de la répression des crimes de disparition forcée. Ces dispositions sont prévues notamment aux articles 6, 7 et 8 de la convention. Toute une série d'enjeux sont soulevés par ce texte. Il s'agit des règles relatives à la responsabilité pénale des auteurs du crime de disparition forcée, à l'imputabilité de ce crime aux personnes et en particulier aux chefs hiérarchiques, aux éventuels motifs d'exonération ou encore à la sévérité de la peine envisagée. En outre, toute une série d'obstacles à une politique criminelle en cette matière – par exemple, les questions relatives à la prescription des poursuites ou aux politiques d'amnistie ou de grâce – est également affrontée par le texte de la convention, toute une série d'obstacles dont nous constaterons la prégnance en droit syrien.

### La responsabilité pénale individuelle des auteurs du crime de disparition forcée et la question de son imputation

La Convention de New York, en son article 6, établit que tout État partie prend les mesures nécessaires pour déclarer pénalement responsable toute personne impliquée dans un crime de disparition forcée. Cela vise « toute personne qui commet une disparition forcée, l'ordonne ou la commandite, tente de la commettre, en est complice ou y participe ». La responsabilité envisagée ne peut donc être que pénale. Conformément au droit positif applicable aux crimes de guerre, contre l'humanité ou de génocide, la Convention de New York établit que l'auteur ne peut pas se prévaloir des ordres et instructions émis par les autorités (article 6) ainsi que de circonstances exceptionnelles (article 1er) pour justifier le crime de disparition forcée et s'exonérer de sa responsabilité pénale.

En réalité, à l'instar de l'article 28 du Statut de Rome qui est spécifique à la responsabilité pénale des supérieurs hiérarchiques des auteurs des crimes prévus par ce texte, l'article 6 de la Convention de New York prévoit la responsabilité pénale du « supérieur » qui « i) Savait que des subordonnés placés sous son autorité et son contrôle effectifs commettaient ou allaient commettre un crime de disparition forcée, ou a délibérément négligé de tenir compte d'informations qui l'indiquaient clairement ; ii) Exerçait sa responsabilité et son contrôle effectifs sur les activités auxquelles le crime de disparition forcée était lié ; et iii) N'a pas pris toutes les mesures nécessaires et raisonnables qui étaient en son pouvoir pour empêcher ou réprimer la commission d'une disparition forcée ou pour en référer aux autorités compétentes aux fins d'enquête et de poursuites ». Ce même article précise également que cette responsabilité du supérieur est « sans préjudice des normes pertinentes plus élevées de responsabilité applicables en droit international à un chef militaire ou à une personne faisant effectivement fonction de chef militaire ».

La Convention de New York ne fait donc pas obstacle à l'application des normes de droit international plus sévères dans l'échelle de responsabilité, ce qui oblige à tenir compte aussi de l'article 28 du Statut de Rome et de la jurisprudence subséquente. En effet, cet article 28 convoque simultanément les notions de « chef militaire » et de « personne faisant effectivement fonction de chef militaire ». La notion de chef militaire comprend toute personne exerçant un commandement militaire, quel que soit son rang<sup>41</sup>. En d'autres termes, selon la jurisprudence de la Cour pénale internationale, le terme « chef militaire » désigne toute personne officiellement ou légalement désignée pour exercer des fonctions de commandement militaire. Les chefs militaires et leurs forces doivent faire partie des forces armées régulières d'un État. Ils peuvent également être des personnes nommées comme chefs militaires au sein de forces irrégulières ne dépendant pas d'un gouvernement, conformément aux règles internes de ces forces, écrites ou non écrites<sup>42</sup>. La notion de personne faisant effectivement fonction de chef militaire est plus vaste que celle de chef militaire, puisqu'elle peut comprendre les officiers de police commandant des unités armées de la police ainsi que toute personne qui commande *de facto* des forces militaires, de police ou des forces paramilitaires<sup>43</sup> peu importe que cette personne soit ou non officiellement ou légalement nommée comme chef militaire ; l'essentiel est qu'elle agisse effectivement comme tel<sup>44</sup>. L'expression « chef militaire ou personne faisant effectivement fonction de chef militaire » comprend en outre des individus qui n'exercent pas exclusivement des fonctions militaires<sup>45</sup>.

Cette extension de la notion de « chef militaire » nous semble importante et nécessaire, car la disparition forcée est fréquemment commise dans un contexte politique et sécuritaire tel que des membres de services de sécurité, du renseignement, de la police ou de milices peuvent être impliqués dans sa perpétration. Ainsi, l'adoption de la notion de « personne faisant effectivement fonction de chef militaire » répond largement à la possibilité d'attribuer de la responsabilité pénale à toute personne autrice d'une disparition forcée.

Le supérieur non militaire, quant à lui, est une notion large puisqu'elle peut inclure le chef d'État, les membres civils du gouvernement, les hauts fonctionnaires, les cadres des partis politiques, les représentants élus et les maires<sup>46</sup>, même les hommes d'affaires peuvent tomber dans la notion de supérieur civil s'ils agissent au sein d'une

<sup>41</sup> Ph. Currat, *Les Crimes contre l'humanité dans le Statut de la Cour pénale internationale*, Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 640.

<sup>42</sup> CPI, affaire Bemba, 21 mars 2016, § 176, ICC01/0501/08. Voyez aussi G. Mabanga, « Affaire Bemba : La CPI fixe les critères d'appréciation de la responsabilité pénale du chef militaire et du supérieur hiérarchique », *La Revue des droits de l'homme*, 2016, mis en ligne le 25 mars 2016 ; URL : <http://journals.openedition.org/revdh/2072> (consulté le 5 mars 2021), § 8.

<sup>43</sup> Ph. Currat, *Les Crimes contre l'humanité dans le Statut de la Cour pénale internationale*, op. cit., p. 641.

<sup>44</sup> CPI, affaire Bemba, 21 mars 2016, § 177, ICC-01/05-01/08.

<sup>45</sup> *Idem*.

<sup>46</sup> Ph. Currat, *Les Crimes contre l'humanité dans le Statut de la Cour pénale internationale*, op. cit., p. 677. Voyez aussi I. Bantekas, *Principles of Direct and Superior Responsibility in International Humanitarian Law*, Manchester, Manchester University Press, 2002, p. 82-85.

organisation hiérarchique leur permettant d'exercer un contrôle efficace sur leurs subordonnés<sup>47</sup>.

Cette responsabilité, qui a un aspect subsidiaire, pour les disparitions forcées est engagée dès lors que le supérieur sait que ses subordonnés, placés sous son autorité et son contrôle effectifs, commettaient ou étaient sur le point de commettre une disparition forcée, et qu'il n'a pas pris toutes les mesures nécessaires et raisonnables afin d'empêcher ou de réprimer la commission d'une disparition forcée.

Il convient de noter que la nature juridique de la responsabilité hiérarchique diffère selon que l'on se trouve en droit international ou en droit national. La jurisprudence de la Cour pénale internationale considère que la responsabilité du supérieur hiérarchique n'est qu'un moyen subsidiaire de l'attribution de la responsabilité pénale. De fait, elle ne peut être appliquée que si la responsabilité principale ou secondaire visée à l'article 25 du Statut de Rome ne peut être attribuée<sup>48</sup>. En d'autres termes, s'il existe suffisamment de preuves pour faire croire que l'accusé est responsable en tant que coauteur, il n'est plus nécessaire d'examiner sa responsabilité en tant que supérieur hiérarchique au sens de l'article 28<sup>49</sup>. En revanche, en droit interne français, par exemple, la conception est différente qu'il s'agisse d'un crime de disparition forcée autonome ou qualifié de crime contre l'humanité. Dans les deux hypothèses<sup>50</sup>, le Code pénal français considère que la responsabilité du supérieur hiérarchique est une forme de complicité. Au contraire, le droit international considère que la responsabilité du supérieur hiérarchique est une forme particulière de responsabilité qui diffère du régime de la complicité<sup>51</sup>.

Les textes établissent la responsabilité pénale individuelle à deux niveaux, à savoir la responsabilité pénale traditionnelle et la responsabilité pénale d'une personne située au sein d'une structure hiérarchique. La loi syrienne prévoit évidemment le premier type de responsabilité aux articles 211 à 221 du Code pénal ; le second est par contre inconnu. En effet, ce type de responsabilité n'a pas d'équivalent en droit syrien, à l'exception de certaines dispositions relatives à la responsabilité pénale des actes d'autrui, ainsi que des dispositions relatives au Code pénal militaire. Ce dernier, par exemple, met l'accent sur la nécessité pour les subordonnés de se conformer à leurs supérieurs<sup>52</sup>, sans se soucier de la responsabilité du supérieur hiérarchique. Il faudra

<sup>47</sup> W. Fenrick, « Article 28 », in O. Triffterer (dir.), *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court: Observers' Notes, Article by Article*, Baden Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1999, p. 520.

<sup>48</sup> CPI, affaire Bemba, 15 juin 2009, § 402, ICC-01/05-01/08.

<sup>49</sup> CPI, affaire Lubanga, 29 janvier 2007, § 321, ICC-01/04-01/06.

<sup>50</sup> Article 213-4-1 du Code pénal (crime contre l'humanité) et article 221-13 du Code pénal français : « Sans préjudice de l'application de l'article 121-7, est considéré comme complice d'un crime de disparition forcée mentionné à l'article 221-12 commis par des subordonnés placés sous son autorité et son contrôle effectifs le supérieur qui savait, ou a délibérément négligé de tenir compte d'informations qui indiquaient clairement que ses subordonnés commettaient ou allaient commettre un crime de disparition forcée et qui n'a pas pris toutes les mesures nécessaires et raisonnables qui étaient en son pouvoir pour en empêcher ou en réprimer l'exécution ou pour en référer aux autorités compétentes aux fins d'enquête et de poursuites, alors que ce crime était lié à des activités relevant de sa responsabilité et de son contrôle effectifs ».

<sup>51</sup> Comité des disparitions forcées, *Liste des points à traiter concernant le rapport de la France soumis en application du paragraphe 1 de l'article 29 de la Convention*. Note du comité, 28 mars 2013, § 7, CED/C/FRA/Q/1.

<sup>52</sup> Voyez par exemple les articles 112 et suivants du Code pénal militaire syrien.

dès lors et sur ce point la modifier afin de prévoir cette responsabilité particulière dans le droit pénal syrien.

## Le refus de tout motif d'exonération

La disparition forcée est l'un des crimes commis collectivement par des agents de l'État ou membres d'une organisation politique, souvent dans le but de faire taire l'opposition au régime en place et de semer la peur et la terreur au sein de la société. Cela suppose généralement un plan criminel au plus haut niveau de l'État. Pour faciliter la mise en œuvre de ce plan, il est ordonné aux agents de l'État de commettre des disparitions forcées sous prétexte de situations exceptionnelles. Il est donc naturel que les personnes impliquées dans la disparition forcée justifient leurs crimes par l'obéissance aux ordres et l'existence d'un état d'exception, afin de ne pas être pénalement responsables. Mais, compte tenu de la gravité des crimes de disparition forcée, les instruments internationaux traitant les disparitions forcées réfutent explicitement la possibilité d'invoquer ces raisons pour exonérer les auteurs de leur responsabilité pénale.

La Déclaration sur la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées de 1992 et la Convention de New York de 2006 établissent qu'« aucun ordre ou instruction émanant d'une autorité publique, civile, militaire ou autre ne peut être invoquée pour justifier une disparition forcée »<sup>53</sup>. La Déclaration ajoute en outre que « toute personne recevant un tel ordre ou une telle instruction a le droit et le devoir de ne pas s'y conformer »<sup>54</sup>. De son côté, le Statut de Rome adopte des dispositions plus restrictives encore en matière d'obéissance aux ordres : les ordres donnés aux subordonnés de commettre un génocide ou des crimes contre l'humanité sont toujours illégaux<sup>55</sup>. Ainsi, obéir aux ordres de commettre une disparition forcée en tant que crime contre l'humanité ne dégage en aucun cas l'auteur de sa responsabilité pénale. Lorsque la disparition forcée est commise comme un acte isolé, sans relever de la catégorie des crimes contre l'humanité, la solution est de considérer l'ordre de pratiquer une telle disparition comme « manifestement illégal ». C'est par exemple le cas du droit français. L'article 122-4 du Code pénal français dispose que « n'est pas pénalement responsable la personne qui accomplit un acte commandé par l'autorité légitime, sauf si cet acte est manifestement illégal ». En réalité, tous les ordres visant à enfreindre les libertés fondamentales, le droit à la vie et à l'intégrité physique des personnes non combattantes doivent toujours être manifestement illégaux<sup>56</sup>. Ce point a d'ailleurs été confirmé par le Comité des disparitions forcées institué par la Convention de New

<sup>53</sup> Article 62 de la Convention.

<sup>54</sup> Article 6 de la Déclaration.

<sup>55</sup> Article 332 du Statut de Rome.

<sup>56</sup> H. Renout, *Droit pénal général*, 18<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2013, p. 236.

York<sup>57</sup>. La détermination du caractère manifestement illégal de l'ordre est cependant une question de fait qui est laissée à la discrétion du juge<sup>58</sup>.

L'article 184 du Code pénal syrien précise que « il n'y a pas d'infraction lorsque le fait a été accompli en vertu d'une disposition de la loi ou d'un ordre légitime émis par l'autorité. Si l'ordre donné était illégal, l'auteur peut être justifié au cas où la loi ne lui permettait pas de vérifier la légalité de l'ordre ». L'article 112 du Code pénal militaire syrien prévoit lui que « quiconque s'abstient d'exécuter un ordre relatif à l'exercice de sa fonction dans son intégralité ou s'abstient d'obéir à des ordres, en paroles ou en actes, ou insiste pour ne pas obéir malgré les ordres répétés qui lui sont adressés, il est passible d'une peine d'emprisonnement de trois mois à deux ans ». La lecture combinée de ces deux dispositions amène à conclure que les auteurs d'une disparition forcée peuvent invoquer l'obéissance aux ordres, surtout si la loi ne leur permet pas de vérifier la légalité de l'ordre. En cas de ratification de la Convention de New York, le législateur syrien devra modifier ces dispositions conformément aux instruments juridiques pertinents et explicitement exclure l'obéissance aux ordres comme motif d'exonération de la responsabilité pénale, et ce, en toute hypothèse.

En ce qui concerne l'état d'exception ou d'urgence, autre motif d'exonération régulièrement avancé, on sait que les crimes de disparition forcée sont commis sous divers prétextes, notamment la protection de la sécurité nationale, l'instabilité politique, les guerres, la lutte contre le terrorisme, la lutte contre le sabotage, l'état d'urgence ou toute autre situation exceptionnelle.

Sur ce point, les instruments juridiques relatifs à la disparition forcée ont explicitement exclu la possibilité de justifier les crimes de disparition forcée, quelles que soient les circonstances ayant présidé à leur commission. Ainsi, l'article 7 de la Déclaration des Nations unies de 1992 dispose que la disparition forcée ne peut être justifiée sous aucun prétexte, quel qu'il soit, qu'il s'agisse d'une instabilité politique interne, d'une menace de guerre, d'un état de guerre ou de toute autre situation exceptionnelle. La Convention de New York, dans son premier article, va dans la même direction, en adoptant le même principe que celui énoncé dans la Déclaration précédente.

En droit syrien, si les autorités ont levé l'état d'urgence par le Décret n° 161 du 21 avril 2011, elles ont néanmoins, le même jour, promulgué un autre décret permettant à la police judiciaire, en matière des crimes contre la sûreté de l'État, d'arrêter et de détenir des personnes pendant soixante jours (Décret législatif n° 55 du 21 avril 2011 chargeant la police judiciaire ou ses représentants d'enquêter sur les infractions et d'entendre des suspects)<sup>59</sup>. Il faut noter que l'expression de « police judiciaire », selon les lois syriennes, inclut non seulement la police ou le parquet mais aussi tous les membres des services de sécurité et des services de renseignement. Or, ces deux derniers services ne sont pas tenus de respecter les garanties fondamentales consacrées dans la constitution ou dans le code de procédure pénale. En effet, les décrets régissant

<sup>57</sup> Comité des disparitions forcées, *Observations finales sur le rapport présenté par la France en application de l'article 29, paragraphe 1, de la Convention, adoptées par le Comité à sa quatrième session (8-19 avril 2013)*, 8 mai 2013, § 25, CED/C/FRA/1.

<sup>58</sup> Voyez J. Pradel, *Droit pénal général*, 22<sup>e</sup> éd., Paris, Cujas, 2019, p. 317.

<sup>59</sup> Voyez la *Lettre datée du 9 juin 2011, adressée au Secrétaire général par le Représentant permanent de la République arabe syrienne auprès de l'Organisation des Nations unies*, 10 juin 2011, S/2011/353.



leurs fonctions les dispensent du respect des garanties judiciaires ; en outre, les fonctionnaires de ces services bénéficient d'une immunité puisqu'ils ne peuvent être poursuivis pour des infractions commises dans l'exercice de leurs fonctions<sup>60</sup>. Bref, le remplacement de l'état d'urgence par une loi autorisant la détention d'une personne pendant soixante jours paraît particulièrement problématique et, en pratique, cela permet de légaliser des pratiques manifestement illégales et clairement prohibées par le droit international.

On notera que ce délai de soixante jours apparaît en rupture manifeste avec les principales règles internationales relatives aux garanties dont doit bénéficier tout individu privé de liberté. Songeons ainsi au Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui, à son article 9, dispose qu'une personne privée de sa liberté doit être traduite en justice « dans le plus court délai ». Ce délai, selon le Comité des droits de l'homme, ne devrait pas dépasser quelques jours<sup>61</sup>. Le Comité note à cet égard que les États ne fournissent pas d'informations complètes sur ces délais<sup>62</sup>. On peut néanmoins affirmer que, au-delà de quelques jours, le déni de privation de liberté ou le refus de donner des informations sur la personne est considéré comme une disparition forcée. En effet, le Groupe de travail sur les disparitions a souligné à plusieurs reprises que le recours à des « disparitions de brève durée », une pratique répandue et qu'il juge extrêmement préoccupante, constitue une disparition forcée<sup>63</sup>.

## Vers des peines plus sévères

Dans la théorie pénale classique et son volet rétributif, la réaction de la société à tout crime se traduit par une sanction appliquée par un juge et la peine doit être idoine par rapport au comportement antisocial qu'elle vient sanctionner<sup>64</sup>. Or, comme on l'a dit, la disparition forcée est un crime d'une extrême gravité<sup>65</sup> car elle porte atteinte aux valeurs parmi les plus sacrées de nos sociétés<sup>66</sup>. Les auteurs doivent donc être passibles de peines appropriées à cette extrême gravité. À cet égard, l'article 7 de la Convention de New York oblige chaque État parti à imposer des sanctions appropriées aux auteurs du crime de disparition forcée, en tenant compte de l'extrême gravité de ce crime. Le Statut de Rome, en son article 77, prévoit d'ailleurs la possibilité d'infliger une peine de prison à perpétuité lorsqu'est visé un crime d'une « extrême gravité » et lorsque la situation personnelle du condamné l'exige.

<sup>60</sup> Voyez le décret législatif n° 14 du 25 janvier 1969 portant création du Service de la sécurité de l'État, et le décret législatif n° 549 du 25 mai 1969 portant le règlement intérieur du Service de la sécurité d'État.

<sup>61</sup> Nations unies, *Récapitulation des observations générales ou recommandations générales adoptées par les organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme*, 12 mai 2004, p. 145, HRI/GEN/1/Rev.7.

<sup>62</sup> *Idem*.

<sup>63</sup> Nations unies, Conseil des droits de l'homme, *Rapport du Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires*, 2 mars 2012, § 50, A/HRC/19/58/Rev.1 et 4 août 2014, § 117, A/HRC/27/49.

<sup>64</sup> J.-Ph. Duroche, P. Pedron, *Droit pénitentiaire*, 4<sup>e</sup> éd. Paris, Vuibert, 2019, p. 8.

<sup>65</sup> Préambule de la Convention de New York de 2006.

<sup>66</sup> Préambule de la Déclaration de 1992.

Comme nous l'avons précédemment expliqué, dans le Code pénal syrien, la disparition forcée ne peut être qualifiée que comme une privation de liberté. Or, cette dernière n'est possible que d'une peine d'emprisonnement de six mois à deux ans, ce qui en fait d'ailleurs un délit et non un crime, comme l'indique l'article 178 du Code pénal. Il ne fait aucun doute que ni la nature délictuelle de l'infraction, ni la peine prévue ne respectent l'impératif punitif posé par la Convention de New York. Ce constat contraste avec les peines prévues par d'autres codes pénaux nationaux, ainsi celui français qui prévoit, pour le crime de disparition forcée, une peine de réclusion à perpétuité, soit la peine la plus importante en droit pénal français<sup>67</sup>, peine également prévue lorsque cette disparition forcée est constitutive d'un crime contre l'humanité<sup>68</sup>. Cette stricte équivalence entre ces deux peines témoigne du fait que le législateur français reconnaît le caractère extrêmement grave du crime de disparition forcée, quel que soit le contexte dans lequel il a été commis. Ce faisant, le législateur français a suivi à la lettre les recommandations du Groupe de travail des Nations unies sur les disparitions forcées qui a estimé que « les disparitions forcées, qui constituent lorsqu'elles sont commises en tant que crime contre l'humanité des actes monstrueux, demeurent, lorsqu'elles revêtent la forme d'un acte isolé, un crime gravissime qui appelle une sanction proportionnée »<sup>69</sup>.

Ainsi, à la suite de la ratification par la Syrie de la Convention de New York, le législateur syrien devra prévoir dans son Code pénal une peine particulièrement sévère lorsqu'il incriminera spécifiquement la disparition forcée. Outre la dimension rétributive de cette peine, sa sévérité pourrait également participer de l'effet dissuasif du droit pénal et peut-être conduire à une diminution du nombre de disparitions forcées recensées chaque année en Syrie.

Ceci étant, une peine aussi sévère soit-elle serait relativement indolore si, par ailleurs, le droit interne, par divers dispositifs, faisait obstacle à son prononcé ou à son exécution. En d'autres termes, prévoir, dans le droit pénal interne, une peine appropriée à l'extrême gravité de la disparition forcée ne signifie pas qu'une telle peine sera invariablement appliquée : de nombreux obstacles peuvent entraver leur application et donc leur efficacité. Ces obstacles peuvent être naturels – ainsi, le décès du condamné – et n'appellent pas de réforme particulière mais d'autres sont juridiques, ainsi la prescription, l'amnistie et la grâce<sup>70</sup> qui eux nécessitent une révision du droit interne lorsque celui prévoit leur potentielle application à tout crime quel qu'il soit. Il peut ainsi arriver que les autorités étatiques usent de ce type de mesures pour se protéger ou protéger leurs partenaires en adoptant diverses lois d'amnistie ou des mesures analogues et les lignes suivantes seront l'occasion de passer en revue de tels obstacles et d'envisager plusieurs réformes du droit syrien sur ce point.

<sup>67</sup> Article 221-12 du Code pénal français.

<sup>68</sup> Article 212-1 du Code pénal français.

<sup>69</sup> Nations unies, Conseil des droits de l'homme, *Rapport du Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires, Meilleures pratiques concernant les disparitions forcées faisant l'objet de dispositions dans la législation des États*, 28 décembre 2010, § 41, A/HRC/16/48/Add.3.

<sup>70</sup> Y. Mayaud, *Droit pénal général*, 5<sup>e</sup> éd., Paris, PUF, 2015, p. 712.

## La question de la prescription

La prescription est, en règle générale, une mesure salutaire : après de nombreuses années sans avoir été poursuivi, l'auteur d'un crime peut échapper à la justice pénale<sup>71</sup>. L'on considère, dans certains cas, que celle-ci n'a plus rien à dire sur ce crime et son auteur car poursuivre quelqu'un pour des crimes très anciens créerait plus de problèmes que le fait de le laisser « impuni »<sup>72</sup>. Il existe toutefois des crimes qui ne sont pas soumis à prescription en raison de leur gravité, tels que les crimes relevant de la compétence de la Cour pénale internationale<sup>73</sup>. Si la disparition forcée en tant que crime contre l'humanité est imprescriptible, elle est cependant potentiellement prescriptible en tant que crime distinct. Cette option est admissible à la condition que les délais de prescription soient suffisamment longs pour s'adapter à l'extrême gravité de ce crime. En son article 8, la Convention de New York balise cependant la possibilité pour les États parties de prévoir la prescription de l'action pénale – et non de la peine – visant les actes de disparition forcée : d'une part, le délai de prescription doit être de longue durée et proportionné à la gravité du crime ; d'autre part, elle ne peut commencer à courir que lorsque le crime a cessé compte tenu du caractère continu qu'il présente. Elle ne prévoit donc pas un délai minimal, pas plus que le Groupe de travail sur les disparitions forcées qui indique cependant, dans ses rapports, qu'à ses yeux, la meilleure pratique étatique consiste à prévoir l'imprescriptibilité de ce crime<sup>74</sup>. Cette réticence à admettre la possibilité qu'un État puisse prescrire ce crime était déjà perceptible dans la Déclaration de 1992 qui, en son article 17, prévoit que, « s'il y a prescription des actes conduisant à des disparitions forcées, le délai de prescription doit être de longue durée et en rapport avec l'extrême gravité du crime ». L'expression « s'il y a prescription des actes conduisant à des disparitions forcées » suggère manifestement que les rédacteurs de la Déclaration avaient à l'esprit qu'en principe, les actes de disparition forcée sont imprescriptibles.

Comme mentionné ci-dessus, dans le Code pénal syrien, les actes de disparition forcée ne sont passibles que d'une peine délictuelle d'emprisonnement de six mois à deux ans. Selon le droit syrien et en particulier les articles 162 à 166 du Code pénal, le délai de prescription de l'action pénale, pour les délits, est de trois ans tandis que les peines prononcées se prescrivent en cinq ou dix ans (en fonction de la durée de la peine). Ce délai de trois ans ne satisfait évidemment pas le prescrit de la Convention de New York qui exige manifestement un délai plus long. En conséquence, le législateur syrien devra prévoir des dispositions spécifiques concernant le délai de prescription

<sup>71</sup> X. Pin, *Droit pénal général*, 9<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2018, p. 533.

<sup>72</sup> G. Guez, « Les nouvelles règles de prescription en matière pénale », *Revue francophone des Laboratoires*, vol. 2017, n° 496, 2017, pp. 22-24.

<sup>73</sup> Article 29 du Statut de Rome.

<sup>74</sup> Nations unies, Conseil des droits de l'homme, *Rapport du Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires. Meilleures pratiques concernant les disparitions forcées faisant l'objet de dispositions dans la législation des États*, 28 décembre 2010, § 56, A/HRC/16/48/Add.3. Ce rapport fait référence aux États suivants : Équateur (art. 80 de la Constitution), El Salvador (art. 34 du Code de procédure pénale, encore que la disposition ne s'applique qu'aux disparitions forcées survenues après le 20 avril 1998 et art. 99 du Code pénal), Nicaragua (art. 131 du Code pénal), Panama (art. 120 du Code pénal), Paraguay (art. 5 de la Constitution et art. 102 du Code pénal), Uruguay (art. 7 de la loi n° 18.026 du 4 octobre 2006) et le Venezuela (art. 180-A du Code pénal et art. 29 de la Constitution).

pour le crime de disparition forcée. En réalité, il sera souhaitable de consacrer une règle spécifique de prescription au crime de disparition forcée car en matière de crimes, le délai de prescription prévu en droit syrien n'est que de dix ans. Enfin, le législateur syrien devra clairement établir que la disparition forcée en tant que crime contre l'humanité est imprescriptible.

## Les questions de l'amnistie et de la grâce

Parmi les mesures qui peuvent également entraver l'application de la peine figurent l'amnistie et la grâce<sup>75</sup>. Sur ce point, l'article 18 de la Déclaration de 1992 établit que les personnes ayant commis ou étant présumées avoir commis des disparitions forcées ne devraient bénéficier d'aucune loi d'amnistie spéciale ni de mesures analogues susceptibles de les soustraire aux poursuites ou aux sanctions pénales. Toutefois, le paragraphe 2 de cet article 18 reconnaît explicitement la possibilité pour les États d'exercer un droit de grâce à condition que, dans l'exercice de ce droit, l'extrême gravité des actes de disparition forcée soit prise en compte.

De façon quelque peu étrange à première lecture, la Convention de New York, pour sa part, demeure muette sur les questions d'amnistie et de grâce. Cependant, l'on peut estimer qu'implicitement, la Convention rejette la possibilité que l'auteur d'un crime de disparition forcée bénéficie d'une mesure d'amnistie ou de grâce, et ce au regard de son article 24, sur lequel nous reviendrons et qui fonde le statut des victimes de ce crime et prévoit à leur bénéfice une série de droits. Précisément, le Groupe de travail des Nations unies sur les disparitions forcées a souligné que « la recherche de la vérité, y compris l'obligation d'enquêter sur les faits et d'identifier, poursuivre et, le cas échéant, sanctionner les coupables est aussi une forme de satisfaction pour les victimes [et] que les droits procéduraux à une enquête, à la vérité et à la justice, sont également fondamentaux pour que les victimes aient le sentiment d'une réparation. En effet, dans certains cas, le processus de vérité et de justice peut en soi constituer une forme de réparation »<sup>76</sup>. Il s'agit là d'une reconnaissance implicite mais certaine : toute mesure qui empêcherait les poursuites et la punition des auteurs affecterait les droits des victimes et devrait donc être exclue. Le Groupe de travail considère d'ailleurs que les lois d'amnistie sont contraires à la Déclaration de 1992 même si elles sont validées par un référendum ou si leur application entraîne directement ou indirectement l'imposition de peines légères aux auteurs de disparitions forcées afin de leur permettre de se prévaloir du droit de ne pas subir deux fois des poursuites pour les mêmes faits<sup>77</sup>. Parmi les mesures analogues contraires à la Déclaration, l'on peut citer, entre autres

<sup>75</sup> Voyez les articles 151 à 155 du Code pénal syrien.

<sup>76</sup> Nations unies, Conseil des droits de l'homme, *Rapport du Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires*, 28 janvier 2013, § 62, A/HRC/22/45.

<sup>77</sup> Nations unies, Conseil économique et social, Commission des droits de l'homme, *Rapport du Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires*, 27 décembre 2005, § 492-e., E/CN.4/2006/56.

exemples, l'organisation des poursuites telle qu'elles ne pourraient aboutir qu'à l'acquiescement des auteurs ou la condamnation à des peines négligeables<sup>78</sup>.

Les lois d'amnistie et de grâce ont suscité de nombreuses controverses, en particulier dans les pays d'Amérique latine où elles furent à plusieurs reprises adoptées et mises en œuvre. Plusieurs de ces États ont d'ailleurs revu ces lois ou réformé d'autres mesures similaires afin d'en réduire le champ d'application ; dans certains cas, il a même été possible de révoquer rétroactivement leur validité juridique, permettant ainsi de rouvrir les procès pour des crimes commis dans le passé, y compris pour des cas de disparition forcée laissés en souffrance<sup>79</sup>.

En Argentine, après que la Cour d'appel nationale a prononcé plusieurs condamnations à l'encontre d'anciens fonctionnaires de la junte militaire pour des crimes liés aux disparitions forcées, deux lois d'amnistie ont été adoptées<sup>80</sup>, mettant fin aux actions pénales initiées pour des crimes commis durant le régime militaire<sup>81</sup>. Toutefois, ces deux lois d'amnistie, qui avaient favorisé l'impunité, ont été déclarées, en 2003, nulles et non avenues par le Parlement argentin<sup>82</sup>. Plus important, la Cour suprême argentine a déclaré que les deux lois d'amnistie étaient inconstitutionnelles confirmant ainsi l'obligation qui incombe à l'État d'enquêter et de sanctionner les crimes commis pendant la période de la junte militaire<sup>83</sup>. Cette décision de la Cour suprême a conduit à la réouverture des procès liés aux crimes commis par le régime militaire dans les années 1970, dont des milliers d'affaires de disparitions forcées<sup>84</sup> et, corrélativement, à la condamnation de personnes qui auparavant ont bénéficié d'une amnistie<sup>85</sup>. En 2007, cette même cour a prononcé la nullité d'une grâce accordée à un auteur de disparitions forcées survenue en 1990, constituant ainsi un précédent judiciaire important<sup>86</sup>.

Dans le même ordre d'idées, le Congrès péruvien, à l'époque du président Fujimori qui « a essayé de faire valoir l'impunité pour les auteurs de violations graves des droits de l'Homme »<sup>87</sup>, a pris une mesure controversée en promulguant deux

<sup>78</sup> *Ibidem*, § 493-e.

<sup>79</sup> Nations unies, Conseil des droits de l'homme, *Rapport du Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires, Meilleures pratiques concernant les disparitions forcées faisant l'objet de dispositions dans la législation des États*, 28 décembre 2010, § 51, A/HRC/16/48/Add.3.

<sup>80</sup> *Ley de Punto Final* (Loi du point final), n° 23.492 du 24 décembre 1986 et *Ley de Obedianca Debida* (Loi sur l'obéissance due), n° 23.251 du 8 juin 1987.

<sup>81</sup> G. Citroni, « La lutte contre l'impunité et les disparitions forcées : l'expérience latino-américaine », in *Devoir de vérité*, FEMED, DDV 06 / 102013, p. 11, en ligne ; URL : <https://www.disparitions-euromed.org/sites/default/files/ddv6.pdf> (consulté le 23 mars 2021).

<sup>82</sup> Nations unies, Conseil des droits de l'homme, *Rapport du Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires, Rapport du Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires, Meilleures pratiques concernant les disparitions forcées faisant l'objet de dispositions dans la législation des États*, 28 décembre 2010, § 51, A/HRC/16/48/Add.3.

<sup>83</sup> G. Citroni, « La lutte contre l'impunité et les disparitions forcées : l'expérience latino-américaine », *op. cit.*, p. 11.

<sup>84</sup> Cour suprême, Buenos Aires, 14 juin 2005, S.1767. XXXVIII, *Simon, Julio Hector y otros/Privación ilegítima de la libertad* ; cité par Nations unies, Conseil des droits de l'homme, *Rapport du Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires, Meilleures pratiques concernant les disparitions forcées faisant l'objet de dispositions dans la législation des États*, 28 décembre 2010, § 51, A/HRC/16/48/Add.3.

<sup>85</sup> G. Citroni, « La lutte contre l'impunité et les disparitions forcées : l'expérience latino-américaine », *op. cit.*, p. 11.

<sup>86</sup> Cour suprême, Buenos Aires, 14 juin 2005, S.1767. XXXVIII, *Simon, Julio Hector y otros/Privación ilegítima de la libertad* ; cité par Nations unies, Conseil des droits de l'homme, *Rapport du Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires, Meilleures pratiques concernant les disparitions forcées faisant l'objet de dispositions dans la législation des États*, 28 décembre 2010, § 51, A/HRC/16/48/Add.3.

<sup>87</sup> *Idem*.

lois d'amnistie : la première a accordé une amnistie générale à tous les membres des forces de sécurité ainsi qu'aux civils, « qui étaient l'objet de plaintes ou d'enquêtes, avaient été inculpés, déclarés coupables ou condamnés et purgeaient des peines de prison, lorsque les violations des droits humains qui leur étaient reprochées avaient été commises entre mai 1980 et juin 1995 »<sup>88</sup> ; la deuxième a interdit aux juges de statuer sur la légalité ou l'applicabilité de la première loi d'amnistie<sup>89</sup> dont elle a élargi le champ d'application en accordant une amnistie à tous les militaires, membres des forces de police et représentants civils susceptibles d'être l'objet de mises en accusation pour des crimes passés<sup>90</sup>. Toutefois, ces lois ont été ultérieurement invalidées par la Cour interaméricaine des droits de l'homme qui les a privées de tout effet juridique par une décision remarquable les ayant estimées contraires aux articles 8 (garanties judiciaires) et 25 (protection judiciaire) de la Convention interaméricaine des droits de l'homme, lus en combinaison avec les articles 1er (obligation de respecter les droits de l'homme) et 2 (mise en conformité du droit interne) de ce texte<sup>91</sup>. Elle a, au surplus, considéré que les lois d'amnistie ruinent la protection due aux victimes et contribue au maintien de l'impunité, allant ainsi à l'encontre des objectifs et de l'esprit de la Convention<sup>92</sup>. Bien que sa valeur juridique soit formellement limitée aux États parties à la Convention interaméricaine, cette décision, courageuse et ferme, demeure d'une importance primordiale : en effet, elle fournit une interprétation dynamique du concept de garanties judiciaires et de l'importance de leur respect, un concept que l'on retrouve dans d'autres instruments relatifs aux droits humains largement ratifiés (entre autres, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques) et dont le respect peut se voir, sans trop de difficulté, attribuer le statut de règle coutumière<sup>93</sup>. Ce type de jurisprudence constitue un signal important adressé aux autorités, politiques ou judiciaires, nationales.

Ainsi, dans une affaire récente, la Cour suprême péruvienne a annulé, le 3 octobre 2018, la grâce accordée en 2017 à l'ancien président péruvien Fujimori, ordonnant au surplus son arrestation immédiate<sup>94</sup>. L'ancien président du Pérou a déjà été reconnu coupable de crimes contre l'humanité, y compris de disparitions forcées. Bien que la grâce dont il avait bénéficié était motivée par la détérioration de sa situation sanitaire et à des raisons « humanitaires »<sup>95</sup>, la justice péruvienne a tout de même décidé de le

<sup>88</sup> Amnesty International, *Pérou : Torture et mauvais traitements. Des bonnes résolutions que l'on tarde à mettre en application*, 25 juin 2002, p. 12, AMR 46/005/2002, en ligne ; URL : <https://www.amnesty.org/fr/documents/amr46/005/2002/fr/> (consulté le 27 mars 2021).

<sup>89</sup> *Idem*.

<sup>90</sup> G. Citroni, « La lutte contre l'impunité et les disparitions forcées : l'expérience latino-américaine », *op. cit.*, p. 11.

<sup>91</sup> CIDH, affaire *Barrios Altos c. Pérou*, 14 mars 2001, § 44.

<sup>92</sup> *Ibidem*, § 43. Sur la contribution de cette juridiction à l'évolution du droit en la matière, voyez A. Augusto, C. Trindade, « Enforced Disappearances of Persons as a Violation of Jus Cogens: The Contribution of the Jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights », *Nordic Journal of International Law*, vol. 81, n° 4, 2012, p. 507-536.

<sup>93</sup> Voyez TSL, Ordonnance portant renvoi devant le juge de la mise en état, 15 avril 2010, § 26, CH/PRES/2010/01.

<sup>94</sup> Amnesty International, *Pérou. La décision d'annuler la grâce accordée à Alberto Fujimori confirme que les droits des victimes doivent l'emporter sur les décisions politiques*, 3 octobre 2018, en ligne ; URL : <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2018/10/no-aplicar-indulto-fujimori-reafirma-derechos-de-victimas/> (consulté le 27 mars 2021).

<sup>95</sup> Décret suprême n° 2812017-JUS, 24 décembre 2017, émis par le président Pedro Pablo Kuczynski cité par Amnesty International, *Pérou. Un tribunal national doit réviser la grâce accordée à l'ancien président Alberto Fujimori*,

renvoyer en prison pour y purger sa peine. Dans cette décision historique, la Chambre pénale spéciale a précisé, d'une part, que les crimes contre l'humanité ne pouvaient rester impunis et, d'autre part, que cette grâce était incompatible avec les obligations internationales incombant à l'État péruvien de respecter les principes généraux établis par la Cour interaméricaine des droits de l'homme<sup>96</sup>.

Les statuts des tribunaux pénaux internationaux sont sur cette question contrastés. Tantôt lui réservent-ils une disposition spécifique. Par exemple, le Statut du Tribunal spécial pour la Sierra Leone établit, en son article 10, que la grâce accordée à une personne suspectée d'avoir commis un crime relevant de la compétence du tribunal ne doit pas faire obstacle à l'exercice de poursuites. Tantôt restent-ils, en apparence, muets sur ce point. Le Statut de Rome ne traite pas explicitement de la grâce mais il l'aborde implicitement par son article 110 qui prévoit que seule la Cour a le droit de réduire une peine (à l'exception donc des autorités nationales)<sup>97</sup>. Aussi, si la jurisprudence pénale internationale n'a pas eu l'occasion de se prononcer spécifiquement sur la possible amnistie ou grâce d'un auteur d'une disparition forcée, le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie a estimé que toute mesure nationale prise pour amnistier des auteurs de torture est nulle car en violation flagrante de normes internationales impératives du droit international<sup>98</sup>. Enfin, on notera que cette position a été confirmée par le Rapporteur spécial des Nations unies sur la question de la torture qui a souligné qu'il ne devrait y avoir aucune amnistie pour les auteurs de violations considérées comme des crimes graves tels que la torture, même dans le cadre d'une réconciliation nationale ou d'un soutien à la démocratie ou à la paix<sup>99</sup>.

Comme nous l'avons évoqué dans un chapitre précédent, la résolution du conflit armé qui se déroule actuellement en Syrie impliquera probablement un processus de justice transitionnelle et de réconciliation nationale. Inévitablement, un tel processus soulèvera la question de l'amnistie ou de la grâce d'auteurs de violations graves des droits humains. Sur ce point, les lignes qui précèdent ont pu mettre en évidence l'existence d'une règle impérative : l'auteur d'une disparition ne peut bénéficier d'une mesure d'amnistie en amont d'un procès, ou d'une grâce en aval de celui-ci. Cette règle n'est pas explicitement reconnue par la Convention de New York. Mais elle est clairement établie par d'autres documents, par une jurisprudence naissante mais ferme, et par analogie avec d'autres crimes internationaux. Ainsi, l'on peut sans aucun doute soutenir que tout futur gouvernement syrien, à l'instar de plusieurs gouvernements

21 septembre 2018, en ligne ; URL : <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2018/09/peru-tribunal-nacional-revisara-el-indulto-otorgado-al-ex-presidente-alberto-fujimori/> (consulté le 27 mars 2021).

<sup>96</sup> Amnesty International, *Pérou. En confirmant la nullité de la grâce accordée à Alberto Fujimori, la Cour suprême défend les droits des victimes*, 13 février 2019, en ligne ; URL : <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2019/02/peru-al-confirmar-la-nulidad-del-indulto-a-fujimori-la-corte-suprema-respalda-los-derechos-de-las-victimas/> (consulté le 27 mars 2021).

<sup>97</sup> À cet égard, le Conseil d'État belge estime que la grâce royale prévue par la Constitution n'entre pas en conflit avec le Statut de Rome tant que le Roi réserve son droit aux seules peines prononcées par les tribunaux belges ; *Doc. Parl.*, Sénat, *Projet de loi portant assentiment au Statut de Rome de la Cour pénale internationale*, fait à Rome le 17 juillet 1998, *Avis du Conseil d'État* du 21 avril 1999, s.o. 1999/2000, 3 février 2000, n° 2-329/1, p. 98-99.

<sup>98</sup> TPIY, affaire *Furundžija*, 10 décembre 1998, § 155, IT9517/1-T.

<sup>99</sup> Nations unies, Conseil économique et social, Commission des droits de l'homme, *Droits civils et politiques et, notamment, questions de la torture et de la détention. Torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Rapport soumis par le Rapporteur spécial, Theo van Boven*, 23 décembre 2003, § 40, E/CN.4/2004/56.

latino-américains<sup>100</sup>, devra exclure la grâce et l'amnistie dans l'arsenal prévu pour poursuivre et punir les auteurs de disparitions forcées et d'autres violations graves des droits humains. Cette exigence est du reste indissociable du statut qui doit être reconnu aux victimes de disparitions forcées qui, en vertu de la Convention de New York, bénéficient enfin d'une série de droits destinés à leur reconnaissance et à la réparation du préjudice subi.

### III. Offrir aux victimes un statut et un arsenal de droits

L'une des innovations majeures apportées par la Convention de New York a trait aux victimes des disparitions forcées et à la conception large qu'elle porte sur ce point. En effet, le statut de victime doit être reconnu, en vertu de l'article 24 de la Convention, non seulement et bien entendu à la personne disparue mais également, et c'est inédit, à toute personne qui a subi un préjudice direct du fait d'une disparition forcée (on songe évidemment aux proches de la personne disparue)<sup>101</sup>. Le Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires, qui ne fait aucune distinction entre les victimes « directes » de la disparition forcée et celles plus « indirectes », a systématiquement encouragé les États à ne pas discriminer ces deux catégories de victimes<sup>102</sup>. Ainsi considère-t-il que la personne disparue et celle qui a souffert en raison de cette disparition doivent être considérées comme victimes de disparition forcée et ont donc droit à obtenir réparation<sup>103</sup>. Bref, garantir les droits de la victime d'une disparition forcée signifie garantir simultanément les droits de la personne disparue ainsi que les droits des membres de sa famille.

Néanmoins, la reconnaissance de la qualité de victime à une personne non disparue dépend de l'existence d'un lien de causalité direct entre la disparition et le dommage causé à la personne non disparue. C'est indiscutablement le cas de la famille mais c'est également le cas du militant qui subit des représailles des autorités de l'État

<sup>100</sup> Ainsi, tel est le cas des États suivants qui tous ont exclu le crime de disparition forcée du champ d'application des lois d'amnistie ou des mesures analogues même si l'acte n'est pas qualifié de crime contre l'humanité : Colombie (art. 14 de la loi n° 589/2000), Équateur (art. 80 et 120 de la Constitution), Nicaragua (art. 130 du Code pénal), Panama (art. 115 du Code pénal), Uruguay (art. 8 de la loi n° 18.026 du 4 octobre 2006) et Venezuela (art. 180-A du Code pénal et art. 29 de la Constitution). On notera cependant le régime particulier qui est prévu au Guatemala où l'amnistie n'exclut pas la disparition forcée du champ de son application (art. 8 du décret n° 145-1996, loi de réconciliation nationale de 1996) ; exemples cités par Nations unies, Conseil des droits de l'homme, *Rapport du Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires, Meilleures pratiques concernant les disparitions forcées faisant l'objet de dispositions dans la législation des États*, 28 décembre 2010, § 49, A/HRC/16/48/Add.3.

<sup>101</sup> Voyez aussi Nations unies, Haut-Commissariat pour les droits de l'homme, *Fiche d'information n° 6 (Rev. 3) - Les disparitions forcées ou involontaires*, 1<sup>er</sup> juillet 2009, p. 9.

<sup>102</sup> Nations unies, Conseil des droits de l'homme, *Rapport du Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires*, 2 mars 2012, § 58, A/HRC/19/58/Rev.1

<sup>103</sup> Nations unies, Conseil des droits de l'homme, *Rapport du Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires*, 28 janvier 2013, § 51, A/HRC/22/45.



après avoir dénoncé une disparition forcée auprès des instances compétentes<sup>104</sup>. Nous commencerons d'ailleurs notre rapide passage en revue des principaux droits reconnus aux victimes, largement entendues donc, par ce droit à la dénonciation, décisif dans l'accès à la justice, et l'obligation corrélative qu'ont les autorités compétentes à examiner les allégations, à enquêter et, le cas échéant, à engager des poursuites. Ensuite, nous envisagerons un autre droit essentiel, celui de connaître la vérité de toutes les circonstances liées à la disparition. Enfin, le dernier droit reconnu aux victimes est celui à la réparation. Rappelons d'ores et déjà, dans le sillage de la deuxième partie de ce chapitre, que l'existence d'une politique criminelle crédible et performante en matière de répression des auteurs de disparitions forcées participe à la satisfaction des droits à la vérité et à la réparation.

## Le droit de dénoncer le crime de disparition forcée

L'article 12 de la Convention de New York dispose que « Tout État partie assure à quiconque alléguant qu'une personne a été victime d'une disparition forcée le droit de dénoncer les faits devant les autorités compétentes, lesquelles examineront rapidement et impartialement l'allégation et, le cas échéant, procéderont sans délai à une enquête approfondie et impartiale. » Sur ce point, la Convention, en accordant ce droit à quiconque, va au-delà de la Déclaration de 1992 qui, dans son article 13, n'envisageait ce droit qu'à « toute personne disposant d'informations ou pouvant invoquer un intérêt légitime ». Quoi qu'il en soit, l'octroi de ce droit à des personnes autres que la personne disparue tombe sous le sens : la nature de la disparition empêche en effet la personne disparue de dénoncer les faits<sup>105</sup>.

L'article 57 du Code de procédure pénale syrien prévoit que « Toute personne qui se prétend lésée par un crime ou un délit peut en portant plainte se constituer partie civile devant le pôle de l'instruction compétent. » L'expression « se prétend lésée » apparaît ambiguë : interprétée largement, elle pourrait viser les proches d'une disparition forcée (dans l'hypothèse bien entendu où ce crime serait érigé en tant que tel dans le Code pénal syrien) ; une lecture plus stricte suggérerait cependant que le droit de se constituer partie civile est réservé exclusivement à la victime directe du crime ou du délit. En tout cas, une telle expression n'est pas susceptible de correspondre au large spectre couvert par le pronom indéfini « quiconque » employé à l'article 12 de la Convention de New York. Mais au-delà de la reconnaissance formelle d'un droit élargi à la dénonciation, d'autres mesures sont également impératives et devront, à terme, être implémentées en droit syrien. Ces mesures, davantage encore qu'une réforme formelle du Code pénal, impliqueraient une véritable révolution culturelle dans le chef des autorités étatiques syriennes.

<sup>104</sup> O. De Frouville, « La Convention des Nations unies pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées : les enjeux juridiques d'une négociation exemplaire », *Revue Droits fondamentaux*, n° 6, janvier-décembre 2006, p. 80.

<sup>105</sup> *Ibidem*, p. 54. Comparer avec l'article 13 de la Convention des Nations unies contre la torture et autres peines et traitements inhumains ou dégradants du 10 décembre 1984 qui réserve ce droit de dénonciation à la seule victime d'un acte prohibé par la Convention.

En effet, le droit de dénoncer un crime de disparition forcée signifie que la personne disparue doit avoir accès à la justice, même lors de sa détention par exemple entre-temps « régularisée ». Il permet également aux membres de sa famille mais également aux organisations de défense des droits humains de dénoncer de tels faits devant les autorités compétentes. Ces dernières sont alors obligées d'examiner rapidement et impartialement ces faits et, le cas échéant, de mener une enquête approfondie. Cette possibilité offerte à la société civile est décisive : en effet, la Convention leur ouvre ce faisant la porte des juridictions pénales nationales alors qu'elles ne peuvent directement saisir la justice pénale internationale. Elle leur permet aussi de se substituer aux proches de la personne disparue qui peuvent, parfois par ignorance, souvent par craintes de représailles, ne pas dénoncer des faits de disparitions forcées auprès de la police ou de la justice locales. Ces craintes sont évidemment légitimes : le Groupe de travail des Nations unies sur les disparitions forcées s'inquiète régulièrement des actes d'intimidation et de représailles dont sont victimes autant les personnes disparues que les membres de leur famille<sup>106</sup>.

Contre de tels actes, le droit de dénoncer des faits de disparition forcée a en quelque sorte été protégé : en effet, en vertu de l'article 12 de la Convention de New York, les États parties doivent prendre les mesures appropriées pour protéger, contre tout mauvais traitement ou toute intimidation, toute personne exerçant ce droit à la dénonciation. Enfin, toujours selon les termes de cet article 12, l'État partie doit prendre « les mesures nécessaires pour prévenir et sanctionner les actes qui entravent le déroulement de l'enquête ». Cette obligation découle du fait que les personnes impliquées dans les crimes de disparition forcée sont généralement des agents de l'État. Ceux-ci peuvent donc utiliser leur influence et leur autorité de telle sorte que le droit de dénoncer les faits soit au mieux inutile, au pire la source de représailles. La Convention précise d'ailleurs en termes non équivoques que l'État partie doit s'assurer que « les personnes soupçonnées d'avoir commis un crime de disparition forcée ne sont pas en mesure d'influer sur le cours de l'enquête par des pressions ou des actes d'intimidation ou de représailles exercés sur le plaignant, les témoins, les proches de la personne disparue et leurs défenseurs ainsi que sur ceux qui participent à l'enquête »<sup>107</sup>.

## Le droit à la vérité

L'article 24 de la Convention de New York prévoit que « Toute victime a le droit de savoir la vérité sur les circonstances de la disparition forcée, le déroulement et les résultats de l'enquête et le sort de la personne disparue. Tout État partie prend les mesures appropriées à cet égard. »<sup>108</sup> Alors que la Déclaration de 1992 ne faisait

<sup>106</sup> Voyez par exemple Nations unies, Conseil des droits de l'homme, *Rapport du Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires*, 13 juillet 2017, § 118, A/HRC/36/39.

<sup>107</sup> Article 12 paragraphe 4 de la Convention de New York.

<sup>108</sup> Pour une synthèse des débats relatifs au droit à la vérité dans le cadre des travaux préparatoires à la Convention de 2006 et la contribution du Groupe de travail des Nations unies sur ce point, voyez P. Naftali, « Le "droit à la vérité" à l'épreuve de ses mobilisations en Amérique latine : entre ressource et contrainte », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, vol. 75, 2015/2, spéc. p. 156-158.

indirectement référence à ce droit<sup>109</sup>, avec la Convention de 2006, c'est la première fois que le droit à la vérité est inscrit de « manière décisive » dans une convention relative aux droits humains<sup>110</sup>. Ce faisant, la Convention inaugurerait un processus qu'il ne sera plus possible de stopper par la suite comme en témoignent les reconnaissances ultérieures de ce droit dans toute une série d'instruments ou de prises de position émanant d'organisations internationales, au premier chef les Nations unies, ou régionales. Entre autres exemples, citons le principe 4 de l'Ensemble de principes pour la protection et la promotion des droits de l'homme par la lutte contre l'impunité qui dispose qu'« Indépendamment de toute action en justice, les victimes, ainsi que leur famille et leurs proches, ont le droit imprescriptible de connaître la vérité sur les circonstances dans lesquelles ont été commises les violations et, en cas de décès ou de disparition, sur le sort qui a été réservé à la victime. »<sup>111</sup> Enfin, le droit à la vérité n'est pas seulement un droit individuel : il s'agit aussi d'un droit collectif qui appartient à la société tout entière et qui à ce titre constitue « une protection essentielle contre le renouvellement des violations »<sup>112</sup> comme l'indique l'experte autrice du rapport précité contenant les principes de lutte contre l'impunité.

Dans son observation générale sur le droit à la vérité, le Groupe de travail sur les disparitions forcées considère que ce droit, dans le contexte des disparitions forcées, « s'entend du droit de connaître le déroulement et les résultats d'une enquête, le sort des personnes disparues ou les lieux où elles se trouvent, les circonstances de leur disparition et l'identité du ou des responsables de cette disparition »<sup>113</sup>. L'État partie ne peut donc satisfaire aux critères de ce droit que s'il identifie les responsables. Et à cette fin, bien que d'autres solutions sont théoriquement possibles, seul un procès pénal en bonne et due forme et rigoureusement mené est susceptible de déterminer l'identité des auteurs d'un crime de disparition forcée, leur responsabilité respective et les circonstances de leur crime. Sous cet angle, le droit à la vérité renforce l'obligation pour l'État de procéder à la répression des auteurs de tels crimes.

D'ailleurs, le droit à la vérité a souvent été soulevé dans le cadre d'affaires où était en jeu l'obligation incombant à l'État de mener des enquêtes effectives sur les violations flagrantes des droits humains, corollaire du droit à un recours judiciaire effectif<sup>114</sup>. Dans une affaire où était en cause une disparition forcée, la Cour européenne des droits de l'homme a sur ce point précisé que la notion de recours effectif au sens de

<sup>109</sup> Ainsi prévoit-elle entre autres la communication d'informations exactes sur la détention de personnes « disparues » aux familles ou aux avocats (article 10) ou la communication des résultats de toute enquête aux personnes concernées.

<sup>110</sup> O. De Frouville, « La Convention des Nations unies pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées : les enjeux juridiques d'une négociation exemplaire », *op. cit.*, p. 80.

<sup>111</sup> Nations unies, Conseil économique et social, Commission des droits de l'homme, *Rapport de Mme Diane Orentlicher, experte indépendante chargée de mettre à jour l'Ensemble des principes pour la lutte contre l'impunité - Ensemble de principes actualisé pour la protection et la promotion des droits de l'homme par la lutte contre l'impunité*, 8 février 2005, p. 7, E/CN.4/2005/102/Add.1.

<sup>112</sup> *Idem*. Cette position a été par la suite endossée par le Groupe de travail des Nations unies sur les disparitions forcées ; voyez Nations unies, Conseil des droits de l'homme, *Rapport du Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires*, 26 janvier 2011, p. 14, A/HRC/16/48.

<sup>113</sup> *Idem*.

<sup>114</sup> Nations unies, Conseil économique et social, Commission des droits de l'homme, *Promotion et protection des droits de l'homme. Étude sur le droit à la vérité. Rapport du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme*, 8 février 2006, § 25, E/CN.4/2006/91.

l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme implique la réalisation d'une enquête approfondie et efficace « de nature à permettre d'identifier et de punir les responsables tout en assurant l'accès effectif des proches de la victime à la procédure d'enquête »<sup>115</sup>.

Enfin, on notera que pareil droit a également été reconnu par différents tribunaux nationaux tels que la Cour constitutionnelle colombienne ou celle péruvienne ainsi que les cours criminelles fédérales argentines qui ont confirmé le droit des victimes de violations flagrantes des droits humains de connaître la vérité et ont explicitement établi le lien intime qui existe entre ce droit et la lutte contre l'impunité<sup>116</sup>.

Le Code syrien de procédure pénale, quant à lui, ne contient pas de dispositions spéciales relatives au droit à la vérité, un droit du reste ignoré par l'ensemble des normes juridiques en vigueur en Syrie. C'est de façon relativement minimaliste que ce code reconnaît un droit général d'accès aux informations judiciaires. Un tel droit, somme toute banal et relativement logique dans tout système judiciaire même celui syrien qui ne brille guère ni par son indépendance, ni par son efficacité, est évidemment insuffisant pour répondre aux exigences posées par la Convention de 2006 et ses commentaires les plus autorisés. Sur ce point aussi, la ratification de ce texte par la Syrie impliquera une réforme explicite du Code de procédure pénale ou de tout autre instrument législatif.

## Le droit à réparation

La Déclaration des Nations unies de 1992 précise, en son article 19, que « Les victimes d'actes ayant entraîné une disparition forcée et leur famille doivent obtenir réparation et ont le droit d'être indemnisées de manière adéquate, notamment de disposer des moyens qui leur permettent de se réadapter de manière aussi complète que possible. En cas de décès de la victime du fait de sa disparition forcée, sa famille a également droit à indemnisation. » La Convention de New York a confirmé et précisé la nature de cette obligation. Elle dispose en effet, en son article 24, que « Tout État partie garantit, dans son système juridique, à la victime d'une disparition forcée le droit d'obtenir réparation et d'être indemnisée rapidement, équitablement et de manière adéquate » et qu'un tel droit couvre « les dommages matériels et moraux ainsi que, le cas échéant, d'autres formes de réparation telles que : la restitution ; la réadaptation ; la

<sup>115</sup> CEDH, affaire *Tas c. Turquie*, 14 novembre 2000 et affaire *Chypre c. Turquie*, 10 mai 2001, cité par *ibidem*, § 28. Voyez aussi sur ce sujet et pour des développements plus récents, P. Caroli, « The Interaction between the International Criminal Court and the European Court of Human Rights – The Right to the Truth for Victims of Serious Violations of Human Rights: The Importation of a New Right? », in P. Lobba, T. Mariniello (dir.), *Judicial Dialogue on Human Rights. The Practice of International Criminal Tribunals*, Leiden, Brill, Nijhoff, Series: International Studies in Human Rights, vol. 120, 2017, p. 263-281.

<sup>116</sup> Nations unies, Conseil économique et social, Commission des droits de l'homme, *Promotion et protection des droits de l'homme. Étude sur le droit à la vérité. Rapport du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme*, 8 février 2006, § 23, E/CN.4/2006/91.

satisfaction, y compris le rétablissement de la dignité et de la réputation ; des garanties de non-répétition ».

La notion d'indemnisation a été précisée par les Principes fondamentaux et directifs concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire : elle doit viser tous les dommages qui peuvent se prêter à une évaluation économique tels que « le préjudice physique ou psychologique ; les occasions perdues, y compris en ce qui concerne l'emploi, l'éducation et les prestations sociales ; les dommages matériels et la perte de revenus, y compris la perte du potentiel de gains ; le dommage moral ; les frais encourus pour l'assistance en justice ou les expertises, pour les médicaments et les services médicaux et pour les services psychologiques et sociaux »<sup>117</sup>. La jurisprudence de la Cour interaméricaine des droits de l'homme a d'ailleurs ajusté sa jurisprudence conformément à cette définition large de la notion de réparation. Ainsi a-t-elle admis que la victime, qui avait disparu à dix-neuf ans, avait perdu le revenu qu'elle aurait gagné si elle avait survécu et, par conséquent, décidé de verser une indemnité aux héritiers sur la base de ce manque à gagner<sup>118</sup>.

En outre, la réparation doit s'entendre dans son sens littéral ; il s'agit bien de prévoir « une prise en charge médicale et psychologique ainsi que l'accès à des services juridiques et sociaux »<sup>119</sup>. La réparation passe également par « la recherche des personnes disparues, de l'identité des enfants qui ont été enlevés et des corps des personnes tuées, et assistance pour la récupération, l'identification et la ré-inhumation des corps conformément aux vœux exprimés ou présomés de la victime ou aux pratiques culturelles des familles et des communautés »<sup>120</sup>.

Le Groupe de travail sur les disparitions forcées souligne toutefois que l'obligation d'enquêter, d'identifier et de punir les responsables de disparitions forcées est également une forme de satisfaction. Pour le Groupe de travail, le processus de justice est en soi une forme de réparation, car l'enquête visant la vérité et l'administration de la justice est d'une importance capitale pour que la victime se sente prise au sérieux et

<sup>117</sup> Nations unies, Assemblée générale, *Résolution 60/147. Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire adoptée le 16 décembre 2005*, 21 mars 2006, § 20, A/RES/60/147.

<sup>118</sup> CIDH, affaire *Gelman c. Uruguay*, 24 février 2011, §§ 292293.

<sup>119</sup> Nations unies, Assemblée générale, *Résolution 60/147. Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire adoptée le 16 décembre 2005*, 21 mars 2006, § 21, A/RES/60/147.

<sup>120</sup> D'autres mesures visant à la satisfaction peuvent être prises telle que « [des] mesures efficaces visant à faire cesser des violations persistantes ; [la] vérification des faits et divulgation complète et publique de la vérité, dans la mesure où cette divulgation n'a pas pour conséquence un nouveau préjudice ou ne menace pas la sécurité et les intérêts de la victime, des proches de la victime, des témoins ou de personnes qui sont intervenues pour aider la victime ou empêcher que d'autres violations ne se produisent ; [une] déclaration officielle ou décision de justice rétablissant la victime et les personnes qui ont un lien étroit avec elle dans leur dignité, leur réputation et leurs droits ; [des] excuses publiques, notamment reconnaissance des faits et acceptation de responsabilité ; [des] sanctions judiciaires et administratives à l'encontre des personnes responsables des violations ; commémorations et hommages aux victimes ; [l']inclusion, dans la formation au droit international des droits de l'homme et au droit international humanitaire et dans le matériel d'enseignement à tous les niveaux, d'informations précises sur les violations qui se sont produites » ; *ibidem*, § 22.

réintégré dans ses droits<sup>121</sup>. Le droit à réparation, comme le droit à la vérité, semblent donc en partie conditionnés aux démarches adoptées par les autorités compétentes en vue d'identifier et de punir les responsables de disparitions forcées.

Enfin, des mesures visant à empêcher la répétition de tels crimes doivent être adoptées. Cet objectif peut être atteint, d'une part, par la promotion d'une culture des droits humains parmi les responsables de l'application de la loi, en particulier l'armée et les forces de police et, d'autre part, par la révision de lois ou de règlements dont le contenu ou les insuffisances pourraient favoriser la violation massive des droits humains<sup>122</sup>. La garantie la plus importante demeure néanmoins l'incrimination claire et autonome de la disparition forcée dans la législation nationale. À cet égard, dans l'affaire *Gomes Lund c Brésil*, la Cour interaméricaine des droits de l'homme a précisé que la criminalisation de la disparition forcée constitue l'une des garanties de sa non-répétition<sup>123</sup> et participe indubitablement de l'effet dissuasif du droit pénal<sup>124</sup>.

Il va sans dire que le droit à la réparation d'une victime de disparition forcée fait toujours défaut en droit syrien. Dès l'instant où le crime de disparition forcée n'existe pas en tant que tel dans l'ordre juridique syrien, il est évident qu'un droit spécifique et étendu à la réparation au bénéfice des victimes de ce crime n'est pas plus présent. Ainsi, il n'existe pas de mesures adaptées telles l'identification des personnes disparues, la restauration de la liberté et le retour au lieu de résidence pourtant exigées par le Groupe de travail sur les disparitions forcées<sup>125</sup>. Il faut, à ce stade et dans l'attente d'une ratification de la Convention de New York par la Syrie, se contenter de dispositions génériques, ainsi l'article 129 du Code pénal syrien qui prévoit que « Les sanctions civiles qui peuvent être prononcées, par un juge pénal, sont les restitutions, les dommages-intérêts, la confiscation, la publication de la sentence et les frais. » On peut noter que des mesures telles que la satisfaction, la réadaptation et les garanties de non-répétition ne sont pas prévues alors qu'elles font, comme nous l'avons vu, partie intégrante d'une réelle politique de réparation en faveur des victimes de disparition forcée. Une telle politique sera inhérente à toute ratification de la Convention de New York par la Syrie et, en son centre devront du reste figurer des dispositions spécifiques au crime de disparition forcée, notamment un surcroît d'indemnisations pécuniaires, qui devront être proportionnées à la gravité de la disparition forcée et aux souffrances infligées à la personne disparue et à sa famille<sup>126</sup>.

<sup>121</sup> Nations unies, Conseil des droits de l'homme, *Rapport du Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires*, 28 janvier 2013, § 62, A/HRC/22/45.

<sup>122</sup> *Ibidem*, § 65.

<sup>123</sup> Voyez CIDH, affaire *Gomes Lund et autres (Guerrilha do Araguaia) c. Brésil*, 24 novembre 2010, §§ 284287. Voyez aussi à ce sujet K. Martin-Chenut, « Le renforcement des obligations positives de nature pénale dans la jurisprudence interaméricaine : l'exemple des graves violations des droits de l'homme commises pendant les dictatures des pays du Cône sud », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, n° 3, 2012/3, p. 718.

<sup>124</sup> CIDH, affaire *Gomes Lund et autres (Guerrilha do Araguaia) c. Brésil*, 24 novembre 2010, § 109.

<sup>125</sup> Nations unies, Conseil des droits de l'homme, *Rapport du Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires*, 28 janvier 2013, § 55, A/HRC/22/45.

<sup>126</sup> *Ibidem*, § 56.

## Conclusion

Compte tenu du nombre dramatiquement élevé de disparitions forcées soupçonnées en Syrie depuis le début du conflit et au regard des lacunes que présente actuellement le droit syrien en la matière, la ratification de la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées par la Syrie apparaît plus nécessaire que jamais. À la suite de cette ratification, la première étape sera de prévoir une incrimination spécifique et autonome du crime de disparition forcée en incorporant, dans sa définition, les trois éléments constitutifs d'un tel crime, à savoir la privation de liberté, la dissimulation de la privation de liberté et l'implication, active ou passive, d'agents de l'État.

Cette codification de la disparition forcée en droit pénal syrien devra ériger cette infraction en tant que crime distinct mais également et idéalement comme pouvant, compte tenu du contexte dans lequel il est commis, participer à la commission d'un crime contre l'humanité. La deuxième étape consistera à prévoir un système de responsabilité pénale complet, impliquant également, sinon surtout, les supérieurs hiérarchiques et à lever tous les obstacles qui actuellement seraient susceptibles de contrecarrer une politique répressive crédible et efficace. La troisième étape visera à prévoir une peine proportionnée à l'extrême gravité du crime de disparition forcée, en excluant ce dernier du champ d'application des lois d'amnistie ou de mesures analogues. Il sera enfin souhaitable de prévoir l'imprescriptibilité du crime de disparition forcée, à tout le moins de ménager un système de prescription ne restreignant pas les possibilités de poursuites et de prononcer une peine. Enfin, la dernière étape portera plus spécifiquement sur les droits des victimes de disparition forcée et parmi ceux-ci, le droit de dénoncer le crime de disparition forcée, le droit de connaître la vérité et le droit à une réparation effective et totale. Ce chapitre a modestement souhaité baliser le chantier qui s'ouvre à la Syrie et qui sera l'une des pièces importantes de la transition démocratique. La ratification de cette convention par la Syrie sera également susceptible de faire rentrer la Syrie dans le concert des Nations unies, qui passera notamment, en guise de gage de bonne foi de la part du régime syrien, par une collaboration franche et transparente avec le Comité institué par l'article 26 de la Convention, comité compétent pour recevoir les communications de victimes potentielles et pour superviser la bonne application de la Convention par les États parties. Tel est l'un des enjeux majeurs de la transition démocratique syrienne, une transition durant laquelle la société civile locale sera amenée à jouer un rôle décisif comme nous le verrons dans le dernier chapitre de la première partie de cet ouvrage.

## Chapitre IV

# La société civile et le capital social\*

### *Aux sources de la crise syrienne*

## Introduction

L'étude de la société civile, de ses membres et de son rôle, dans la Syrie contemporaine n'est pas inédite<sup>1</sup> ; le présent chapitre envisagera cependant cette thématique sous un angle nouveau à partir d'une grille de lecture reposant sur la notion de « capital social ». Cette notion, qui puise à plusieurs sources intellectuelles et qui est promue par une série d'institutions internationales qui la posent comme pierre angulaire du développement, place au cœur de l'analyse la question des réseaux sociaux qui articulent et configurent la façon dont les membres de la société civile interagissent, collaborent ou s'opposent. L'hypothèse générique qui sous-tend ce chapitre est la suivante : l'accroissement de ce capital social est indispensable à la démocratisation de la Syrie en ce qu'il permet le renforcement et la stabilisation des organisations qui composent aujourd'hui la société civile syrienne ; ce capital social et sa distribution inéquitable au sein de la société civile syrienne ont été parmi les causes de la crise observée en Syrie depuis 2011.

Avant de présenter les concepts de capital social d'une part (I), de société civile d'autre part (II), puis d'envisager sous un angle quantitatif et qualitatif l'état de la société civile syrienne contemporaine et le rôle qu'elle a pu jouer, malgré elle, dans la survenance de la crise syrienne (III), il convient de lever le voile sur une question toujours prégnante : peut-on parler de société civile dans la société syrienne ? En effet,

---

\* Ce chapitre a été rédigé par Khaled Al-Bitar, doctorant et collaborateur scientifique à l'Institut des sciences politiques et administratives et au sein du Groupe de recherche « Religion et système de croyance dans les conflits d'interprétation » (*GRK Deutungsmacht - Religion und belief systems in Deutungsmachtkonflikten*) – Université de Rostock. Le texte a été traduit de l'anglais vers le français par Julien Pieret.

<sup>1</sup> Voyez entre autres P. Aarts, F. Cavatorta, *Civil Society in Syria and Iran: Activism in Authoritarian Contexts*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2013 ou, en langue française, C. Fioroni, « *Société civile* » et *évolution de l'autoritarisme en Syrie*, Genève, Graduate Institute Publications, 2011.



le concept de société civile en Syrie a toujours été problématique et sujet à de multiples interprétations contradictoires. Le terme même est difficilement traduisible en arabe : généralement, c'est l'expression *Mujtamaa' Ahlī* que l'on retrouvera le plus souvent dans la littérature pour qualifier la société civile syrienne<sup>2</sup> mais cette expression qui, littéralement, renvoie plutôt à la notion de « groupes communautaires », peut également être interprétée comme signifiant qu'au-delà de ces groupes, ethniques ou religieux, il n'existe pas de société civile, au sens occidental du terme, en Syrie. Selon cette interprétation, ces groupes communautaires épuisent l'espace associatif syrien. On trouvera cependant une autre expression, plus proche de la conception moderne et libérale de la société civile, *Mujtamaa' Madani*<sup>3</sup> : l'emploi de ce terme traduit la reconnaissance de l'existence d'une société civile même si en Syrie, la restriction drastique de tout espace de liberté démocratique suite aux dérives autoritaires du régime au pouvoir a bien entendu empêché le déploiement de cette société civile et ruiné toute possibilité qu'elle joue son rôle de contre-pouvoir démocratique<sup>4</sup>. C'est cette seconde interprétation qui sera ici privilégiée.

## I. Le capital social comme fondement du développement démocratique

Généralement, trois auteurs sont pointés comme étant à la source de la naissance et du développement de la notion de capital social : le sociologue français Pierre Bourdieu qui a forgé ce concept dans le cadre de son analyse critique des inégalités sociales, le sociologue états-unien James Coleman et le politologue états-unien Robert Putnam qui, de leur côté, ont développé un modèle intégratif de ce concept qui se concentre sur les valeurs et les réseaux qui l'animent<sup>5</sup>. En effet, les réseaux sociaux sont, d'une manière ou d'une autre, l'une des principales composantes du concept de capital social, et les liens qu'il entretient avec des questions telles que le développement, la démocratisation, les structures et la confiance sociales ont été précisés de nombreuses manières et sous de nombreuses formes.

Bourdieu, par exemple, a défini le capital social comme « l'ensemble des ressources actuelles ou potentielles qui sont liées à la possession d'un réseau durable de relations

<sup>2</sup> Voyez ainsi l'article suivant qui estime pouvoir traduire cette expression arabe par « société civile » dans le contexte syrien ; L. Ruiz de Elvira, « La société civile syrienne à l'épreuve de la révolte », *Tepsis Paper 01*, octobre 2013, en ligne ; URL : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00879079v2/document> (consulté le 9 novembre 2021), p. 2.

<sup>3</sup> Voyez M. Chaoul, « La citoyenneté dans une société non homogène. Le cas du Liban », *Tumultes*, n° 37, 2011/2, p. 104.

<sup>4</sup> Pour une rapide généalogie de la société civile syrienne et l'analyse de l'impact dramatique du conflit syrien sur cette société civile, voyez S. Kawakibi, « Syrie : malgré la débâcle militaire, la renaissance de la société civile », *Centre arabe de recherches et d'études politiques Paris (CAREP)*, octobre 2020, en ligne ; URL : <https://www.carep-paris.org/publications/syrie-malgre-la-debacle-militaire-la-renaissance-de-la-societe-civile/> (consulté le 9 novembre 2020).

<sup>5</sup> Sur ces deux visions du capital social, voyez R. Edwards, J. Franklin, J. Holland (dir.), *Assessing Social Capital. Concept, Policy and Practice*, Newcastle, Cambridge Scholars Publishing, 2007, spéc. p. 2

plus ou moins institutionnalisées d'interconnaissance et d'inter-reconnaissance ; ou, en d'autres termes, à l'appartenance à un groupe comme ensemble d'agents qui ne sont pas seulement dotés de propriétés communes (susceptibles d'être perçues par l'observateur, par les autres ou par eux-mêmes) mais sont aussi unis par des liaisons permanentes et utiles »<sup>6</sup>. Aussi, Bourdieu estime que « L'existence d'un réseau de relations n'est pas un donné naturel, ni même un donné social constitué une fois pour toutes par un acte initial d'institution, représenté, dans le cas du groupe familial, par la définition généalogique des relations de parenté, qui est la caractéristique d'une formation sociale. »<sup>7</sup> Cette proposition conceptuelle met l'accent sur l'importance de l'institutionnalisation des réseaux sociaux qui peuvent, bien entendu, inclure, ce que l'on appelle couramment les organisations de la société civile.

De son côté, Coleman a défini le capital « par sa fonction » : « Il ne s'agit pas d'une entité unique, mais d'une variété d'entités différentes ayant deux caractéristiques en commun : elles consistent toutes en un aspect de la structure sociale et elles facilitent certaines actions des individus situés dans cette structure. »<sup>8</sup> Cette fois encore, le terme « entité », qui renvoie à la dimension institutionnelle du concept, peut sans difficulté inclure les organisations de la société civile qui sont fortement imbriquées au sein de toute structure. En outre, la prémisse selon laquelle il ne s'agit pas d'une entité unique, mais plutôt d'une variété d'entités, est précieuse en vue d'envisager le pluralisme comme exigence du développement des réseaux sociaux.

Putnam est encore plus explicite dans l'identification d'un lien entre le développement du capital social d'une part, la démocratisation et le développement d'autre part. Sa définition du concept est la suivante : « caractéristiques de l'organisation sociale, telles que les réseaux, les normes et la confiance sociale, qui facilitent la coordination et la coopération en vue d'atteindre un bénéfice mutuel »<sup>9</sup>. Une autre définition axée sur les réseaux sociaux est présentée par l'économiste Michael Woolcock qui a longtemps travaillé au sein du service des recherches sur le développement de la Banque mondiale : le capital social vise en effet « l'information, la confiance et les normes de réciprocité inhérentes aux réseaux sociaux d'une personne »<sup>10</sup>.

Bref, les réseaux sociaux et la nature des relations entretenues entre membres de la société se situent ainsi au cœur des définitions du capital social. En se fondant sur la théorie de Woolcock et les travaux ultérieurs qu'elle a générés, il existe d'ailleurs trois types différents de capital social en fonction de la norme des relations au sein des et entre réseaux sociaux<sup>11</sup> :

<sup>6</sup> P. Bourdieu, « Le capital social. Notes provisoires », in A. Bevort, M. Lallement (dir.), *Le Capital social. Performance, équité et réciprocité*, Paris, La Découverte, 2006, p. 31. Voyez aussi du même auteur, « The Forms of Capital », in J. G. Richardson (dir.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, New York, Greenwood, 2006, p. 241-258, spéc. p. 248.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 249. Notre traduction.

<sup>8</sup> J. S. Coleman, *Foundations of Social Theory*, Cambridge, Harvard University Press, 1990, p. 302. Notre traduction.

<sup>9</sup> R. D. Putnam, « Bowling Alone: America's Declining Social Capital », *Journal of Democracy*, n° 6, 1995, p. 67. Notre traduction.

<sup>10</sup> M. Woolcock, « Social Capital and Economic Development: Towards a Theoretical Synthesis and Policy Framework », *Theory and Society*, vol. 27, n° 2, 1998, p. 153. Notre traduction.

<sup>11</sup> T. Schuller, H. Theisens, « Networks and Communities of Knowledge », in P. Peterson, E. Baker, B. McGaw (dir.), *International Encyclopedia of Education*, 4<sup>e</sup> éd., Amsterdam, Elsevier Science, 2010, p. 102. On notera la difficulté

1. Le capital social dit d'attachement : il s'agit des relations interpersonnelles fondées sur un sentiment d'identité commune (relations au sein de groupes homogènes).
2. Le capital social dit d'acointances (ou instrumental) qui se réfère aux relations au-delà d'un sentiment d'identité partagée (relations au sein de groupes hétérogènes).
3. Le capital social dit de liaison : il s'agit des relations entre les personnes ou les groupes situés plus ou moins haut, plus ou moins bas dans la hiérarchie sociale.

Or, un processus de démocratisation abouti requiert le développement de ces trois types de capital social. Ainsi, si le développement et l'accumulation du capital social se produisent à la fois dans le capital social d'attachement et dans celui d'acointances, le gouvernement ou l'autorité sont confrontés à l'alternative suivante : soit, dans une perspective démocratique, adopter des mesures et susciter des changements en profondeur afin de répondre aux changements observés dans les relations sociales, soit, dans une perspective autoritaire, augmenter la répression pour limiter cette accumulation du capital social. Ce choix est inévitable dès l'instant où le gouvernement ou l'autorité ne peuvent tout simplement pas ignorer l'accumulation du capital social ; à défaut, la légitimité du système politique serait affectée<sup>12</sup>. Par conséquent, si le gouvernement ou l'autorité n'ont pas la capacité ou la volonté de s'adapter, ils doivent limiter le développement et l'accumulation du capital social d'acointances afin d'éviter les conflits sociaux et autres pressions démocratiques. Aussi, le développement simultané du capital social d'attachement et de celui de liaison est intimement lié à la construction de la démocratie, à l'engagement citoyen dans les affaires publiques et au développement ; il représente la dimension institutionnelle du capital social qui est indispensable à la stabilisation de la démocratie.

Le concept de capital social a, depuis de nombreuses années, fait florès : largement convoqué par la littérature scientifique relative au développement, il est également massivement utilisé dans les rapports d'organisations internationales liées au développement avec, au premier chef, la Banque mondiale qui, depuis plus de vingt ans, a publié une série d'études sur le capital social et ses corrélats, son rôle dans les projets de développement ou encore les méthodes permettant de le mesurer. La définition générique du capital social que propose cette institution est la suivante : l'expression « capital social » vise « les institutions, les relations, les attitudes et les valeurs qui régissent les interactions entre les personnes et qui contribuent au développement économique et social. Cependant, le capital social n'est pas simplement la somme des institutions qui sous-tendent la société, c'est aussi le ciment qui les maintient ensemble. Il comprend les valeurs et les règles communes de conduite sociale qui s'expriment dans les relations personnelles, la confiance et un sens commun de la responsabilité "civique" qui fait de la société plus qu'une collection d'individus »<sup>13</sup>.

---

de saisir la nuance entre le triptyque anglais *Bonding – Bridging – Linking* dont on trouve plusieurs traductions françaises parfois contradictoires. La traduction ici proposée tente d'accentuer cette nuance.

<sup>12</sup> W. Merkel, *Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung*, Opladen, Leske + Budrich, 1999, p. 63.

<sup>13</sup> World Bank, « The Initiative on Defining, Monitoring and Measuring Social Capital », *Social Capital Initiative Working Paper n° 1*, Washington, World Bank, Social Development Department, 1998, p. 1. Notre traduction.

Plus récemment et au niveau local, le *Syrian Center for Policy Research*, un *think-tank* indépendant du gouvernement, a publié, en 2017, un premier rapport sur l'impact du conflit sur le capital social en Syrie<sup>14</sup>. Ce document tente de forger un indice susceptible de mesurer le capital social avant et après le déclenchement du conflit syrien. Cet indice comporte trois composantes principales : 1. Les réseaux et la participation communautaires ; 2. La confiance ; 3. Les valeurs et visions communes, chacune de ces composantes contenant des sous-indicateurs. Par exemple, la composante « Réseaux et participation communautaires » présente quatre sous-indicateurs (participation à la prise de décision, coopération pour résoudre les problèmes, travail bénévole et participation des femmes). Surtout, le rapport démontre que le capital social présente un impact décisif sur la formation des institutions et des organisations sociales ainsi que sur leurs modes de fonctionnement. Enfin, il distingue deux types de capital social qui fonde sa grille de lecture de la situation syrienne<sup>15</sup> :

1. le capital social hérité qui lie les membres des communautés traditionnelles telles que la tribu ou le groupe ethnique ;
2. le capital social évolutif ou renouvelable qui peut conduire à la perpétuation de ces communautés, au renforcement de leur cohésion ou, à l'inverse, à leur dissolution.

Cependant, si ce rapport fait à quelques reprises – moins d'une dizaine – référence à la société civile syrienne (ainsi, insiste-t-il sur le nécessaire renforcement de la société civile et sur le rôle qu'elle doit jouer dans le développement et la reconstruction du pays), il n'explore pas cette question en profondeur : le propos reste générique, assez théorique et en définitive, fait défaut une analyse méticuleuse des membres composant la société civile syrienne et de leur place respective au sein des différents indicateurs de mesure du capital social. Bref, on est assez loin des travaux de Putnam qui, en vue d'établir le lien entre solidarité sociale, participation civique et mobilisation politique, consacraient une place importante au développement des syndicats, des associations professionnelles et des organes du gouvernement local, notamment dans son étude fondatrice sur le différentiel de développement des provinces italiennes<sup>16</sup>.

Il ne suffit donc pas d'atteindre des taux élevés de croissance économique et d'accumuler du capital physique sans prêter attention au capital social. L'absence ou l'inefficacité des réseaux sociaux, qui se traduisent empiriquement par la formation d'organisations de la société civile, conduit nécessairement à la persistance de distorsions et de déséquilibres en matière de développement, distorsions dans la répartition des richesses et déséquilibre dans la distribution du pouvoir, et ce en raison de la faible participation citoyenne aux affaires publiques que génère cette absence ou cette inefficacité. Par conséquent, le développement durable, dans son acception politique et non environnementale, ne peut être atteint sans des taux de croissance adéquats du capital social. En outre, le manque de confiance entre ou au sein des groupes sociaux fragilise

<sup>14</sup> Syrian Center for Policy Research, *The Conflict Impact on Social Capital. Social Degradation in Syria*, Beyrouth, 2017, en ligne ; URL : <https://www.scpr-syria.org/social-degradation-in-syria/> (consulté le 12 novembre 2021).

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 18.

<sup>16</sup> R. D. Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993, spec. p. 182 et s.

la société tout entière en la rendant vulnérable aux conflits violents vu l'absence d'instances de dialogue institutionnalisées et d'une culture de résolution pacifique des conflits<sup>17</sup>. Partant, considérer la société civile comme moteur de la constitution de réseaux sociaux et étendre notre compréhension de la confiance sociale, y compris dans les institutions, et ce au-delà du seul niveau individuel, constituent les axes clés de toute étude et mesure du capital social<sup>18</sup>.

L'émergence et la formation d'organisations et d'institutions actives au sein de la société civile et fondées sur la confiance, notamment dans la loi, sont essentielles en vue d'accroître le pouvoir représentatif du peuple. Putnam a ainsi noté l'importance majeure que présente un système de garantie des droits civils et des libertés publiques susceptible de contribuer à une participation politique démocratisée, fondée sur l'intérêt général et orientée vers la résolution de problèmes publics plutôt que sur des relations personnelles exclusivement régies au sein de réseaux réduits de pouvoir<sup>19</sup>. Par conséquent, une analyse de la société civile en Syrie, avant l'éclatement de la crise et le début du conflit, est nécessaire en vue de dévoiler la violence directe, structurelle et culturelle sous-jacente aux hostilités et de déterminer dans quelle mesure les distorsions en termes de capital social ont été l'une des causes du conflit. Avant de procéder à pareille analyse, il convient d'abord de clarifier l'expression équivoque de société civile<sup>20</sup> et de construire, à gros traits, une grille de lecture permettant d'opérationnaliser ce concept dans un contexte particulier.

## II. Qu'est-ce que la société civile ?

Il n'est pas ici question de lever définitivement la polysémie de l'expression « société civile » et d'envisager les multiples usages et investissements, scientifiques, sociaux et politiques, dont elle a fait l'objet depuis des décennies. L'on se contentera pour les besoins de l'exercice de partir de définitions qui font autorité dans le champ concerné par le conflit syrien, soit celui posé par les institutions et organisations internationales. En bref, cette acception contemporaine de la société civile tend à rétrécir la notion autour de deux pôles, celui des associations non gouvernementales et celui constitué par les élites culturelles, le cœur de l'exercice consistant à démarquer clairement la société civile de toute institution étatique. Ainsi, sur la partie de son site internet consacré aux partenariats avec la société civile, la Banque mondiale

<sup>17</sup> Dans les travaux de Putnam, la notion de confiance se décline en deux types : la confiance parmi les citoyens et la confiance envers la loi publique et les contrats privés ; R. D. Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, op. cit., p. 110 et 158.

<sup>18</sup> *Idem*.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 123.

<sup>20</sup> Pour une généalogie de la notion de société civile et de ses usages dans les principales traditions de théorie politique, voyez Ph. Chanial, « Société civile, société civique ? Associationnisme, libéralisme et républicanisme », in J.-L. Laville, A. Caillé, Ph. Chanial (dir.), *Association, démocratie et société civile*, Paris, La Découverte, 2001, p. 141-161. Voyez aussi pour une présentation générale du concept, G. Pirotte, *La Notion de société civile*, Paris, La Découverte, Repères, 2018.

fournit cette définition du concept qui illustre parfaitement cette tendance : il s'agit du « large éventail d'organisations non gouvernementales et à but non lucratif qui ont une présence dans la vie publique, exprimant les intérêts et les valeurs de leurs membres ou d'autres personnes, sur la base de considérations éthiques, culturelles, politiques, scientifiques, religieuses ou philanthropiques »<sup>21</sup>. La définition proposée par les Nations unies est comparable en ce qu'elle envisage également la société civile comme l'ensemble des organisations et associations non gouvernementales et non lucratives : la société civile est le « troisième secteur » de la société, aux côtés du gouvernement (l'État) et des entreprises (le marché). À l'instar de la Banque mondiale, les Nations unies insistent constamment sur l'importance des partenariats noués avec la société civile : ils font progresser les idéaux de l'organisation et contribuent à soutenir son travail<sup>22</sup>.

Ainsi, selon la définition des Nations unies, la société civile est le domaine qui n'appartient ni à l'État, ni au marché. Une telle définition ne doit cependant pas oblitérer la pertinence et la fréquence d'une vision plus large de la société civile qui tiendrait compte de la porosité des frontières entre État, marché et société civile, par exemple en incluant dans cette dernière les syndicats ou les partis politiques, en plus des associations professionnelles ou des chambres de commerce, autant de groupes et de collectifs qui bénéficient de plusieurs libertés publiques, libertés d'association, de réunion ou d'expression.

Dans les programmes de développement soutenus par les principales institutions internationales ou à travers l'activité routinière d'organisations spécialisées – ainsi, le Haut-Commissariat des Nations unies pour les droits de l'homme<sup>23</sup> ou le Conseil de l'Europe<sup>24</sup> –, il est toujours demandé aux États membres de créer les conditions permettant de soutenir la capacité des personnes, groupes ou collectifs, à s'engager dans des activités civiques et à participer effectivement aux affaires publiques, conditions empruntées aux principales conventions internationales protégeant les droits humains. Une protection effective de la liberté d'expression, de la liberté d'association, de la liberté de réunion pacifique, du droit de participer aux affaires publiques ou encore du principe de non-discrimination, ainsi que la mise sur pied d'un environnement sûr et propice sont donc présentés par les différentes instances internationales comme les critères et les normes qui devraient encadrer la relation entre les autorités gouvernementales et la société civile. La vigueur de toute société civile repose donc sur un ordre démocratique, un ordre que cette vigueur contribue en retour à renforcer.

Pour en revenir aux travaux de Putnam sur le capital social, ceux-ci établissent également un lien entre le pouvoir de la société civile et le développement de la vie économique ou les performances du gouvernement, là où la participation civique

<sup>21</sup> URL : <https://www.worldbank.org/en/about/partners/civil-society/overview> (consulté le 12 novembre 2021).

<sup>22</sup> Voyez la partie du site des Nations unies consacrée à la société civile ; URL : <https://www.un.org/en/civilsociety> (consulté le 12 novembre 2021).

<sup>23</sup> Voyez par exemple son site internet consacré à la promotion d'un contexte démocratique favorable au déploiement de la société civile ; URL : <https://www.ohchr.org/en/civic-space> (consulté le 12 novembre 2021).

<sup>24</sup> Voyez par exemple son rapport intitulé *Civil Society and Human Rights*, Strasbourg, octobre 2021 qui compile plusieurs recommandations établissant toutes un lien intime entre la garantie des droits humains et des libertés publiques et le développement de la société civile ainsi que sa contribution à la vie démocratique.

effective a suscité des changements révolutionnaires dans les institutions politiques et économiques du pays et ainsi renforcé la société civile et ses marges de manœuvre<sup>25</sup>.

On l'aura compris : les organisations de la société civile sont les structures idoines permettant d'améliorer et de renforcer les canaux de la participation communautaire dans tout processus de développement ; précisément, en Syrie, la politique de libéralisation tout azimut menée depuis les années 1970 a eu des conséquences sociales assez dramatiques et une société civile structurée et efficace aurait pu contribuer à les minimiser<sup>26</sup>.

Certes, formellement et d'un point de vue strictement quantitatif, on note une augmentation constante du nombre d'ONG syriennes entre 2000 et 2011 mais cette augmentation n'a pas permis à ces organisations de véritablement peser sur la vie économique et sociale locale et de contribuer à lutter contre les effets dévastateurs de la libéralisation économique opérée en Syrie depuis les années 1970. Plusieurs facteurs, propres à la situation syrienne, expliquent ce constat mais avant de les présenter, encore faut-il poursuivre l'exercice conceptuel entamé et s'intéresser aux types d'ONG présentes sur le territoire syrien et à leurs modes d'actions. Fort de ces précisions, nous pourrions ensuite envisager dans quelle mesure certaines distorsions observées en Syrie sur le terrain associatif ont pu participer à l'avènement de la crise au printemps 2011.

L'évaluation de la performance et de l'efficacité de la société civile ne se limite pas à la mesure quantitative des membres la composant ; elle doit également porter sur des aspects plus qualitatifs liés à la formation et au travail de ces organisations. Sur ce point et à gros traits, trois types de structures doivent être distinguées :

1. Les organisations caritatives, actives sur le terrain humanitaire et menant des activités de bienfaisance et qui se revendiquent des valeurs de « charité » ou de « solidarité sociale ». Ces ONG constituent la première génération d'associations et demeurent dominantes dans le monde arabe en général ; en Syrie, elles représentent le principal secteur d'activités associatives.
2. Les organisations de développement qui forment la deuxième génération d'ONG et dont l'émergence s'explique par la transformation des théories et des modèles de développement entre la fin de la Seconde Guerre mondiale et la fin des années 1970. Elles illustrent en effet l'évolution d'une conception économique du développement, dominée par le concept de croissance économique vers une théorie plus large dite de développement global ou de développement humain durable. Ces ONG de développement sont en effet présentées comme parties prenantes dans le processus devant atteindre les objectifs de développement humain. Ces organisations travaillent généralement sur des questions liées à l'indice de développement humain et leurs activités sont liées aux secteurs de l'éducation, de la santé, de la formation professionnelle et du travail.

<sup>25</sup> R. D. Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, op. cit., p. 162.

<sup>26</sup> A. Joya, « Syria's Transition, 1970-2005: From Centralization of the State to Market Economy », in P. Zarembka (dir.), *Transitions in Latin America and in Poland and Syria*, Londres, Emerald Group Publishing Limited, Research in Political Economy, vol. 24, 2007, p. 163-201.

3. Les organisations de plaidoyer. Ce type d'ONG pourrait être appelé la troisième génération de la société civile et il comprend toutes les structures non gouvernementales qui travaillent au service des droits individuels, économiques, sociaux et culturels, et qui sont actives dans les questions relatives aux droits humains, aux discriminations liées au genre, aux groupes culturels marginalisés, aux réfugiés, ou encore à l'environnement, à la lutte contre la corruption et à la gouvernance. L'existence et le développement de telles organisations sont intimement liés au développement démocratique et à la plus ou moins grande ouverture du système politique de l'État dans lequel elles évoluent.

Il n'y a pas de frontières nettes entre ces trois types d'ONG : elles peuvent se chevaucher de telle sorte qu'une organisation peut travailler dans plusieurs domaines simultanément ou passer d'un secteur d'activités à un autre. En outre, cette typologie est relativement grossière et elle n'épuise pas le spectre total du travail réalisé par les associations relevant de la société civile. Du reste, la présence simultanée de ces trois types d'ONG sur un territoire donné ne garantit en rien la qualité ou l'efficacité de leurs actions de terrain, ni même l'accessibilité de leurs services au bénéfice de la population. Pour mieux apprécier la performance de la société civile, un autre facteur doit guider toute analyse, celui des « modes d'action » ou des « modalités d'intervention » que ses membres mettent en œuvre<sup>27</sup> et dont l'exercice concret sera évidemment fonction, d'une part des marges de liberté qui leur sont octroyées, d'autre part des capacités humaines et matérielles dont ils disposent. L'on peut distinguer deux grands types de mode d'action qui, couplés aux trois types d'ONG précités, peuvent également se recouper<sup>28</sup> :

1. Un mode d'action basé sur l'offre. Il consiste en la fourniture d'une assistance directe aux bénéficiaires par exemple en apportant un soutien financier ou un service direct et en mettant en œuvre ou en aidant les agences gouvernementales à mettre en œuvre des programmes de développement locaux. Leur action peut ainsi se substituer à des services publics déficients ou absents ou non accessibles à l'ensemble de la population.
2. Un mode d'action orienté vers la demande. Il s'agit d'exercer une pression sur l'opinion publique et/ou les autorités politiques. Ce type d'action vise à influencer l'élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques, notamment par l'organisation de campagnes médiatiques ou des activités de rapportage et de lobbying.

<sup>27</sup> Note du traducteur : l'expression originale utilisée par l'auteur est *working mechanism*.

<sup>28</sup> Prenons par exemple le cas d'une organisation caritative qui apporte un soutien direct aux pauvres, mais qui, dans le même temps, s'efforce d'analyser les causes de la pauvreté et d'influencer ou de modifier la situation économique, sociale ou politique qui affecte les pauvres. Cette ONG est donc une organisation caritative qui travaille autant sur l'offre que sur la demande. Autre exemple et autre combinaison des éléments présentés ci-dessus : le cas d'une organisation de développement qui travaille dans le domaine de la santé mais uniquement au niveau de l'offre en construisant ou en gérant un établissement de soin et en le rendant accessible à une population qui en était auparavant privée.



### III. La Société civile syrienne

On a déjà rappelé cette évidence : la garantie et l'effectivité de plusieurs libertés publiques sont nécessaires au développement de la société civile et de ses membres, en particulier lorsqu'est en jeu la participation de la population aux affaires publiques. Sans la jouissance d'un socle minimal de libertés publiques – d'expression, d'association, de réunion –, aucune société civile ne peut naître, croître et dès lors être en mesure de contribuer à l'accroissement, la diversification et la répartition du capital social. Au mieux condamnées à la clandestinité, au pire féroce réprimées, les organisations non gouvernementales qui ne bénéficient pas de telles libertés sont placées dans l'incapacité de favoriser la libre communication du public et sa participation à la gestion politique de l'État et des collectivités. Ce socle est consacré par une série de conventions internationales relatives aux droits humains.

La République arabe syrienne est partie à un grand nombre de ces traités et conventions qui sont censés faire partie de la législation syrienne<sup>29</sup>. Le tableau suivant présente ces conventions, en en mettant en évidence les dispositions particulièrement pertinentes pour l'activité de la société civile ainsi que la date d'adhésion de la République arabe syrienne à chacun de ces textes.

	Textes	Articles pertinents	Adhésion par la Syrie
1	Déclaration universelle des droits de l'homme (1948)	19, 20, 21	Vote positif de la Syrie (AG-NU)
2	Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (1965)	5	21 avril 1969
3	Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966)	19, 21, 22, 25	21 avril 1969
4	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966)	8, 15	21 avril 1969
5	Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1979)	3	28 mars 2003
6	Convention relative aux droits de l'enfant (1989)	13, 15	15 juillet 1993
7	Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (1990)	26	2 juin 2005
8	Convention relative aux droits des personnes handicapées (2006)	21, 29, 30	10 juillet 2009

Source : Haut-Commissariat des Nations unies pour les droits de l'Homme

<sup>29</sup> Sur ce point, voyez cependant les ambivalences de l'ordre juridique syrien exposées dans le cinquième chapitre du présent ouvrage.

L'adhésion formelle aux textes internationaux protégeant les droits humains n'est évidemment pas suffisante à l'établissement d'un cadre propice au déploiement de la société civile et de ses activités ; sans volonté politique de les mettre en œuvre, sans ancrage dans le tissu social local, ils demeurent lettres mortes. L'absence de volonté politique dans le chef du régime de Bachar el-Assad est notoire ; moins connue est l'histoire de la société civile syrienne. Or, les difficultés contemporaines observées dans son chef, et singulièrement les distorsions en termes de capital social qui font obstacle à son travail, présentent des racines relativement profondes que les lignes suivantes s'attacheront à succinctement présenter.

Pendant l'ère ottomane, la forme de réseaux sociaux qui s'est développée dans l'espace de la société civile syrienne est connue sous le nom de « Sectes de métiers ». Elles n'étaient pas imposées par l'autorité ottomane, mais librement et volontairement constituées par les artisans. Les autorités ottomanes ont cependant encouragé leur existence en raison du rôle facilitateur qu'elles jouaient dans les domaines de la fiscalité, de la réglementation administrative et en vue de contrôler la qualité de production de leurs membres<sup>30</sup>. Ces « Sectes de métiers » étaient emblématiques de la capacité de la société syrienne à surmonter les clivages religieux pour s'organiser et à constituer des réseaux sociaux orientés vers la satisfaction des intérêts de ses membres. Elles ont ce faisant inauguré une tradition vivace dont la trace moderne fut la vigueur et le poids considérable qu'ont présentés les syndicats dans la vie syrienne politique, économique et sociale. À n'en pas douter, ces associations professionnelles ont constitué le secteur le plus dynamique et le plus influent de la société civile syrienne notamment en raison de leur faculté d'inclure toutes les composantes de la société sans discrimination. Rassembleurs par-delà les clivages identitaires et bénéficiant d'une forte légitimité dans l'opinion publique, les syndicats ont été en mesure de se mobiliser en faveur des libertés publiques et de la démocratie. Pendant longtemps, jusqu'aux années 1980, ils ont pu faire obstacle aux idéologies qui visaient à diviser la société syrienne et à empêcher le développement de réseaux sociaux inclusifs et organisés<sup>31</sup>.

Aux côtés des syndicats et de l'engagement professionnel des différents corps de métier, on note également, en Syrie, et ce depuis le début du XIX<sup>e</sup> siècle, la présence d'un nombre important d'associations religieuses qui assument un travail civique et communautaire essentiel. En 1835, par exemple, le Patriarcat grec orthodoxe fondait une association appelée *Nur al-Ihsan*, qui apportait son soutien aux personnes dans le besoin indépendamment de leur appartenance religieuse, notamment lors de la

<sup>30</sup> Voyez A.-K. Rafeq, « Coexistence and Integration among the Religious Communities in Ottoman Syria », in A. Usuki, H. Kato (dir.), *Islam in the Middle Eastern Studies: Muslims and Minorities*, Osaka, The Japan Center for Area Studies (JCAS)-National Museum of Ethnology, JCAS Symposium Series 7, 2003, p. 97-131, publié en français dans l'ouvrage suivant L. Boisset, F. Sanagustin, S. Slim (dir.), *Les Relations entre musulmans et chrétiens dans le Bilad al-Cham à l'époque ottomane aux XVIII<sup>e</sup>-XIX<sup>e</sup> siècles. Apport des archives des tribunaux religieux des villes : Alep, Beyrouth, Damas, Tripoli*. Actes du colloque de mars 2004, Tripoli - Université de Balamand, Beyrouth - Institut français du Proche-Orient, Université Saint-Joseph, 2005.

<sup>31</sup> Dans les années 1980, de nouvelles lois ont été promulguées en vue de réguler les syndicats et autres associations professionnelles, notamment la loi n° 39/1980 réglementant l'union des avocats, qui a consacré la domination du gouvernement et du parti ba'as sur les syndicats.

famine qui a frappé le pays en 1915 et 1916<sup>32</sup>. Un demi-siècle plus tard, la Société de l'orphelinat *Quraish* était créée<sup>33</sup>.

Avec l'établissement de l'État syrien moderne lors de la fin de l'ère ottomane et la formation du gouvernement du roi Faisal en 1918-1920, les élites politiques syriennes de l'époque, influencées par l'expérience européenne, ont commencé à former des partis politiques, des clubs et des associations. Fin 1925, pendant la colonie française, le parti du peuple est fondé, puis le Bloc national (NB), dont la répartition des membres tient compte de la diversité de la société syrienne, est créé en 1932. D'autres partis ont également été fondés avant l'indépendance, comme le parti communiste syrien, le parti social national syrien et la Ligue d'action nationale. Avec l'indépendance acquise en 1946, les élites politiques se sont principalement organisées au sein de partis idéologiques concurrents tels que le parti ba'as arabe socialiste, le parti communiste et le parti social nationaliste syrien<sup>34</sup>.

Dans la période qui a suivi l'indépendance, en 1953, le décret n° 47 relatif à la formation des associations et des partis politiques a été adopté et a octroyé un large espace de liberté pour la création de partis et d'associations. Avec la création de la République arabe unie en 1958 et la réunion de la Syrie et de l'Égypte, la région du nord, soit la Syrie, a été soumise aux législations égyptiennes dont la loi n° 93 de 1958 concernant associations et institutions privées en excluant les partis politiques de son empire. Cette loi et ses différents règlements d'exécution imposaient de sévères restrictions au financement en particulier privé des associations, par ailleurs obligées de s'affilier au ministère des Affaires sociales et du Travail (MoSAL) qui disposait à leur égard d'une large autorité incluant le droit d'y nommer des représentants ou de les dissoudre sans aucun contrôle judiciaire. Cette législation obligeait notamment les associations à informer le MoSAL des réunions de l'association et de leur ordre du jour.

Le pouvoir étendu dont bénéficiait le MoSAL, et avec lui les services de sécurité, sur la société civile syrienne a constitué un obstacle important au développement de ses membres et l'a empêchée de jouer son rôle efficacement dans le processus de développement du pays. Plus encore, cette domination gouvernementale extrêmement centralisée sur le secteur associatif a tué dans l'œuf toute possibilité d'accumuler un capital social de liaison : ont été drastiquement limitées les possibilités de créer et de développer des relations entre groupes situés plus ou moins haut, plus ou moins bas dans la hiérarchie sociale. Les effets déjà délétères de la loi n° 93 de 1958 ont été par la suite amplifiés avec, le 8 mars 1963, la déclaration de l'état d'urgence. Tout travail civil devenait particulièrement difficile notamment en raison des nombreuses normes de sécurité s'imposant à la fondation et à l'enregistrement des associations.

Ces restrictions sévères imposées à la société civile se sont accompagnées de la création d'organisations populaires affiliées au parti ba'as, telles que l'Union de la

<sup>32</sup> J. Zeitoun, *الجمعيات والأخويات الأرثوذكسية الدمشقية* (titre traduit : Fraternités et associations orthodoxes à Damas), 2004, en ligne ; URL : <http://josephzeitoun.com/2014/07> (consulté le 18 novembre 2021).

<sup>33</sup> Voyez l'ouvrage collectif suivant, *المبادئ الإرشادية للحق بالتجمع والتنظيم في العالم العربي* (titre traduit : Lignes directrices pour le droit de réunion et d'association dans le monde arabe), Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, 2009.

<sup>34</sup> Voyez S. Kawakibi (dir.), *Syrian Voices from Pre-Revolution Syria: Civil Society against All Odds*, Knowledge Program Civil Society in West Asia – Special Bulletin 2, La Haye, Humanist Institute for Co-operation with Developing Countries, 2013.

jeunesse révolutionnaire, l'Organisation des avant-gardes du parti ba'as et l'Union des femmes, qui étaient soutenues par l'article 9 de la Constitution de 1973 qui consacrait l'existence des « organisations populaires » et des « sociétés coopératives ». De 1959 à 1999, le processus de création et d'enregistrement des associations en Syrie a connu une stagnation importante ; le processus d'enregistrement s'est d'ailleurs presque complètement arrêté dans les années 1980. Cela s'est produit après les grèves des syndicats, dirigées par l'Association du Barreau à la fin des années 1970, suivies de la dissolution de ces syndicats en avril 1980 et de l'arrestation de leurs leaders<sup>35</sup>. Ces grèves ont exercé une forte pression sur les autorités et leurs revendications portaient sur la levée de l'état d'urgence, la libération des libertés, l'application des principes de la Déclaration universelle des droits de l'homme dans la législation syrienne, la promotion du principe de séparation des pouvoirs, l'indépendance du pouvoir judiciaire, l'État de droit, l'abolition des tribunaux coutumiers et la réalisation de la transition démocratique. Ce mouvement a constitué une nouveauté parmi les formes connues d'opposition au régime, menaçant même, par son audience et sa vigueur, l'opposition politique traditionnelle. Les syndicats étaient alors en totale confrontation autant avec l'autorité qu'avec les Frères musulmans dans leur lutte armée contre le pouvoir<sup>36</sup>. L'Avant-garde combattante, l'une des branches armées liées aux Frères musulmans, a publié, par la suite, une déclaration à Alep, se moquant des demandes libérales des syndicats et appelant à la poursuite de la confrontation armée jusqu'au renversement du régime. Elle a interprété les demandes syndicales et le programme qu'elles soutenaient telle une tentative nationaliste de gauche de s'approprier ses efforts dans la lutte contre le régime syrien<sup>37</sup>.

Après la dissolution des syndicats par le Premier ministre, plusieurs lois ont été adoptées pour réglementer tous les syndicats, comme la loi n° 26 du 22 juillet 1981 pour le syndicat des ingénieurs et la loi n° 31 du 16 août 1981 pour le syndicat des médecins. En synthèse, ces lois placent les syndicats et les unions professionnelles sous le contrôle du parti ba'as et excluaient la défense des droits humains des objectifs légitimes pouvant être poursuivis par un syndicat. Autre exemple : la loi régissant l'ordre des avocats n'autorisait les réunions des assemblées générales du barreau que sur invitation d'un représentant du commandement régional du parti ba'as arabe socialiste (article 37 de la loi). Ces restrictions n'ont pas été modifiées avec l'introduction de nouvelles lois régissant les syndicats et autres unions professionnelles en 2010. Ces lois et procédures, qui restreignent la liberté de créer et de gérer des associations et des syndicats, sont présentées comme conformes à l'article 8 de la Constitution de 1973 qui confiait au parti ba'as la tâche de diriger l'État et la société.

<sup>35</sup> M. Seurat, *Syrie. L'État de barbarie*, Paris, PUF, 2012, p. 17-33.

<sup>36</sup> Le 9 mars 1980, les syndicats de Homs (médecins, avocats, ingénieurs, pharmaciens et dentistes) publiaient une déclaration commune attribuant les raisons de la détérioration de la situation interne à l'absence de libertés, de démocratie, d'état de droit et à la prolifération des manifestations armées. En faisant clairement allusion aux Frères musulmans, la déclaration appelait à garantir la démocratie, à rendre effectives les libertés politiques et culturelles et la liberté d'expression, à abolir l'état d'urgence, à libérer tous les prisonniers politiques et à combattre les causes du sectarisme.

<sup>37</sup> M. F. Al-Imam, *ليل آذار الطويل* (titre traduit : La longue nuit de mars) et *اضراب النقابات المهنية يثير جنون الأسد* (titre traduit : La grève des syndicats a rendu Assad fou), 2015, en ligne ; URL : [https://orient-news.net/ar/news\\_show/85689/0](https://orient-news.net/ar/news_show/85689/0) (consulté le 22 novembre 2021).

En 2000, la Syrie semblait s'orienter vers une libéralisation politique. Dans son discours d'investiture, le nouveau président syrien soulignait l'importance pour la Syrie de mener sa propre expérience démocratique. Divers salons culturels et politiques, qui ont rassemblé les élites et les intellectuels syriens, ont ainsi donné naissance au « Printemps de Damas »<sup>38</sup> durant lequel des questions auparavant taboues, comme la nature du régime politique ou les droits humains, ont pu être débattues avec une relative liberté de ton à l'occasion de manifestations plus ou moins publiques. En février 2001, cependant, les services de sécurité ont gelé l'activité des forums et salons intellectuels, culturels et politiques. Malgré la brièveté de cette période, qui a duré près de sept mois, elle fut le théâtre de discussions politiques importantes et fécondes sur les affaires publiques ; elle a surtout prouvé la capacité de la société syrienne à jouer son rôle actif dans la construction démocratique, à susciter la création de structures dites de troisième génération, des collectifs directement orientés vers le plaidoyer politique, qui travaillent enfin sur la demande et non sur l'offre citoyenne.

À l'image des personnes ayant pris part au Printemps de Damas, cette partie de la société civile contemporaine syrienne était et demeure un mouvement pro-démocratie ; il s'agit essentiellement d'un mouvement laïc, issu de la classe moyenne, composé principalement d'avocats, d'écrivains, d'universitaires et de représentants d'autres professions libérales. Mais, comme l'a démontré cette période caractérisée par une relative tolérance politique, le travail que peut mener cette composante de la société civile ne peut prospérer et peut d'ailleurs rapidement prospérer qu'une fois à l'abri de la peur<sup>39</sup>.

Mais la plupart des organisations de la société civile en Syrie sont des organisations caritatives et ce que l'on appelle « des organisations de développement », qui fournissent des services dans les domaines de l'éducation, de la santé, de la formation professionnelle et de la création d'emplois, sans l'objectif direct d'influencer les politiques de développement en tant que telles. La troisième génération d'organisations de la société civile demeure somme toute marginale et, aujourd'hui, confinée aux associations environnementales<sup>40</sup>. Par conséquent, le travail de la société civile s'est limité aux activités communautaires, sans critiquer ni influencer les politiques gouvernementales. Par conséquent, le mode d'action autorisé et soutenu relevait et relève toujours d'une politique d'approvisionnement qui aide l'autorité à renforcer sa position dans la société en fournissant des services et en comblant les vides, là où l'autorité est absente ou déficiente. Paradoxalement, on peut se demander si, en soutenant ou en suppléant les politiques publiques, ces organisations ne contribuent pas, bien malgré elles, à légitimer le régime et à le maintenir au pouvoir.

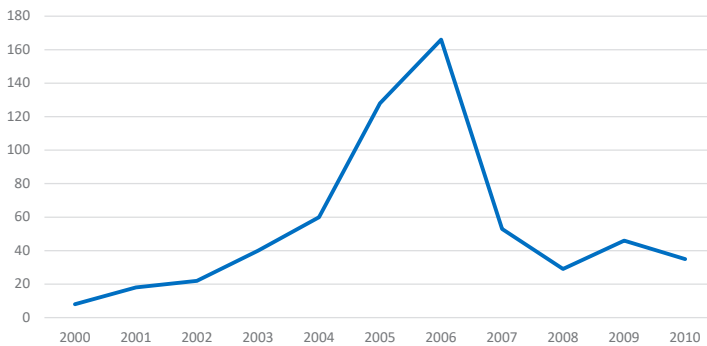
<sup>38</sup> Voyez sur cette brève parenthèse dans l'histoire contemporaine de la Syrie, X. Baron, *Histoire de la Syrie. De 1918 à nos jours*, Paris, Tallandier, 2014, p. 289-293.

<sup>39</sup> R. Spitz, *State-civil Society Relations in Syria : EU Good Governance Assistance in an Authoritarian State*, Thèse de doctorat en sciences politiques, Université de Leiden, Faculté des sciences sociales et comportementales, 2014, p. 143.

<sup>40</sup> Istishari Investment and Economic Consulting, *Mapping Civil Society Activity in Syria*, Rapport, octobre 2011, p. 16.

Dans une étude réalisée en 2010 et à laquelle il est fait référence dans une analyse produite peu de temps après le début du conflit syrien<sup>41</sup>, l'on trouve une cartographie quantitative des associations syriennes dont il ressort que le nombre d'associations enregistrées dans l'ensemble des gouvernorats syriens en 1999 atteignait cinq cent quinze, la plupart ayant été enregistrées avant les années 1980. Dans la période courant de 2000 à 2010, le nombre total d'associations enregistrées en Syrie a plus que triplé pour atteindre le chiffre de mille sept cent quatre, la plupart enregistrées entre 2004 et 2006, période contemporaine au dixième plan quinquennal, programme de réforme politique envisagée par Bachar el-Assad, soutenu par les Nations unies et qui faisait la part belle aux partenariats à nouer avec la société civile syrienne<sup>42</sup>. Cependant, cette augmentation quantitative relativement spectaculaire ne s'est pas accompagnée d'une évolution qualitative dans les modes d'action privilégiés par la société civile syrienne, l'essentiel des activités renvoyant toujours à un travail sur l'offre et prenant la forme de programmes caritatifs, ni d'ailleurs par une réforme en profondeur de la législation applicable aux associations qui reste particulièrement contraignante et qui ne favorise pas la liberté d'action et d'intervention politique<sup>43</sup>.

Nombre d'associations et de leurs branches en Syrie entre 2000 et 2010



Source : Données du ministère des Affaires sociales et du Travail

Les auteurs de cette cartographie ont également estimé que le secteur des ONG fournissait un soutien financier et des services pour un montant s'élevant à six

<sup>41</sup> M. J. Baroutt, *The Past Decade in Syria: The Dialectic of Stagnation and Reform*, Arab Center for Research & Policy Studies (Doha Institute), Research Papers, octobre 2011. Voyez aussi pour une cartographie de la société civile en Syrie, Z. Al-Zoua'bi, *Syrian Civil Society Organizations. Reality and Challenges. A Research Based on the Results of Capacity Assessment of Syrian Civil Society Organizations*, Citizens for Syria, Berlin, 2017, en ligne ; URL : [https://citizensforsyria.org/OrgLiterature/Syrian\\_CSOS\\_Reality\\_and\\_challenges\\_2017-CfS\\_EN.pdf](https://citizensforsyria.org/OrgLiterature/Syrian_CSOS_Reality_and_challenges_2017-CfS_EN.pdf) (consulté le 28 novembre 2021).

<sup>42</sup> Voyez sur cette période, L. Ruiz de Elvira, *Vers la fin du contrat social en Syrie. Associations de bienfaisance et redéploiement de l'État (2000-2011)*, Paris, Karthala, 2019.

<sup>43</sup> L'adoption d'une nouvelle constitution en 2012 et la suppression de l'article 8 qui érigeait le parti ba'as n'ont pas sur ce point suscité une réforme de cette législation qui multiplie les obstacles à la liberté de réunion et d'organisation des syndicats et autres membres de la société civile syrienne. Sur cette nouvelle Constitution de 2012 et l'abrogation de l'article 8 du texte constitutionnel de 1973, voyez le chapitre V du présent ouvrage.

milliards et cinq cents millions de livres syriennes et intervenait au profit de deux millions et deux cent mille Syriens, ce qui correspond à dix pour cent de la population totale. Un peu plus de la moitié de ces bénéficiaires ont reçu une assistance sanitaire (en espèces ou en nature) tandis que l'éducation et la formation ne représentaient qu'un peu plus de deux pour cent de l'ensemble de l'aide fournie<sup>44</sup>.

## Conclusion

Ainsi, la façon dont la société civile syrienne est structurée aboutit encore aujourd'hui à privilégier la seule offre de services de type caritatif ; les restrictions juridiques et politiques observées en Syrie ne permettent pas le développement d'ONG de troisième génération. Cette situation, caractérisée par une ineffectivité des principales libertés publiques et un contexte sécuritaire particulièrement dur, empêche la libre expression et participation des citoyens et des collectifs aux affaires publiques et affecte négativement l'accumulation de tout capital social principalement en termes de d'acointance et de liaison : toute volonté de créer des réseaux d'action pérennes est ainsi tuée dans l'œuf.

D'après le discours charrié par l'autorité au pouvoir, la société syrienne serait différente et sa logique associative reposerait exclusivement sur des liens primitifs, tribaux ou sectaires, ce qui nécessiterait d'une part une autorité centrale forte qui seule peut imposer l'ordre et expliquerait d'autre part l'absence d'ONG de troisième génération présentée comme non adaptée au contexte local. Cette vision de la société civile syrienne et la possibilité ou l'impossibilité de fonder des associations travaillant les demandes politiques sont d'ailleurs au cœur des divergences d'interprétation qu'illustre l'opposition entre *Mujtamaa' Ahli* et *Mujtamaa' Madani* que nous évoquions en introduction de ce chapitre.

La violence structurelle et directe exercée par l'autorité sur la société civile est un obstacle majeur au développement de ses membres et à l'accumulation de capitaux sociaux ; dans ce contexte délétère, la démocratisation du pays apparaît lointaine et la persistance de conflits violents entre l'autorité et la société civile est inévitable. Or, la croissance des différents types de capitaux sociaux, d'attachement, d'acointance ou de liaison, est indispensable à la constitution d'une société démocratique stable et progressiste. Dès l'instant où, historiquement, l'existence et la distribution de ces capitaux ont de tout temps été marquées par un fort déséquilibre, cette situation a contribué à la survenance et la prolongation de la crise syrienne depuis 2011. L'issue de cette crise passera, corrélativement, par un nouvel équilibre démocratique, un renforcement des capitaux sociaux dans le chef des membres de la société civile et une nouvelle répartition du travail militant en leur sein.

<sup>44</sup> Istishari Investment and Economic Consulting, *Mapping Civil Society Activity in Syria*, Rapport, octobre 2011, p. 16.

**Partie II**

**La nouvelle  
Constitution de 2012,  
son contenu  
et son contrôle**





# La place des droits fondamentaux dans les textes constitutionnels syriens\*

## Introduction

Si la démocratie ne constitue pas un modèle unique, transposable d'un État à un autre comme le confirme l'ancien secrétaire général des Nations unies Boutros Boutros Ghali<sup>1</sup>, il semble néanmoins possible d'identifier certaines caractéristiques distinctives permettant de préciser la nature démocratique d'un régime politique. Parmi elles, la place des droits fondamentaux, tout comme leur protection, au sein des constitutions « devient aujourd'hui un indice pour se prononcer sur la densité démocratique d'un régime politique »<sup>2</sup>. La Syrie avait, avant la proclamation de la Constitution de 1973, ratifié, dès 1969, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques des Nations unies de 1966<sup>3</sup>. Cependant, la Constitution de 1973 n'y faisait aucune référence. En outre, elle ne contenait aucune disposition relative à l'engagement de l'État syrien à respecter les traités, accords ou conventions internationales relatifs aux droits humains. La Constitution ne posait ainsi pas de règle de hiérarchisation des normes pour identifier la place des traités dans la pyramide des normes juridiques. Sont-ils supérieurs aux lois et inférieurs au texte fondamental ? La seule indication est l'article 71 qui rend obligatoire l'approbation par le Parlement des traités internationaux et des conventions qui seraient contraires aux lois en vigueur ou qui exigeraient la

---

\* Ce chapitre a été rédigé par Salim Sediane.

<sup>1</sup> B. Boutros-Ghali, « Le Droit international à la recherche de ses valeurs : paix, développement, démocratisation », *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, La Haye, 2000, t. 286, p. 32.

<sup>2</sup> M. Boumédiène, « Révolutions arabes et renouveau constitutionnel : une démocratisation inachevée », *La Revue des droits de l'homme*, 6, 2014, mis en ligne le 18 novembre 2014 ; URL : <http://journals.openedition.org/revdh/959> (consulté le 9 septembre 2019).

<sup>3</sup> Voyez ainsi le dernier rapport du Comité des droits de l'homme des Nations unies sur la Syrie dans le cadre de l'examen périodique prévu par ce Pacte ; Nations unies, Comité des droits de l'homme, *Quatrième rapport périodique soumis par la République arabe syrienne en application de l'article 40 du Pacte*, 27 mai 2022, (CCPR/C/SYR/4).

promulgation de nouvelles lois. Comment interpréter cette disposition ? Prudemment, l'on pourrait considérer, d'une part, que les lois internes syriennes doivent être compatibles avec les traités internationaux, d'autre part et corrélativement, que ces traités sont donc supérieurs aux normes nationales mais cette question, pourtant classique, est largement restée en suspens parmi la doctrine juridique syrienne.

En 2012, la répression engagée par le régime syrien contre son peuple en émeute ne semble pas suffisante. Face à un mouvement de contestation de grande ampleur et à la pression de la communauté internationale, le régime promet des réformes politiques. C'est dans ce contexte que s'inscrit l'adoption, le 27 février 2012, d'un nouveau texte constitutionnel<sup>4</sup>. Ce dernier n'est pas une constitution postrévolutionnaire comme ce fut le cas, en 2014, en Tunisie ou en Égypte. Il n'est pas, non plus, une simple réforme constitutionnelle visant à calmer les foules en colère comme ce fut observé au Maroc et dans certains États du Golfe. Pour le régime en place, il s'agit d'une réponse adressée aux besoins de modernisation et aux revendications du peuple. Du point de vue de ses opposants cependant, l'adoption de cette constitution constitue une stratégie permettant au régime d'asseoir son pouvoir et de l'inscrire dans la durée.

À la lecture de cette nouvelle loi fondamentale, l'on pourrait rapidement conclure que les droits humains s'y trouvent renforcés ; on pourrait même, plus généralement, estimer avérée la volonté de démocratiser le système politique syrien. Cette première impression ne résiste cependant pas à une analyse moins formelle : la pratique du pouvoir par le régime en place ne laisse aucune place à la démocratie ; aussi, la situation des droits humains en Syrie reste extrêmement préoccupante sur le terrain. Dans le texte constitutionnel de 2012, un titre entier est en effet consacré aux droits humains et à l'État de droit. Il s'agit du quatrième titre de la Constitution intitulé « Droits, libertés et État de droit ». En outre, la nouvelle loi fondamentale ne fait pas référence aux engagements internationaux de l'État syrien ; elle se contente de stipuler dans son préambule que « Dans le respect du droit, de la justice et du droit international, la République arabe syrienne a pour objectif de réaliser et de maintenir la paix et la sécurité internationales, qu'elle considère toutes deux comme des objectifs majeurs. »

Il n'existe donc toujours pas de règle claire de hiérarchisation des normes ; or, une telle règle serait susceptible de garantir, formellement à tout le moins, le respect par la Syrie de ses engagements internationaux, en particulier ceux relatifs aux droits humains. Dans l'état actuel du texte constitutionnel, le législateur syrien n'est pas tenu de se conformer aux conventions internationales ratifiées par la Syrie, ce qui explique un nombre important de conflits juridiques entre normes internes et normes internationales. En d'autres termes, et bien que la question est encore controversée, la Syrie n'est pas un État moniste dont le droit interne intégrerait le droit international directement applicable<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> M. Barah, « Syrie : de la révolution à l'état d'exception », *Les Cahiers de l'Orient*, n° 116, 2014/4, p. 9-12.

<sup>5</sup> Sur le monisme et le dualisme en droit international, voyez J. Dhommeaux, « Monismes et dualismes en droit international des droits de l'homme », *Annuaire français de droit international*, vol. 41, 1995, p. 447-468, spéc. p. 464, qui évoque les réserves de la Syrie à l'occasion de la ratification, notamment de la Convention des Nations unies de 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, qui conditionnent le respect de cette Convention à sa conformité aux règles relatives au statut personnel prévues par la *Char'i'a*. Nous reviendrons ultérieurement sur l'absence de protection constitutionnelle spécifique des droits des femmes.

Cette absence de hiérarchisation claire est confirmée par l'autre règle décisive en la matière : l'article 2 du Code civil syrien qui établit une hiérarchie entre les normes législatives mais sans aucune référence à la place qu'occupent les traités internationaux dans cette hiérarchie. D'après celle-ci, la norme constitutionnelle est au sommet de la pyramide, au-dessous se trouve la législation ensuite la *Chari'a*, puis la coutume et enfin les principes généraux de justice. La place qu'occupe la *Chari'a* dans cette hiérarchie sème d'ailleurs le doute sur la valeur juridique et l'effectivité des droits fondamentaux. En effet, les principes de la *Chari'a* sont consacrés, tant par la Constitution de 1973 que par celle de 2012, comme source principale de la législation. S'agissant de la Constitution de 1973, l'article 3 dispose que « le droit musulman est une source principale de la législation (*Al fiqh al islami masdar ra'is lil tashri'*). Les termes utilisés, « source principale », signifient qu'il y a d'autres sources de législation mais la loi islamique est érigée comme source première. En outre, l'article 35 dispose que « 1. La liberté de croyance est garantie. L'État respecte toutes les religions. 2. L'État garantit la liberté de culte à toutes les religions sous réserve du respect de l'ordre public ». Sans le préciser de façon explicite, les droits des minorités religieuses semblent être protégés même si le texte ne mentionne à aucun moment les droits des minorités ethniques. Par ailleurs, le point 3 de l'article 25 énonce que « Les citoyens sont égaux devant la loi, tant pour leurs droits que pour leurs devoirs » et son point 4 prévoit lui que « L'État garantit l'égalité des chances aux citoyens. » Néanmoins, cette égalité se trouve en pratique compromise par le statut privilégié qu'occupe l'Islam en Syrie – ainsi, l'article 3 de la Constitution qui impose l'Islam au président de la République – et, plus généralement, par certaines dispositions de la *Chari'a* qui semblent incompatibles avec les droits humains, ainsi en matière d'égalité entre les sexes et les genres.

La Constitution de 2012 a reproduit, mot pour mot, les dispositions ci-dessus qu'elle rassemble au sein de son article 3. On notera que dans la mesure où cet article est considéré comme adressé au législateur et non pas au juge, le droit musulman ou les principes de la *Chari'a* n'ont pas fait l'objet d'interprétations divergentes comme en Égypte où il n'est pas rare de voir un juge refuser d'appliquer une loi qu'il estime contraire au principe de la *Chari'a*<sup>6</sup>. En outre, il est important de préciser que la référence faite au droit musulman ne donne pas à l'État syrien un caractère islamique. En effet, contrairement à la constitution d'autres États arabes, le nouveau texte fondamental syrien ne contient pas de dispositions définissant le caractère de l'État. Aucun article ne déclare que l'État est civil, laïque ou musulman. L'Islam n'est non plus la religion de l'État syrien ni de son peuple mais seulement celle de son président de la République. Le seul caractère annoncé par la constitution est le suivant, prévu à son article 1er, « La République arabe de Syrie est un État démocratique, pleinement souverain. »

Ce rappel général sur les principes clefs articulants, en droit syrien, les normes juridiques qu'elles soient internationales, nationales ou religieuses étant fait, l'objectif

<sup>6</sup> N. Bernard-Maugiron, B. Dupret, « Les principes de la sharia sont la source principale de la législation ». La Haute Cour constitutionnelle et la référence à la loi islamique », *Égypte/Monde arabe*, 2, 1999, mis en ligne le 8 juillet 2008 ; URL : <http://journals.openedition.org/ema/992> (consulté le 10 septembre 2019).

de ce chapitre consiste à interroger la portée donnée aux droits fondamentaux dans les deux derniers textes constitutionnels syriens et leur conformité avec les droits humains tels qu'universellement reconnus. Cet exercice permettra de mieux saisir si la nouvelle Constitution de 2012 offre une réelle plus-value en la matière. À cette fin, nous procéderons à une comparaison entre les deux textes constitutionnels tout en gardant à l'esprit ces deux éléments, soit la non-consécration de la supériorité juridique des engagements internationaux de la Syrie et l'importance accordée aux normes de la *Chari'a* comme principes interprétatifs de l'ensemble du droit syrien, deux éléments qui potentiellement nuancent les résultats de l'exercice formel auquel nous nous plierons. Cette comparaison sera organisée autour de trois enjeux clefs que pose tout texte constitutionnel : la nature politique du régime ainsi organisé (I), l'adéquation de la Constitution par rapport aux axes de tout État de droit, les possibilités juridiques du contrôle du pouvoir et la consécration d'un catalogue de droits humains<sup>7</sup> (II) et, enfin, la place réservée aux droits des femmes dans le système constitutionnel syrien (III).

## I. La nature politique du régime syrien

Le droit du citoyen de participer à la vie politique est garanti par la Constitution de 1973. L'article 26 dispose que « Tout citoyen a le droit de participer à la vie politique, économique, sociale et culturelle. La loi règle cette participation. » En outre, tout citoyen a le droit d'exprimer son opinion en toute liberté et publiquement et celui « de participer au contrôle et à la critique constructive des organes étatiques » (article 38). Aussi, le droit de réunion et de manifestation pacifique, dont l'exercice est organisé par la loi, est lui aussi garanti dans les limites posées par les principes de la Constitution (article 39). L'existence de telles dispositions ne doit cependant pas faire illusion : en aucun cas, le pluralisme démocratique n'est organisé par le texte suprême de 1973. Au contraire, le préambule de ce texte contient des déclarations inquiétantes sur ce point. Ainsi affirme-t-il que « Les masses arabes ne voient pas dans l'indépendance le but et la fin de leurs sacrifices, mais un moyen pour continuer la lutte et une étape essentielle dans leur combat contre les forces du colonialisme, du sionisme et de l'exploitation, sous la direction des forces nationales progressistes, en vue des objectifs d'unité de la Nation arabe, de liberté et du socialisme. » Ce paragraphe semble annonciateur de la confiscation formelle par le régime du droit du peuple syrien à l'autodétermination. Or, quel intérêt aurait « un peuple à lutter et à consentir mille souffrances et sacrifices pour mettre fin à la domination étrangère sans que cela lui donne le droit de choisir des régimes et des institutions qui lui permettront de faire valoir ses aspirations ? »<sup>8</sup>. Le préambule ne se contente pas, en effet, de faire de l'indépendance de la Syrie un moyen

<sup>7</sup> La question spécifique de la séparation des pouvoirs, également centrale dans la théorie de l'État de droit, fait l'objet du chapitre suivant dans le présent ouvrage.

<sup>8</sup> M. Benchikh, « La confiscation du droit des peuples à l'autodétermination interne », in *Droit du pouvoir, pouvoir du droit, Mélanges offerts à Jean Salmon*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 808-809.

pour réaliser les objectifs du parti ba'as, elle réduit le pouvoir syrien à un instrument au service de ce parti en affirmant que « Dans leur marche vers le progrès, les masses ont pu obtenir la grande victoire du 8 mars 1963, sous la direction du parti baas arabe et socialiste, qui a fait du pouvoir un instrument au service de la lutte pour l'édification d'une société arabe socialiste unifiée. » Ce même préambule établit ensuite un lien entre le texte constitutionnel et le principe de la « démocratie populaire » : en effet, « La promulgation de la présente Constitution couronne la lutte de notre peuple sur le chemin des principes de la démocratie populaire. » Dans le contexte d'une telle démocratie populaire, « forme idéale qui garantit au citoyen l'exercice de sa liberté », « la liberté est un droit sacré »...

S'agissant du type de régime politique porté par la Constitution de 1973, son article 1er dispose que « La République arabe de Syrie est un État démocratique, populaire, socialiste et souverain » tandis que son article 2 prévoit la nature républicaine du pouvoir syrien ainsi que la souveraineté populaire. Mais cette souveraineté est limitée et cornaquée par la place centrale qu'occupe un parti, le parti ba'as, dans l'architecture constitutionnelle syrienne. Déjà présent dans le préambule de la Constitution de 1973, l'article 8 de ce texte établit que ce parti est « le parti dirigeant la société et l'État. Il dirige le Front national progressiste qui œuvre à unir les énergies des masses et à les mettre au service des objectifs de la Nation arabe ». Comme l'indique cet article, la formation du Front national n'est pas destinée à favoriser un certain pluralisme politique, prenant par exemple la forme du multipartisme, mais est plutôt envisagée comme le moyen permettant l'unification de tous les instruments de la révolution arabe en une organisation politique unie.

Le Front national progressiste regroupe plusieurs formations nationalistes arabes qui sont placées sous le contrôle du ba'as. Huit partis politiques sont intégrés dans cette formation et participent à ce pluralisme uniquement de façade : le parti ba'as arabe et socialiste, l'union socialiste arabe, le parti des unionistes socialistes, le mouvement des socialistes arabes, le parti de l'union socialiste démocratique, l'union arabe démocratique, le parti syrien national social et le parti communiste syrien. Ainsi, aucune référence à l'alternance politique n'est présente dans cette Constitution ; à l'inverse, la candidature du président, élu par référendum, doit faire l'objet d'une proposition du parti ba'as et de lui seul (article 84).

En conclusion, force est de constater que, dans la Constitution de 1973, la consécration de droits politiques est un trompe-l'œil : leur exercice concret par le peuple apparaît illusoire en l'absence de toute possibilité d'alternance politique et compte tenu de la confiscation du pouvoir opérée au profit d'une oligarchie qui se confond à la fois avec l'État et le peuple. En d'autres termes, l'instauration de la démocratie n'a jamais été le but poursuivi par le pouvoir constituant syrien de 1973.

Quant à la Constitution de 2012, elle ne fait plus du tout référence au parti ba'as, ni même à la doctrine socialiste. La tonalité du nouveau texte constitutionnel semble ainsi plus modérée, son préambule contenant même plusieurs déclarations d'intention rassurantes. Ainsi fait-il du texte constitutionnel qu'il introduit « une boussole pour ses progrès futurs, un modérateur pour ses institutions, et la source de sa législation, par le biais d'un système de principes fondamentaux : indépendance, souveraineté, et gouvernement du peuple fondé sur des élections, pluralisme politique et multipartisme,

unité nationale, diversité culturelle, libertés publiques, droits de l'homme, justice sociale, égalité, égalité des chances, citoyenneté, primauté du droit ».

Le nouveau texte fondamental ne parle plus de démocratie populaire ; par contre, il évoque désormais explicitement, à son article 8, le « principe du pluralisme politique » qui fonde « le système politique » dans lequel « le pouvoir est obtenu et exercé démocratiquement par le vote ». Absents du texte de 1973 à l'exception du parti ba'as, les partis politiques sont présents dans la Constitution de 2012 mais seuls « les partis politiques autorisés » peuvent participer à la vie politique du pays, comme le prévoit l'article 8 qui renvoie à la loi pour fixer le régime présidant à la formation des partis politiques. Toutefois, cette même disposition restreint la liberté de formation des partis politiques dans la mesure où il prévoit l'interdiction de tout parti fondé « sur une base religieuse, sectaire, tribale, régionale ou professionnelle et en fonction d'une discrimination fondée sur le sexe, l'origine, la race ou la couleur ». Paradoxalement, prise au pied de la lettre, une telle formulation pourrait être de nature à interdire le parti ba'as étant donné que certains de ses principes et objectifs semblent, en pratique, discriminatoires en matière d'origine et de race.

Par contre, la nature républicaine du régime syrien (article 1er) ainsi que la souveraineté populaire (article 2) sont confirmées par la Constitution de 2012. Comme indiqué, le rôle de la direction du parti ba'as dans la procédure d'élection référendaire du président de la République a été supprimé. « Le président de la République est directement élu par le peuple » prévoit l'article 86 du nouveau texte constitutionnel qui, cette fois, fixe à deux le nombre maximum de mandats consécutifs, d'une durée de 7 ans, pouvant être exercés par le président (le texte de 1973 ne prévoyait pas une telle limite).

L'inclusion de ces dispositions dans le nouveau texte constitutionnel semble théoriquement traduire la volonté de favoriser l'instauration de la démocratie. Toutefois, la pratique révèle que ces principes sont de nature déclaratoire. Le 3 juin 2014, la Syrie a connu sa première élection présidentielle depuis plus d'un demi-siècle. Sans surprise, le président Bachar el-Assad a été réélu pour un troisième mandat de sept ans avec près de quatre-vingt-neuf pour cent des voix, un score qu'il améliorera le 26 mai 2021 en récoltant plus de nonante-cinq pour cent des suffrages exprimés... Les ba'assistes, réunis dans le Front national progressiste, sont toujours largement majoritaires au sein du Parlement. Ils ont même obtenu deux cents sièges sur les deux cent cinquante lors des élections législatives de 2016, et cent septante-sept lors des dernières élections de juillet 2020. Sur les deux cent cinquante membres de l'Assemblée populaire, le parti ba'as détient cent soixante-six sièges, soit un peu plus de soixante-six pour cent des sièges, le reste des partis du Front national progressiste obtiennent dix-sept sièges, soit près de sept pour cent des sièges. Les indépendants occupent soixante-sept sièges, soit près de vingt-sept pour cent. Cent quatorze membres de l'Assemblée populaire ont été réélus pour au moins la deuxième fois, et certains membres en sont à leur cinquième mandat consécutif. L'Assemblée comprend cependant de nouveaux visages : vingt-et-un hommes d'affaires, vingt-six chefs de guerre et représentants de milice, dix-huit anciens militaires et policiers, et onze membres du Comité constitutionnel ont fait leur entrée au sein du Parlement. Il en est de même pour le nouveau gouvernement : plus de la moitié de ses membres étaient déjà ministres au sein du gouvernement précédent.

Quatre ministres sur cinq font partie du parti ba'as et vingt-cinq ministres ba'assistes sont à la tête de tous les ministères régaliens<sup>9</sup>.

## II. État de droit : contrôle du pouvoir et consécration des droits humains

La notion d'État de droit n'a pas semblé être au cœur de l'intention du constituant syrien de 1973. Le texte adopté à l'époque ne contient du reste aucune référence au moindre texte international consacrant les droits humains ; simplement précise-t-il, de façon générique et par son article 12, que l'objectif des institutions étatiques est de « garantir les droits fondamentaux des citoyens et de développer leurs vies ». Tout au plus et s'agissant de l'un des principes clefs de tout État de droit, l'article 25 de la Constitution de 1973 prévoit que « La primauté de la loi est un principe fondamental de la société et de l'État. » Cette même disposition consacre également la liberté « considérée comme un droit sacré » et indique que l'État s'engage à garantir « la liberté individuelle des citoyens et à protéger leur dignité et leur sécurité ». D'autres dispositions consacrent également certains droits particuliers, ainsi diverses garanties en matière pénale comme la présomption d'innocence (article 28) ou les principes de légalité (article 29) et de non-rétroactivité (article 30) des normes pénales. Le texte garantit également l'inviolabilité du domicile (article 31) ou le secret de la correspondance (article 32). En outre, la liberté de presse et d'expression est reconnue (article 38) de même que celui de se réunir et de manifester pacifiquement (article 39) ou de former des organisations syndicales, sociales ou professionnelles (article 48). L'État garantit aussi et plus généralement le droit des citoyens de participer à la vie politique, économique, sociale et culturelle tout en renvoyant à la loi en vue d'organiser l'exercice de ce droit (article 27).

Pendant et sur le terrain, ces principes constitutionnels sont largement restés lettre morte. Cela s'explique notamment et sur le plan juridique par la présence de l'article 153 dans le texte constitutionnel de 1973 qui dispose que : « La législation en vigueur avant la promulgation de la présente Constitution reste en vigueur jusqu'à ce qu'elle soit modifiée pour être compatible avec ses dispositions. » Concrètement, cette disposition transitoire, mais à laquelle aucun terme n'a été prévu, a permis le maintien de législations sécuritaires et contraires au texte constitutionnel : ainsi, la loi martiale ou encore l'état d'urgence, parmi d'autres législations attentatoires aux libertés, ont pu rester en vigueur malgré leur contrariété évidente avec plusieurs articles de la Constitution de 1973.

Quant aux droits sociaux, ils bénéficient d'une certaine attention de la part du constituant syrien de 1973. Premièrement, le travail est érigé autant en droit qu'en

<sup>9</sup> Omran Center for Strategic Studies, *Démocratie Baath, Élections de 2020 et démarches pour consacrer l'article (8), 2020*, disponible en ligne ; URL : <https://www.omrandirasat.org/> (consulté la dernière fois le 20 octobre 2021).



devoir, et ce pour tous les citoyens qui doivent bénéficier d'un salaire en fonction de « la nature » et du « rendement » du travail exercé et qui bénéficient d'une sécurité sociale garantie par l'État (article 36). Deuxièmement, l'État doit garantir le droit à l'éducation et un enseignement gratuit mais contrôlé par l'État (article 37). Cette garantie n'est cependant pas dénuée d'objectifs idéologiques puisque l'article 21 du texte prévoit que « Le système de l'éducation et de la culture s'efforce de former une génération arabe nationaliste, socialiste. » Troisièmement, l'État s'engage à protéger « tout citoyen et sa famille en cas d'urgence, d'infirmité, d'incapacité, de perte de ses parents par un enfant ou de vieillesse » ainsi que « la santé des citoyens » en leur garantissant « les moyens de prévention, de soin et les médicaments » (article 46).

Pour sa part, la Constitution du 26 février 2012 reconnaît certains droits prévus dans le texte de 1973 et certains qui ne figuraient pas dans le précédent texte. Absents du préambule de la Constitution de 1973, les droits humains font leur entrée dans celui adopté en 2012 précité qui érige ces droits humains en tant que « principe fondamental » et « boussole pour les progrès futurs ». Aussi, la notion de « dignité humaine » est présentée comme le fondement de la collectivité en République arabe de Syrie (article 19). Mais la plus-value la plus spectaculaire portée par la Constitution de 2012 est l'adoption d'un titre entier, le titre II intitulé « Droits, libertés et État de droit », spécifiques aux droits humains et aux principes de l'État de droit.

Certains droits déjà présents dans le texte de 1973 sont confirmés – ainsi et entre autres « la liberté de former des associations et des syndicats sur une base nationale, à des fins légitimes et par des moyens pacifiques » (article 45) –. D'autres sont affinés et complétés, par exemple les garanties en matière judiciaire – le droit à un procès régulier et celui de faire appel (article 51) – ou en matière pénale – communication des motifs de toute arrestation, contrôle judiciaire des privations de liberté, indemnisation en cas de verdict erroné (article 53). D'autres encore sont nouvellement consacrés : pour les droits civils, l'inviolabilité de la vie privée (article 36) ; pour les droits sociaux, celui à l'assistance juridique (article 51). Une autre innovation portée par le texte adopté en 2012 est la reconnaissance, mais non au sein du titre II et donc non pas tel un droit de troisième génération, d'un devoir de protection de l'environnement, et ce à charge de l'État, des collectivités et de tout citoyen (article 27).

La notion d'État de droit fait l'objet d'un chapitre spécifique, intitulé « Primauté de la loi », contenant cinq articles qui laisseront le démocrate largement sur sa faim. L'article 50 prévoit que « Le gouvernement du pays est fondé sur la primauté de la loi » ; les articles 51, 52 et 53, déjà mentionnés, concernent exclusivement les garanties procédurales en matière pénale ; l'article 54 lui érige en « crime puni par la loi » toute violation de la « liberté personnelle » ou « tout autre droit » ou « liberté publique » consacré par la Constitution. En réalité, c'est une disposition, étrangement placée au cœur de l'article 51, qui semble la plus en phase avec les principes de l'État de droit : celle-ci prévoit en effet qu'« il est interdit de garantir l'immunité de tout acte ou décision administrative contre le contrôle judiciaire ». La portée de cette formulation assez énigmatique demeure mystérieuse. À tout le moins, si la Constitution garantit formellement l'indépendance du pouvoir judiciaire (article 132) ou de la Haute Cour constitutionnelle (article 140) – on notera que cette indépendance n'est pas explicitement prévue s'agissant du Conseil d'État seulement mentionné à l'article 139 du texte

adopté en 2012 –, nous verrons dans la suite de cet ouvrage que cette indépendance est sujette à caution et qu'en aucun cas, ni le pouvoir judiciaire, ni les justices administrative ou constitutionnelle ne constituent de réels remparts contre les abus du pouvoir.

### III. La protection des droits de la femme

La seule disposition spécifique aux femmes et contenue par le texte constitutionnel adopté en 1973 est l'article 45 qui dispose que « L'État assure à la femme toutes les possibilités qui lui permettent de participer pleinement et effectivement à la vie politique, sociale, culturelle et économique. Il s'efforce d'éliminer les obstacles qui empêchent sa promotion et sa participation à la construction de la société arabe socialiste. » Alors que sur la scène internationale, la question des droits des femmes et de l'égalité entre hommes et femmes est déjà présente dans plusieurs textes (ainsi le Pacte relatif aux droits civils et politiques de 1966) et sera pleinement affrontée par l'adoption, en 1979, de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes<sup>10</sup>, cette égalité entre les sexes est la grande absente du texte constitutionnel de 1973. Sur ce point, il faut donc se contenter des dispositions génériques relatives à l'égalité entre citoyens, ainsi l'alinéa 3 de l'article 25 – égalité devant la loi – et son alinéa 4 qui consacre le devoir de l'État de garantir « l'égalité des chances aux citoyens » sans autre précision.

Le texte adopté en 2012 n'est guère plus prolix sur ce point. Il reproduit, à l'article 23, et quasi mot pour mot l'article 45 du texte de 1973 précité ; simplement, substitue-t-il l'expression « L'État s'efforce d'éliminer les obstacles qui empêchent [la] promotion [de la femme] et sa participation à la construction de la société arabe socialiste » par la formule suivante plus affirmative « L'État supprime les restrictions qui empêchent le développement des femmes et leur participation à la construction de la société. » Pour le reste, on notera qu'aucune précision, quant au sexe ou au genre des personnes visées, ne vient compléter la consécration générique de l'égalité des chances parmi les citoyens, mais l'égalité des citoyens devant la loi a désormais été précisée puisque l'article 33 prévoit désormais que cette égalité est prévue « sans discrimination de sexe, race, langue, religion ou croyance »<sup>11</sup>. On notera sur ce point le silence du texte constitutionnel sur d'autres motifs de discrimination – ainsi l'origine sociale, la nationalité ou les opinions politiques – que l'on retrouve traditionnellement dans

<sup>10</sup> Ce n'est qu'en 2003 que la République arabe de Syrie ratifiera cette convention tout en émettant un nombre important de réserves, principalement s'agissant de l'égalité sur la scène familiale, réserves justifiées en raison de l'incompatibilité entre plusieurs dispositions de la Convention et les préceptes de l'Islam. Ces réserves constituent un bon exemple de l'effet délétère induit par le respect des principes de la *Char'i'a* en ce compris sur les droits humains et leur effectivité en Syrie.

<sup>11</sup> Voyez sur ce point M. Boumédiène, « Les nouveaux mouvements constitutionnels arabes (2011-2016) », *Les Annales de droit*, 12, 2018, mis en ligne le 05 février 2019, consulté le 17 mars 2021 ; URL : <http://journals.openedition.org/add/1006>, spéc. p. 91.

d'autres règles constitutionnelles en matière de non-discrimination<sup>12</sup>. Cette interdiction de discriminer sur la base du sexe est également déclinée à l'alinéa 4 de l'article 8 de la Constitution de 2012 qui prévoit qu'« Aucune activité politique ne doit être pratiquée ni aucun parti ou groupe politique formé sur une base religieuse, sectaire, tribale, régionale ou professionnelle et en fonction d'une discrimination fondée sur le sexe, l'origine, la race ou la couleur. » Mais toujours est-il que l'égalité entre les hommes et les femmes n'est toujours pas explicitement consacrée et que force est de constater que sur le terrain, les lois relatives au statut personnel de toutes les religions et les confessions, et bien évidemment d'autres lois civiles, contiennent des dispositions discriminatoires à l'égard des femmes notamment en matière de succession, de mariage, de divorce ou de nationalité. Sur ce point donc, le constituant syrien de 2012 a très largement esquivé cette question très importante et n'a pas souhaité garantir explicitement l'égalité entre les deux sexes.

## Conclusion

Entre 1973 et 2012, la volonté de réforme exprimée par le constituant syrien semble relativement limitée. Si formellement, certains des aspects les plus interpellant du texte de 1973 ont été pudiquement (mais seulement formellement) retirés comme la mainmise du parti ba'as sur le régime politique syrien, si le catalogue des droits humains a été quelque peu étoffé, le bilan de la réforme constitutionnelle opérée en 2012 reste assez maigre. Il s'agit principalement de concrétiser certains des principes inhérents à tout État de droit comme le contrôle effectif du pouvoir, et bien entendu, de consacrer l'égalité entre les hommes et les femmes, et ce dans toutes les sphères d'activité sociale. On note aussi l'absence de disposition spécifique relative à certaines questions essentielles et directement en lien avec la situation conflictuelle que connaît la Syrie depuis de nombreuses années : par exemple, la question des disparitions forcées ou celle de la mise en place d'organes de justice post-conflictuelle sont demeurées lettre morte. Aussi, alors que de telles initiatives ont été menées dans d'autres pays arabes<sup>13</sup>, la Constitution de 2012 n'a pas institué une autorité pour la parité et la lutte contre toute forme de discrimination, ni prévu la création d'une commission nationale des droits humains dont le but serait de promouvoir et de protéger les droits fondamentaux<sup>14</sup>. Ces droits, s'ils sont certes consacrés par le texte constitutionnel, voient cependant leur effectivité sujette à caution. Ainsi, si l'article 43 consacre la liberté de la presse, aucune

<sup>12</sup> Ainsi retrouve-t-on ces motifs dans les deux pactes des Nations unies de 1966 sur les droits civils et politiques d'une part, les droits économiques, sociaux et culturels d'autre part.

<sup>13</sup> Voyez par exemple la Constitution égyptienne de 2014 et spécialement le chapitre VII de son titre V intitulé « Les Conseils nationaux, les organismes indépendants et les organismes de contrôle ».

<sup>14</sup> Voyez, pour un exemple récent d'une révision constitutionnelle ayant été l'occasion d'instituer une telle commission, celui de la Mauritanie qui, par la révision opérée en 2012 par la loi constitutionnelle n° 2012-015, s'est dotée d'une Commission nationale des droits de l'homme (article 97 de la Constitution de la République islamique de Mauritanie).

autre disposition ne prévoit l'interdiction de censurer, de confisquer, de suspendre ou de fermer un organe de presse ; si l'article 8 envisage l'existence des partis politiques et l'article 10 celle des syndicats, aucune garantie, notamment judiciaire, n'est prévue quant à la non-dissolution des partis ou des syndicats sur une base arbitraire.

Si seul l'écoulement de l'histoire permet de vérifier « si le texte constitutionnel demeure une rhétorique séduisante ou bien au contraire s'il prend corps et façonne pour longtemps le paysage politico-juridique de l'État »<sup>15</sup>, dix ans après l'adoption de la nouvelle constitution syrienne, il est manifeste que les pratiques criminelles du régime en place n'ont pas cessé. Au contraire, elles semblent plus nombreuses que jamais comme en témoignent plusieurs rapports émanant d'ONG internationales<sup>16</sup> ou des Nations unies<sup>17</sup>. Simplement se déroulent-elles aujourd'hui dans l'ombre d'une constitution modernisée dont la fonction d'occultation de l'atrocité est plus prégnante que jamais.

---

<sup>15</sup> R. Kherad, « Quelques observations sur la place des droits fondamentaux dans les nouvelles constitutions tunisienne et égyptienne », *La Revue des droits de l'homme*, 6, 2014, mis en ligne le 7 novembre 2014 ; URL : <http://journals.openedition.org/revdh/937> ; Doi : 10.4000/revdh.937 (consulté le 9 septembre 2019).

<sup>16</sup> Entre autres exemples, voyez le récent rapport d'Amnesty International sur la situation dramatique des réfugiés syriens rentrant au pays, *'You're going to your death'. Violations against Syrian Refugees Returning to Syria*, Londres, 2021.

<sup>17</sup> On lira ainsi avec effroi le Rapport de la Commission d'enquête internationale indépendante sur la République arabe syrienne examiné lors de la 37<sup>e</sup> session du Conseil des droits de l'homme des Nations unies, 26 février – 23 mars 2018, A/HRC/37/72.



# Le régime constitutionnel syrien\*

## *Quel équilibre entre les pouvoirs législatif et exécutif ?*

### Introduction

Particulièrement révélateur de la nature démocratique d'un régime politique et de son adéquation aux canons de la doctrine de l'État de droit, le principe de la séparation des pouvoirs connaît à travers le monde plusieurs variantes et fait l'objet d'aménagements, généralement constitutionnels, spécifiques à la situation de l'État étudié. Par-delà ces variations, il apparaît central dans tout État démocratique et libéral quelle que soit la nature, par exemple parlementaire ou présidentielle, du régime politique<sup>1</sup>. Si les contours de ce principe ne sont pas fixés avec précision, si le concept même de séparation n'a pas une portée absolue – dans la plupart des régimes, il recouvre davantage une collaboration qu'une séparation entre les pouvoirs –, il comporte cependant un noyau dur qui impose « un équilibre des pouvoirs, c'est-à-dire un système institutionnel où il existe des mécanismes de contrôle mutuels aptes à empêcher l'arbitraire »<sup>2</sup>.

Le renouveau constitutionnel dans les pays touchés par le *Printemps arabe* a pu sembler animé par une volonté visant à équilibrer les pouvoirs<sup>3</sup> alors que cette vague de contestation se déroulait précisément dans des États dont les traits distinctifs sont généralement la dépendance du parlement à l'égard du gouvernement et la prépondérance du chef de l'État<sup>4</sup>. Qu'en est-il de la situation syrienne ? Plus particulièrement, quels

---

\* Ce chapitre a été rédigé par Salim Sendiane.

1 J.-Ph. Feldman, « La séparation des pouvoirs et le constitutionnalisme. Mythes et réalités d'une doctrine et de ses critiques », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 83, 2010/3, p. 483-496.

2 F. Bouhon, Q. Pironnet, « Le pouvoir judiciaire et l'équilibre des pouvoirs : réflexions à propos des récentes réformes », *Pyramides*, 29, 2017, mis en ligne le 1<sup>er</sup> février 2019 ; URL : <http://journals.openedition.org/pyramides/1262> (consulté le 11 septembre 2019).

3 M. Boumédiène, « Révolutions arabes et renouveau constitutionnel : une démocratisation inachevée », *La Revue des droits de l'homme*, 6, 2014, mis en ligne le 18 novembre 2014 ; URL : <http://journals.openedition.org/revdh/959> (consulté le 11 septembre 2019).

4 E. A. el-Ghaffoul, « Pouvoir exécutif et processus législatif en Égypte », *Égypte/Monde arabe*, 3<sup>e</sup> série, 2, 2005, mis en ligne le 8 juillet 2008 ; URL : <http://journals.openedition.org/ema/1065> (consulté le 11 septembre 2019).

son les apports de la nouvelle loi fondamentale de la Syrie à savoir la Constitution de 2012 sur ce point par rapport à la précédente charte constitutionnelle qui datait de 1973 ? À première lecture, la nouveauté semble limitée : pas plus que le texte de 1973, celui adopté en 2012 ne contient explicitement une reconnaissance de la séparation entre les pouvoirs. Aussi, à l'instar du texte de 1973, la Constitution de 2012 contient un titre entier, le titre III toujours intitulé « Pouvoirs publics », qui rassemble les dispositions respectives aux pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire.

Une lecture plus attentive de ces dispositions permettra de saisir la plus-value opérée par la nouvelle constitution syrienne si tant qu'il en existe une ; elle autorisera également une analyse plus approfondie de l'architecture démocratique syrienne. À ce titre, elle fera dès lors l'objet de ce chapitre par lequel nous présenterons successivement les dispositions relatives au pouvoir exécutif (I), puis celles spécifiques au pouvoir législatif (III)<sup>5</sup>. Compte tenu de la place décisive qu'occupe le président dans l'architecture politique syrienne et dès l'instant où ce dernier exerce autant le pouvoir exécutif qu'il participe au pouvoir législatif, une place spécifique sera réservée au président de la Syrie (II). Cette présentation visera d'une part à comparer le système prévu en 1973 avec celui adopté en 2012, d'autre part à mettre en évidence les relations qu'ils entretiennent entre eux.

## I. Le pouvoir exécutif : le gouvernement

La Constitution de 1973 a mis en place un exécutif bicéphale qui se compose théoriquement de deux branches : d'une part le chef de l'État, d'autre part le gouvernement. Néanmoins, en pratique, l'exercice de la quasi-totalité du pouvoir exécutif par le président de la République montre que le partage du pouvoir prévu par le texte constitue un trompe-l'œil. Sur ce point, nous verrons que la nouvelle Constitution de 2012 n'a guère procédé à un rééquilibrage des pouvoirs exécutifs : en effet, dans une très large mesure, le constituant de 2012 s'est contenté de reproduire à l'identique les dispositions adoptées en 1973.

<sup>5</sup> Si le pouvoir judiciaire ne fera pas l'objet d'une analyse spécifique au sein du présent ouvrage, le contrôle juridictionnel des pouvoirs exécutif et législatif sera lui étudié dans les chapitres suivants relatifs à la Haute cour constitutionnelle et au Conseil d'État. Pour une présentation générale du système judiciaire syrien, voyez A. Bacci, « The System of Justice in Syria: Current Organization and Future Challenges », mis en ligne le 31 mars 2010 ; URL : <https://www.alessandrobacci.com/2010/03/the-system-of-justice-in-syria-current.html> (consulté le 24 octobre 2019). Cette présentation est l'une des sources principales d'une note réalisée par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) en avril 2016 et au titre suggestif, « La justice syrienne : faillite d'un système ». Cette note destinée à guider les agents en charge de l'évaluation des demandes d'asile évoque notamment la corruption endémique qui caractérise les juridictions syriennes. Elle est disponible en ligne ; URL : <https://www.refworld.org/pdfid/57bea52a4.pdf> (consulté le 24 octobre 2019). Sur la présence de juges résistants au sein de l'appareil judiciaire syrien, voyez M. C. Cardinal, « The Disempowerment of the Judiciary in Syria since the March Revolution of 2011 and the Emergence of Off-bench Resistance to Authoritarian Rule: What Role for Women Judges and Prosecutors? », *Oñati Socio-Legal Series – Gender and Judging in the Middle East and Africa*, mis en ligne le 30 novembre 2021 ; URL : <https://opo.iisj.net/index.php/osls/article/view/1178> (consulté le 8 février 2022).

Dans sa version de 1973, la constitution a fait du Conseil des ministres la plus haute autorité exécutive et administrative de l'État (article 115). Il participe avec le président de la République à l'élaboration et à l'application de la politique générale de l'État (article 127.1). Cependant, ce bicéphalisme n'est que de façade : il est profondément remis en cause par l'omniprésence du président en matière de fixation et de conduite de la politique générale de l'État, une omniprésence qui se manifeste par le nombre important de décisions qui relèvent de lui seul.

En effet, le président nomme le président et les vice-présidents du conseil, ainsi que les ministres et leurs adjoints ; il accepte leurs démissions et les décharge de leurs fonctions (article 95). Rien n'encadre ce pouvoir. Vu l'absence de pluralisme politique en Syrie, tous les membres du Conseil des ministres étaient et sont toujours des fonctionnaires issus du parti ba'as. La nature profondément présidentielle du régime est confirmée par plusieurs dispositifs : c'est le président qui convoque et préside le Conseil des ministres dont il peut exiger un rapport (article 97) ; surtout, la responsabilité des membres du Conseil des ministres est prévue devant le seul président de la République (article 117) bien que la Constitution prévoit qu'à la demande de cinq de ces membres, l'assemblée populaire puisse, à la majorité, retirer sa confiance à un ministre, voire au gouvernement dans son intégralité (article 72).

En réalité, le Conseil des ministres, en tant qu'autorité administrative, est moins un organe politique participant à la direction de l'État qu'un service chargé de mettre en œuvre les décisions adoptées par le président. À la lecture de ces dispositions constitutionnelles régissant les rapports entre le chef de l'État et le Conseil des ministres, il est indubitable que ce dernier est placé sous l'autorité du premier qui demeure paradoxalement irresponsable dans l'exercice de ses fonctions sauf en cas de haute trahison, une procédure nécessitant un vote à huis clos et à la majorité des deux tiers des membres de l'assemblée populaire (article 91). On notera d'ailleurs que le président a le droit de soumettre un ministre à une accusation pour les crimes commis dans l'exercice de ses fonctions, ce qui emporte la suspension automatique du ministre concerné jusqu'à son jugement au fond (articles 123 et 124). Enfin, si l'exercice d'une activité économique privée est interdit aux ministres durant l'exercice de leur charge (article 120), le cumul entre un mandat gouvernemental et un mandat au sein de l'assemblée populaire est lui autorisé (article 125).

Cette relation de dépendance n'a guère changé avec l'adoption de la Constitution de 2012. L'évolution la plus notable est portée par l'article 121 qui prévoit dorénavant la double responsabilité des membres du Conseil des ministres : toujours devant le président de la République mais également devant l'assemblée populaire. En pratique, l'articulation entre ces deux types de responsabilité demeure mystérieuse et, en toute hypothèse, c'est bel et bien le président qui tient les rênes du pouvoir : le fait que les membres du Conseil des ministres et les membres de l'assemblée populaire émanent tous de la même formation politique rend de toute façon bien improbable une réelle contestation parlementaire du travail gouvernemental lui-même entièrement déterminé par le président de la République.



## II. Au sommet de l'État : le président de la République

L'investiture du président est prévue à l'article 84 de la Constitution de 1973. Celui-ci dispose que « La candidature à la présidence de la République émane de l'Assemblée populaire, sur la proposition de la direction régionale du parti ba'as arabe socialiste. La candidature est présentée au peuple par référendum. » Le mécanisme paraît simple : la direction générale du parti ba'as propose un seul candidat, évidemment bassiste, au Parlement qui est à son tour dominé par les bassistes. Une seule candidature donc est soumise au peuple chargé de la valider par la voie référendaire, en réalité plébiscitaire. Et c'est exactement ce qui s'est déroulé à chaque élection d'Hafez el-Assad remportée à plus de nonante-neuf pour cent des voix, puis dès 2000, par l'élection de son fils Bachar el-Assad qui a encore été élu, pour un quatrième mandat, en 2021, et avec un score de plus de nonante-cinq pour cent des suffrages.

La suite de l'article 84 du texte de 1973 précise quelque peu la procédure. Ainsi, le nouveau président de la République est élu avant la fin du mandat du président sortant, dans un délai de trente jours au moins et soixante jours au plus. Le candidat devient président de la République s'il a obtenu la majorité absolue des voix de tous les votants. S'il n'obtient pas cette majorité, l'Assemblée présente un autre candidat. Le président de la République est élu pour sept ans (article 85). La Constitution ne pose aucune limite au nombre de mandats présidentiels, une telle absence a permis au parti ba'as et à la famille d'el-Assad de conserver son monopole sur la vie politique syrienne.

Reprenant une condition déjà prévue dans la Constitution de 1950, la Constitution de 1973 prévoit que le président de la République doit être musulman (article 3) même si cette obligation semble désormais en contrariété avec d'autres dispositions constitutionnelles, ainsi celle garantissant aux citoyens l'égalité devant la loi (article 25) et le droit de participer à la vie politique (article 26). On notera qu'il s'agit là d'une constante du monde arabe : à l'exception du Liban dont le président doit être chrétien, toutes les constitutions arabes font référence à la religion du Chef de l'État<sup>6</sup>. Même la récente Constitution tunisienne adoptée en 2014 et souvent pointée comme le texte fondamental le plus moderne du monde arabe, prévoit dans son article 74 que « La candidature à la présidence de la République est un droit pour toute électrice ou tout électeur de nationalité tunisienne par la naissance et de confession musulmane. »

Sur ce point, il est important de souligner que Hafez el-Assad était de confession alaouite, une branche de l'islam minoritaire en Syrie. Au moment de son accession au pouvoir, la doctrine alaouite n'était pas reconnue comme musulmane, ni par les sunnites, ni par les chiïtes. En vue de mettre fin aux contestations que sa confession suscitait, Hafez el-Assad a donc cherché auprès de l'imam chiïte du Liban Musa al-Sadr la reconnaissance de son identité musulmane, reconnaissance obtenue en 1973<sup>7</sup>.

En vertu de l'article 83, pour être éligible à la présidence de la République, il faut être un arabe syrien, jouir de ses droits civiques et politiques et avoir quarante ans

<sup>6</sup> C. Boutin, J.-Y. De Cara, C. Saint-Prot, *Les Constitutions arabes*, Paris, Karthala, 2016.

<sup>7</sup> F. Blanche, « Le cadre alaouite I. Alaouites : une secte au pouvoir », *OutreTerre*, n° 14, 2006/1, p. 75.

révolus. Le fait d'être arabe syrien consiste à détenir la nationalité arabe syrienne depuis au moins cinq ans. Cet article a été modifié par la loi n° 9 du 11 juin 2000 promulguée par le vice-président Abdel Halim Khaddam le lendemain de la mort inattendue de Hafez el-Assad lors de la première année de son cinquième mandat. Initiée par un tiers des membres de l'assemblée populaire (l'article 149 prévoit en effet que le président ou un tiers des membres de l'assemblée ont le pouvoir d'initier une révision de la constitution), elle fut adoptée à l'unanimité (l'article 149 prévoit une majorité des trois quarts pour toute modification constitutionnelle qui doit ensuite être approuvée par le président), en quelques heures, dès le décès du président constaté<sup>8</sup>. On notera que la constitutionnalité de cette révision est douteuse puisque contrairement à ce qu'indique l'article 149, aucune commission spéciale n'a été instituée au sein de l'assemblée populaire pour examiner cette proposition de révision. Cette loi prévoit dans son premier article : « Quiconque est nommé à la présidence de la République doit être un Syrien arabe qui jouit de ses droits civils et politiques à l'âge de 34 ans. » Il s'agissait en effet de rendre possible l'élection du fils de Hafez el-Assad, Bachar, tout juste âgé de 34 ans à l'époque. Cette élection remportée avec près de nonante-huit pour cent des voix eut lieu un mois plus tard, le 17 juillet 2000. Entre la mort du père et l'élection du fils, c'est bien le vice-président qui a assuré, à titre intérimaire, les pouvoirs du président, dont la promulgation des lois, sachant qu'en cas de décès du président, le référendum permettant l'élection du nouveau président doit se dérouler dans les 90 jours suivant ce décès (articles 86 et 88 de la Constitution de 1973)<sup>9</sup>.

Présentée par le pouvoir comme une réponse aux contestations populaires, la nouvelle constitution approuvée le 26 février 2012 ouvre la voie au pluralisme politique. L'article 8 de la Constitution de 1973 relatif au rôle dirigeant du parti ba'as a été supprimé. La direction générale du parti a donc formellement perdu son monopole ; il ne lui appartient plus de proposer au Parlement son candidat à la fonction présidentielle. L'article 86 stipule désormais que « Le président de la République est directement élu par le peuple. Le candidat qui obtient la majorité absolue des voix est élu à la présidence. Si aucun candidat n'obtient la majorité absolue, un second tour opposant les deux candidats ayant obtenu le plus de voix a lieu deux semaines plus tard. »

Cette ouverture est cependant et largement contrebalancée par le nombre désormais important de conditions d'éligibilité à la fonction suprême prévue à l'article 84 du texte de 2012 : l'âge de quarante ans a été réintroduit (un âge désormais atteint par Bachar el-Assad) et surtout, tout candidat doit « 2° posséder la nationalité arabe syrienne de naissance et avoir des parents possédant la nationalité arabe syrienne depuis leur naissance ; 3° jouir de ses droits civils et politiques, ne pas avoir été déclaré coupable d'une infraction infamante, qui a entraîné leur perte, même si l'on a été réhabilité ; 4° ne pas être marié à une épouse étrangère ; 5° avoir résidé de façon permanente en Syrie au moins durant dix années consécutives au moment de présenter sa candidature »<sup>10</sup>. L'objectif de cette dernière condition est clair : il s'agit bien d'exclure

<sup>8</sup> Z. Majed, « Syrie, révolution, barbarie et occupations », *Confluences Méditerranée*, n° 115, 2020/4, p. 49-61.

<sup>9</sup> S. Hadidi, Z. Majed, F. Mardam-Bey, *Dans la tête de Bachar el-Assad*, Arles, Actes Sud/Solin, 2018.

<sup>10</sup> D'autres conditions sont également prévues par la loi n° 5 de 2014 sur les élections générales. Ainsi, le fait de ne pas posséder une autre nationalité que celle syrienne ou ne pas avoir été privé du droit de vote (article 30 de cette loi).

*de facto* et *de jure* tous les opposants contraints de fuir le pays depuis le début du conflit syrien. À nouveau, la compatibilité de cette disposition au regard d'autres articles constitutionnels est douteuse, en particulier avec l'article 33 de la constitution qui stipule que la citoyenneté est un principe fondamental dont jouit tout citoyen et qui garantit l'égalité des citoyens devant la loi et leur égalité des chances. Enfin, ironie de l'histoire, notons que si le texte constitutionnel de 2012 avait été en vigueur lors de la première élection de Bachar el-Assad en 2000, ce dernier n'aurait pu être élu vu qu'il résidait en Angleterre jusqu'en 1995...

En outre, l'alinéa 3° du nouvel article 85 prévoit que « La candidature n'est pas acceptée si elle ne bénéficie pas du soutien écrit de trente-cinq membres au moins de l'Assemblée du peuple. Chaque membre de l'Assemblée du peuple ne peut soutenir qu'une seule candidature. » Cette condition permet de réintroduire implicitement le pouvoir du parti ba'as largement majoritaire à l'assemblée populaire. Ainsi, lors des élections législatives de 2020, des élections « pour la forme »<sup>11</sup> comme les a qualifiées la presse française, le parti ba'as et ses satellites, réunis sous l'étiquette du Front national progressiste, réunissaient cent septante-sept sièges sur deux cent cinquante, sachant que les septante-trois autres élus n'ont d'indépendants que le nom. En outre, si un seul candidat remplit les conditions pour être candidat à l'élection présidentielle, le président de l'Assemblée ouvre une nouvelle période pour l'enregistrement des candidatures conformément aux mêmes conditions (article 85, 5°). C'est d'ailleurs au président de l'Assemblée de fixer la date de l'élection du nouveau président de la République entre soixante et quatre-vingt-dix jours avant la fin du mandat du président sortant (article 85, 1°) et d'annoncer les résultats de l'élection (article 86, 3°).

Par son article 85, la Constitution de 2012 redonne à la Haute Cour constitutionnelle un rôle dont elle avait été privée par celle de 1973. Les candidats à la présidence soumettent leur candidature à la Haute Cour constitutionnelle dans les dix jours suivant l'annonce de la date de l'élection présidentielle. Elle examine les candidatures à l'élection présidentielle dans les cinq jours suivant la fin de la période d'enregistrement des candidatures. Conformément à l'article 89 de la nouvelle Constitution, elle est compétente pour statuer sur les recours relatifs à l'élection présidentielle. Le recours doit être formé par le candidat dans un délai de trois jours à compter de la proclamation des résultats, et la Cour rend sa décision endéans les sept jours.

Enfin, l'article 87 de la Constitution de 2012 organise la transition présidentielle en certaines circonstances. Son premier alinéa prévoit que « Si l'Assemblée du peuple est dissoute au cours de la période déterminée pour l'élection présidentielle, le président sortant continue d'exercer ses fonctions jusqu'à ce qu'une nouvelle Assemblée ait été élue et se soit réunie. Un nouveau président de la République est élu dans les 90 jours suivant la première séance de la nouvelle Assemblée » ; son second envisage lui l'hypothèse suivante : « Si le mandat du président s'achève et que le nouveau président n'a pas été élu, le président sortant continue d'exercer ses fonctions jusqu'à l'élection d'un nouveau président. »

La durée du mandat présidentiel, sept ans, est prévue à l'article 88 de la Constitution de 2012 qui se termine par une formulation ambiguë car lapidaire : « Le

<sup>11</sup> L. Masseguin, « En Syrie, des législatives pour la forme », *Libération.fr*, 18 juillet 2020 (consulté le 8 août 2020).

président peut être réélu pour un seul mandat. » Cette expression semble suggérer que seul l'exercice de plus de deux mandats successifs est interdite ; elle laisserait ainsi ouverte la possibilité d'un retour au pouvoir présidentiel après avoir laissé cette fonction durant un mandat à une autre personne. Dès lors ne semble pas exclu un système « à la russe » où le président et son Premier ministre inter-changeraient leur fonction respective pour permettre au président d'assumer plus de deux mandats<sup>12</sup>. Enfin, il est important de souligner qu'aucune procédure de destitution n'a été prévue ni dans la Constitution de 1973 ni dans celle de 2012. En d'autres termes, tout est réuni pour que le pouvoir de Bachar el-Assad se perpétue des années durant moyennant le cas échéant, comme ce fut le cas en 2000, une modification expresse de la constitution.

C'est le 3 juin 2014 qu'eurent lieu les élections présidentielles, les premières à être organisées sous l'empire de la nouvelle Constitution, et alors qu'une partie du territoire échappait encore à l'autorité du régime (ces élections se déroulèrent d'ailleurs exclusivement dans les zones contrôlées par le régime, soit quarante pour cent du territoire de l'ensemble du pays). Sur les vingt-quatre candidatures déposées, la Haute Cour constitutionnelle n'en a validé que trois : celle de Maher Al-Hajjar, de Hassan Abdallah Al-Nouri et de Bachar Hafez el-Assad<sup>13</sup>. Maher Abdul-Hafiz est un député indépendant qui a longtemps été membre du parti communiste. Hassan Al-Nouri est un ex-député, ancien ministre et président de « L'initiative nationale pour la réforme » une plateforme « oppositionnelle » en réalité créée par le pouvoir en place. Il est évident que la présence de ces deux candidatures n'avaient pas d'autre objectif que de donner l'impression d'un scrutin ouvert et d'une compétition électorale ; en aucun cas, ces deux candidats, assez proches du pouvoir, n'avaient de réelle chance d'emporter le scrutin<sup>14</sup>.

Véritable parodie dont le résultat n'a d'ailleurs pas été reconnu par la plupart des chancelleries occidentales, cette élection a vu Bachar el-Assad triompher avec près de quatre-vingt-huit pour cent des voix. L'élection a été organisée dans les zones contrôlées par le régime, c'est-à-dire sur quarante pour cent du territoire syrien. Du reste, et en violation de la loi électorale qui prévoit que tout individu de nationalité syrienne résidant à l'étranger peut participer à l'élection présidentielle, seuls les Syriens ayant légalement franchi la frontière pour se rendre dans un pays voisin ont été autorisés à prendre part au scrutin de 2014, ce qui a permis d'exclure du corps électoral les milliers de réfugiés syriens ayant fui le conflit. Malgré cette restriction et l'exclusion de plus de la moitié du territoire des opérations électorales, le taux de participation à cette élection fut officiellement d'un peu moins de septante-trois pour cent et demi. Il fut plus élevé – légèrement plus de septante-huit pour cent selon le décompte officiel – lors des élections présidentielles du 16 mai 2021 qui, toujours opposé à deux candidats fantoches, vit Bachar el-Assad triompher avec plus de nonante-cinq pour cent des suffrages. Avant même l'annonce des résultats, la légitimité de ce scrutin avait

<sup>12</sup> Sur le jeu de « chaises musicales » qui s'est déroulé en Russie en 2008, voyez M. Mendras, J.-Ch. Lallemand, « Poutine III. Comment les Russes ont dû voter Medvedev pour conserver Poutine », *Esprit*, 2008/8-9 (août/septembre), p. 86-101.

<sup>13</sup> Z. Majed, « Syrie : Bachar el-Assad, dictateur à vie ? », *Le Dessous des cartes*, Arte TV, juin 2021.

<sup>14</sup> Voyez l'entretien donné au *Monde* le 2 juin 2014 par le dissident syrien Michel Kilo ; « Syrie : c'est comme si Hitler avait organisé des élections en 2014 ».

été vivement niée par une déclaration conjointe des ministres des Affaires étrangères britannique, français, italien, allemand et états-unien<sup>15</sup>.

Le 16 juillet 2014, Bachar el-Assad a donc prêté le serment constitutionnel comme président de la République arabe syrienne devant les membres de l'Assemblée du peuple comme le prévoit l'article 90 de la Constitution de 2012. Le texte de ce serment est fixé à l'article 7 : « Je jure par Dieu Tout-Puissant de respecter la Constitution de l'État, ses lois et le système républicain, de veiller aux intérêts du peuple et à ses libertés, de préserver la sécurité, la souveraineté et l'indépendance de la Patrie, de travailler et de lutter pour réaliser la justice sociale et l'unité de la Nation arabe. »

S'agissant des pouvoirs politiques du Président, ils sont prévus aux articles 96 à 117 de la Constitution de 2012 qui reproduisent pour l'essentiel les dispositions figurant dans le texte de 1973. Ainsi, il est le garant du respect de la constitution et de la protection de la souveraineté de la nation (article 96), il établit la politique générale de l'État et veille à son application (article 98), il est le chef suprême de toutes les forces armées et peut, à cette fin, adopter toutes les décisions nécessaires à l'exercice de cette autorité (article 105). C'est d'ailleurs lui qui déclare la guerre et décrète la mobilisation générale, l'approbation du Parlement n'étant requise que pour conclure la paix (article 102). Il peut décréter l'état d'urgence et y mettre fin (article 103). Il nomme les fonctionnaires civils et militaires et il les décharge de leurs fonctions (article 106). D'autres pouvoirs, plus accessoires – ainsi, conférer les décorations (article 109) –, sont également prévus.

Si ses relations avec les autres composantes du pouvoir exécutif ont déjà été évoquées – en bref, son autorité à l'égard des ministres est sans limite –, les relations entretenues entre le président et le pouvoir législatif sont révélatrices du déséquilibre des pouvoirs qui marque le pouvoir syrien et son exercice. Dans la Constitution de 1973, un tel déséquilibre était particulièrement perceptible ; depuis la réforme de 2012, il a certes été quelque peu corrigé.

Tout d'abord, selon l'article 107 du texte de 1973, le président a le droit de dissoudre l'assemblée populaire par un décret motivé (ce qui provoque l'organisation d'élections endéans les 90 jours, un délai ramené à 60 jours par l'article 111 de la Constitution de 2012). Il ne peut user de ce droit qu'une seule fois mais pour le même motif ; en d'autres termes, rien ne lui interdit de dissoudre l'assemblée à plusieurs reprises pour peu qu'il identifie un nouveau motif à sa décision. Si son droit à convoquer l'assemblée en session extraordinaire (article 108 du texte de 1973) n'est plus prévu dans la Constitution de 2012, il conserve celui de s'opposer aux lois adoptées par l'assemblée (article 98 en 1973, article 100 en 2012) dans un délai d'un mois suivant leur transmission au président. L'assemblée peut cependant revoter une loi à laquelle s'opposerait le président mais moyennant un vote à la majorité des deux tiers. Est-il nécessaire de préciser que cette possibilité n'a jamais été mise en œuvre par l'assemblée ? Le président peut bien entendu proposer des projets de loi et les transmettre à l'assemblée (article 110 en

<sup>15</sup> « Syrie – Déclaration conjointe des ministres des Affaires étrangères de la France, de l'Allemagne, des États-Unis et du Royaume-Uni (25 mai 2021) », en ligne sur le site du ministère français des Affaires étrangères ; URL : <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/syrie/evenements/actualites-2021/article/syrie-declaration-conjointe-des-ministres-des-affaires-etrangees-de-la-france> (consulté le 24 janvier 2022).

1973, article 112 en 2012)<sup>16</sup>. Il importe de noter que ni le pouvoir réglementaire dont dispose le président (article 101), ni ses domaines d'intervention en matière législative ne sont définis de façon limitative par la Constitution, ce qui lui laisse une marge de manœuvre particulièrement peu balisée<sup>17</sup>.

En outre, le président peut en quelque sorte contourner le Parlement en consultant directement le peuple par référendum sur les « questions importantes relatives aux intérêts supérieurs du pays » (article 112 du texte de 1973, article 116 du texte de 2012) et sans autre précision sur l'interprétation à donner à cette expression relativement large. Enfin, la constitution accorde au président ainsi qu'au tiers des membres de Parlement l'initiative de la révision de la constitution. La majorité requise pour modifier la constitution est toujours fixée aux trois quarts et une telle modification doit toujours être approuvée par le président (article 149 de la Constitution de 1973, article 150 de la Constitution de 2012).

En réalité, la principale innovation portée par le texte constitutionnel de 2012 a trait à l'encadrement du pouvoir législatif que le président peut exercer seul et sur le contrôle que peut exercer le parlement sur le produit de ce pouvoir présidentiel. Dans le texte de 1973, l'article 111 prévoit que le président exerce le pouvoir législatif en dehors des sessions du parlement ou durant les sessions lorsque c'est absolument nécessaire pour la sauvegarde des intérêts nationaux ou pour garantir la sécurité nationale. Dans ce cas, la législation adoptée par le président doit être soumise à l'assemblée lors de sa première session qui peut, à une majorité des deux tiers et moyennant un quorum de présence majoritaire, abroger ou modifier ces lois présidentielles mais sans effet rétroactif. À défaut d'amendement ou d'abrogation, ces lois sont réputées adoptées par le parlement. En outre, le président exerce seul le pouvoir législatif entre deux législatures et dans ce cas, les lois adoptées par le président ne sont pas soumises à l'assemblée qui conserve cependant le droit de les amender ou les abroger. Enfin, l'article 113 du texte de 1973 prévoit qu'en cas de danger menaçant la nation, sa sécurité ou son indépendance et empêchant les institutions de remplir leurs obligations, le président peut prendre toute mesure visant à faire face à ce danger.

Cette dernière clause a été maintenue dans le texte constitutionnel de 2012 en son article 114. Par contre, le régime prévu par l'article 111 de la Constitution de 1973 a été revu. Il est désormais fixé à l'article 113 de la Constitution de 2012. Le pouvoir législatif du président en dehors de sessions parlementaires ou lors de ces sessions en cas d'absolue nécessité est maintenu (il est d'ailleurs précisé que ce pouvoir peut également s'exercer lorsque l'assemblée est dissoute). Le produit de l'exercice de ce pouvoir doit être soumis à l'assemblée mais cette fois dans les quinze jours de sa première session et nous verrons dans le chapitre suivant que cette précision est importante car elle permet à la Haute Cour constitutionnelle de contrôler ces textes. L'assemblée conserve le pouvoir de les abroger ou de les modifier aux mêmes conditions que celles prévues dès 1973. Enfin et surtout, la Constitution de 2012 supprime le droit pour le président

<sup>16</sup> Voyez sur ce sujet J. Al-Sharbaji, « Les pouvoirs législatifs du Président de la République en vertu de la Constitution de 1973 (étude analytique) », *Revue des sciences économiques et juridiques de l'Université de Damas*, vol. 29, n° 1, 2013.

<sup>17</sup> Voyez S. Dalla, « La Syrie. Une réforme de l'état inachevée et bloquée », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 101, 2015/1, p. 29-53.

de légiférer entre deux législatures. En effet, cette possibilité n'apparaît plus dans le nouveau texte constitutionnel. Cette réforme est décisive car comme nous l'avons vu, ces textes n'étaient jadis pas soumis à l'assemblée et comme nous le verrons, la période séparant deux législatures pouvait, sous l'empire du texte de 1973, se prolonger durant plusieurs mois.

### III. Le pouvoir législatif – L'assemblée populaire

Selon les termes de la Constitution de 1973, l'assemblée populaire exerce le pouvoir législatif (article 50). Ses 250 membres, qui représentent « le peuple tout entier » (article 52) sont élus au suffrage universel, secret, direct et égal (article 50) pour un mandat de quatre ans (article 51). Ils bénéficient d'une immunité absolue pour les votes et opinions exprimés dans l'enceinte parlementaire (article 67) et relative, sur le plan pénal, durant leur mandat (cette immunité peut être levée par l'assemblée ou par son seul président en dehors des sessions parlementaires, article 68). Au moins la moitié de ses membres sont ouvriers ou paysans sachant que cette qualité est déterminée par la loi (article 53) et qu'en pratique, la vérification de ce statut particulier a pu soulever des doutes importants – certains candidats perdaient ou acquéraient mystérieusement le statut d'ouvrier entre deux élections<sup>18</sup>.

La loi électorale prévoit du reste que chacune des listes de candidats doit contenir deux tiers de membres du front national progressiste, la structure faïtière que dirige le parti ba'as en vertu de l'article 8 de la Constitution de 1973. Cela signifie qu'en pratique, deux tiers des sièges sont réservés à ce parti. Pour rappel, le front national progressiste est un cartel regroupant huit partis politiques : le parti ba'as arabe et socialiste, l'union socialiste arabe, le parti des unionistes socialistes, le mouvement des socialistes arabes, le parti de l'union socialiste démocratique, l'union arabe démocratique, le parti syrien national social et le parti communiste syrien. Huit étiquettes différentes pour une même doctrine politique ou comment donner l'illusion d'un multipartisme... En pratique, la sélection des candidats relevant de l'une de ses formations par le parti ba'as répond à de subtils équilibres confessionnels ou tribaux. La disparition de parlementaires, jugés trop peu dociles, des listes de candidats n'est pas chose rare.

La législation électorale adoptée en vertu de la Constitution de 1973 prévoit comme conditions d'éligibilité le fait d'avoir 25 ans et celui de savoir lire et écrire. Le nombre de mandat n'est pas limité et la Syrie semble détenir le record du parlementaire ayant siégé le plus longtemps sans interruption : Diab al Machi, mort en 2009 à l'âge de nonante-quatre ans et après avoir passé cinquante-cinq ans au sein du parlement syrien.

<sup>18</sup> N. Al-Ghazali, « Les élections à l'Assemblée du peuple syrien de 2007 et les droits de l'homme », 4 juin 2007, en ligne sur le site du *Secular Studies & Researches Center in Arabic World* ; URL : <https://www.ssrkaw.org> (consulté le 23 mars 2022).

C'est l'assemblée elle-même qui vérifie les pouvoirs des membres au moment de leur entrée en fonction à la lumière des informations transmises par la Haute Cour constitutionnelle. Elle confirme ou infirme la validité du mandat de ses membres dans le mois qui suit la notification à l'assemblée du rapport de la Cour. Un membre ne pourra être invalidé qu'à la majorité absolue des membres de l'assemblée (article 62).

Trois sessions ordinaires sont prévues par an mais l'assemblée peut être réunie en session extraordinaire (article 61). La Constitution de 1973 renvoie au règlement interne de l'assemblée s'agissant de la date de début ou de la durée des sessions. Selon l'article 2 de ce règlement, la première session commence le premier mardi de mois d'octobre et se termine à la fin décembre. La deuxième session court de la mi-février à la fin mars et la dernière session commence à la mi-mai et se termine à la fin juin. Ainsi, la durée cumulée des sessions est de cent septante-deux jours par an. Comme le prévoit l'article 111 précité du texte constitutionnel de 1973, entre les sessions parlementaires, soit durant cent nonante-trois jours, le pouvoir législatif est exercé par le président. En outre, entre la fin d'une législature et l'entrée en fonction d'une nouvelle assemblée, un délai de cent cinq jours peut s'écouler (articles 58 et 60 de la Constitution de 1973) et durant cette période, c'est à nouveau au président que revient l'exercice, seul, du pouvoir législatif.

Cette situation de déséquilibre temporel dans l'exercice de la fonction législative se vérifie quand on compare les textes adoptés par l'assemblée et ceux émanant du seul président. En moyenne, à peine un tiers des textes législatifs votés le sont par l'assemblée, les autres textes étant adoptés par le président. Ainsi, en 2005, le parlement adopte quarante lois alors que le président promulgue lui nonante décrets-lois ; quatre ans plus tard, on compte quarante-cinq lois contre soixante-six décrets-lois et en 2010, un an avant le début du conflit, le chiffre de lois adoptées par le parlement chuta encore (quarante-deux contre quatre-vingt-deux décrets)<sup>19</sup>. Bref, si la constitution prévoit que chaque membre de l'assemblée a le droit de déposer un projet de loi (article 70)<sup>20</sup>, si parmi les pouvoirs appartenant à l'assemblée et énumérés à l'article 71 du texte de 1973 figure évidemment celui consistant à voter les lois<sup>21</sup>, force est de constater que le moteur du pouvoir législatif se situe, en Syrie, au palais présidentiel. Et en cas de conflit persistant entre l'assemblée et le président – un conflit assez théorique compte tenu de la composition répétée de l'assemblée on l'a vu – la Constitution prévoit des mécanismes laissant en pratique le dernier mot au président.

Sur ce point aussi, la Constitution adoptée en 2012 n'a pas permis de rétablir la balance des pouvoirs entre le président et l'assemblée populaire. Comme nous l'avons déjà indiqué, la principale modification entre le texte de 1973 et celui de 2012 est la suppression du parti ba'as de la Constitution. Mais comme nous l'avons déjà constaté, cette disparition textuelle est un trompe-l'œil : sur le terrain et singulièrement à

<sup>19</sup> H. H. Omar, *Renforcement des performances législatives de l'Assemblée du peuple syrien. Étude comparative*, Thèse de doctorat soutenue à l'Université de Damas en 2014.

<sup>20</sup> L'autre pouvoir reconnu aux membres de l'assemblée consiste à interroger les ministres.

<sup>21</sup> Les autres pouvoirs énumérés par cette disposition sont les suivants : « 1° désignation du candidat à la présidence de la République ; [...] 3° délibération sur la politique du ministère ; 4° approbation du budget général et des plans de développement ; 5° approbation des traités internationaux et des conventions relatifs à la sécurité de l'État [...] ; 6° amnistie générale ; 7° acceptation ou refus de la démission d'un membre de l'Assemblée ; 8° retrait de la confiance accordée au ministère ou à l'un des ministres ».



l'assemblée, le parti ba'as demeure ultra-majoritaire et dispose de bien plus que la majorité des deux tiers nécessaire pour promulguer une loi adoptée mais à laquelle s'oppose le président (article 100) ou abroger, voire modifier, une loi adoptée par le seul président (article 113). Pour le reste, comme nous l'avons vu, le nouveau texte constitutionnel a certes davantage encadré l'exercice du pouvoir législatif seul, mais cette réforme peut sembler maigre<sup>22</sup> au regard du pouvoir exorbitant qui appartient au président et face auquel aucun contre-pouvoir et certainement pas parlementaire n'existe réellement. En effet, depuis juillet 2020, le président a adopté trente-et-un décrets-lois alors que l'Assemblée n'a elle voté que vingt-huit lois. Il est d'ailleurs fréquent que le président légifère alors que l'Assemblée populaire est en session, et ce, sans justifier la nature urgente des circonstances ayant motivé le choix de recourir au pouvoir législatif, en principe exceptionnel, que lui a confié le texte constitutionnel. Pour ne prendre qu'un exemple de cet usage abusif d'un pouvoir législatif, citons, récemment, l'adoption du décret législatif n° 2 du 14 janvier 2023, relatif à l'organisation et à la prise en charge des enfants de filiation inconnue<sup>23</sup>.

## Conclusion

À l'instar du bilan que nous avons tracé précédemment s'agissant de la place occupée par les droits fondamentaux dans la nouvelle Constitution syrienne adoptée en 2012, force est également de constater que l'apport présenté par ce texte est tout autant décevant – il l'est encore davantage – lorsque l'on cherche à saisir la mise en œuvre du principe de séparation des pouvoirs dans la Syrie contemporaine. Malgré l'une ou l'autre réforme cosmétique, en raison aussi d'un renforcement des pouvoirs présidentiels (ainsi, les possibilités réduites et quoi qu'il en soit théoriques permettant au parlement de s'opposer au président), la Constitution de 2012 continue de creuser le sillon d'un régime caractérisé par une forte concentration du pouvoir aux mains du président qui dirige l'exécutif et rythme l'activité législative. Cette constitution apparaît ainsi particulièrement « sommaire sur l'encadrement [des] pouvoirs exceptionnels »<sup>24</sup> dont bénéficie le président de la République. Elle consacre sans ambiguïté la primauté du chef de l'État par rapport à un gouvernement réduit à exécuter la politique présidentielle et à une assemblée dont le rôle consiste quasi exclusivement à avaliser les choix du président, à leur fournir un vernis démocratique qui n'abuse cependant

<sup>22</sup> On notera également que le texte de 2012 prévoit une durée minimale de six mois de sessions parlementaires (article 65) et que la Haute Cour constitutionnelle est désormais compétente pour traiter des recours concernant les élections (article 66). Nous reviendrons dans le chapitre suivant sur les compétences de cette Haute Cour.

<sup>23</sup> Relevé effectué à partir du Site officiel de l'Assemblée populaire syrienne ; URL : <http://www.parliament.gov.sy/arabic/> (consulté la dernière fois le 21 février 2023).

<sup>24</sup> M. Boumédiène, « Les nouveaux mouvements constitutionnels arabes (2011-2016) », *Les Annales de droit*, 12, 2018, mis en ligne le 05 février 2019 ; URL : <http://journals.openedition.org/add/1006> (consulté le 17 mars 2021), p. 116. Voyez aussi du même auteur « Révolutions arabes et renouveau constitutionnel : une démocratisation inachevée », *La Revue des droits de l'homme*, 6, 2014, mis en ligne le 18 novembre 2014 ; URL : <http://journals.openedition.org/revdh/959> (consulté le 9 septembre 2019).

personne. Ainsi, deux des principales composantes de tout État de droit – un système effectif de protection des droits humains et une architecture politique permettant aux différents pouvoirs de se contrôler mutuellement – sont absentes du paysage syrien. Reste à envisager dans quelle mesure les justices constitutionnelle et administrative peuvent contrôler, voire censurer, le pouvoir et son exercice. C'est à cette thématique, elle aussi située au cœur de la doctrine de l'État de droit, que sera consacré le chapitre suivant.



# La Haute Cour constitutionnelle syrienne : une institution en devenir\*

## Introduction

Traditionnellement et exception faite des États ayant repris à leur compte la doctrine constitutionnelle britannique, l'existence d'une justice constitutionnelle permettant un contrôle de constitutionnalité des normes inférieures, en ce compris des lois, est présentée comme l'un des critères constitutifs de tout État de droit<sup>1</sup>. En effet, par le contrôle qu'elle exerce, la justice constitutionnelle apparaît être la principale garantie contre un usage arbitraire du pouvoir qui foulerait au pied les droits humains des citoyens ou qui méconnaîtrait les principes déduits de la séparation des pouvoirs. S'il existe en Syrie une Haute Cour constitutionnelle depuis l'adoption de la Constitution de 1973, l'existence d'un juge constitutionnel est plus ancienne.

En effet, l'Acte constitutionnel syrien de 1920 adopté après la proclamation unilatérale de l'indépendance de la Syrie prévoyait l'existence d'une cour suprême, une juridiction maintenue tout au long du mandat exercé par l'État français sur le territoire syrien<sup>2</sup>. Cette juridiction ne contrôlait cependant pas la constitutionnalité des lois, sa mission était plus spécifique et circonscrite : juger les sénateurs, députés, ministres et autres hauts fonctionnaires. La Constitution de 1930 promulguée par le haut-commissaire français lui a également confié la compétence de juger, le cas échéant, le président de la République en cas de violation de la constitution ou de haute trahison<sup>3</sup>.

---

\* Ce chapitre a été rédigé par Salim Sendiane.

<sup>1</sup> Ainsi lit-on qu'une telle justice constitue le « parachèvement de l'État de droit » ; F. Krenc, « L'État de droit, une exigence à clarifier, un édifice à protéger », *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, n° 128, 2021/4, p. 777.

<sup>2</sup> Le texte de la Constitution du Royaume arabe de Syrie du 13 juillet 1920 est disponible en ligne (en arabe) sur le site du Centre syrien d'études et de recherches juridiques ; URL : <https://sl-center.org/archives/2046> (consulté le 25 octobre 2019). Sur l'exercice de ce mandat par la France, voyez A. Sylla, *Droit international et constitutions dans les États post-conflits*, Thèse de doctorat de droit public, Université Paris Nanterre, 2021, p. 54-57.

<sup>3</sup> Le texte de la Constitution de la République syrienne du 22 mai 1930 est disponible en ligne (en arabe) sur le site du Centre syrien d'études et de recherches juridiques ; URL : <https://sl-center.org/archives/2100> (consulté le

Le mandat français ayant définitivement pris fin en 1946, la Syrie indépendante s'est dotée d'une première Constitution le 5 novembre 1950 qui a substantiellement modifié les compétences de cette cour suprême désormais chargée, en vertu de l'article 122 de cette Constitution, de contrôler non seulement la constitutionnalité des lois mais également la compatibilité des actes administratifs et réglementaires avec toute norme leur étant supérieure. Simultanément juge constitutionnel et juge administratif, cette cour suprême était composée de sept membres élus, pour cinq ans renouvelables, par le Parlement à partir d'une liste de quatorze candidats choisis par le président de la République (article 116 de la Constitution de 1950)<sup>4</sup>.

Le 13 mars 1973 était adoptée par référendum la nouvelle Constitution syrienne. Celle-ci distingue, sous le chapitre III de son titre II, intitulé « Pouvoir judiciaire », le Conseil d'État, mentionné à l'article 138 du texte comme exerçant la « justice administrative », de la nouvelle Haute Cour constitutionnelle faisant l'objet des articles 139 à 148. On notera immédiatement que si l'article 138 prévoyant l'existence du Conseil d'État est intégré à la partie I de ce chapitre III, partie intitulée « Les magistrats des tribunaux et le ministère public », la Haute Cour constitutionnelle fait elle l'objet d'une partie spécifique, la partie II ayant pour titre « La Haute Cour constitutionnelle ». S'agissant de sa principale compétence, le pouvoir constituant syrien lui a confié l'exclusivité du contrôle de constitutionnalité des lois. En effet, si selon une jurisprudence constante de la Cour de cassation syrienne<sup>5</sup>, les juridictions de l'ordre judiciaire ont la possibilité d'écarter, à la demande d'une partie et pour les besoins d'un litige circonscrit, une norme législative estimée contraire à la Constitution, elles n'ont évidemment pas le pouvoir de suspendre ou annuler *erga omnes* une telle norme.

Lors de l'adoption de la Constitution de 2012, si le Conseil d'État demeure intégré au pouvoir judiciaire (d'ailleurs, l'article 138 de 1974 fut reproduit mot pour mot à l'article 139), la Haute Cour constitutionnelle fait désormais, elle, l'objet d'un titre spécifique, le titre IV, qui lui est tout entier consacré. Ce changement charrie-t-il une révision plus profonde des missions de la Haute Cour constitutionnelle ? Son indépendance a-t-elle été renforcée à la suite de l'adoption de la nouvelle constitution syrienne ? Telles seront les questions fil rouge de ce chapitre qui abordera d'abord la composition de cette juridiction constitutionnelle (I), pour ensuite passer en revue ses compétences (II). À l'instar de la démarche comparative qui a guidé les analyses présentées dans les chapitres précédents, nous tâcherons de mettre en évidence la plus-value du nouveau texte constitutionnel, complété par des législations spécifiques à cette juridiction, par rapport à la Constitution de 1973. Sur ce point, nous pourrions noter un réel progrès opéré par le nouveau texte constitutionnel. Les possibilités de saisine de la Cour ont été étendues de même que les modalités de contrôle de constitutionnalité des normes législatives et réglementaires. Aussi, un mécanisme préjudiciel a été prévu et son activation pourrait renforcer la cohérence de la hiérarchie des normes syriennes. Enfin, son indépendance a enfin été formellement reconnue. Si aujourd'hui,

---

25 octobre 2019).

<sup>4</sup> I. Al-Daradji, *Les Pères constituants - Histoires politiques et constitutionnelles des travaux de l'Assemblée constituante de la première constitution syrienne après l'indépendance - la Constitution de 1950*, Hisham Al-Boustant, Damas, 2021.

<sup>5</sup> Cette jurisprudence fut inaugurée par la décision n° 334 du 22 avril 1974.

la Haute Cour constitutionnelle pêche toujours en raison de la politisation qui caractérise sa composition, à tout le moins, en théorie, un réel cadre constitutionnel existe et pourrait lui permettre d'exercer réellement ses missions. En pratique cependant, sa contribution à l'évolution de la République de Syrie en un véritable État de droit apparaît encore incertaine. Aussi, sur la base des critiques recensées, certaines propositions seront émises en vue d'imaginer le cadre juridique d'une nouvelle juridiction constitutionnelle susceptible de protéger l'État de droit et le système démocratique dont elle devrait être la pierre angulaire.

## I. La composition de la Cour

Si, dans le texte de 1973, la Haute Cour constitutionnelle se situe au sein du pouvoir judiciaire, elle ne fait cependant pas partie des juridictions judiciaires (au sens strict), administratives ou militaires. Elle ne relève donc pas du Conseil supérieur de la magistrature qui, en vertu de l'article 131, garantit aux côtés du président de la République qui le préside, l'indépendance du pouvoir judiciaire. Elle possède un monopole en matière de contrôle de constitutionnalité des normes législatives ainsi que d'autres compétences non juridictionnelles que la constitution lui confie. Toutefois, ni les dispositions constitutionnelles, ni la promulgation de la loi n° 19 de 1973 relative à la Cour constitutionnelle n'ont permis de créer un cadre structurel ou opérationnel permettant le bon fonctionnement de la Cour.

La Haute Cour constitutionnelle est formée de cinq membres, dont un est président. Ils sont nommés par décret du président de la République (article 139). Leur mandat est de quatre ans. Il est renouvelable (article 141). Les critères d'éligibilité pour la nomination à la Haute Cour constitutionnelle sont définis par l'article 2 de la loi n° 19 de 1973. Il faut 1. être un citoyen syrien qui est en mesure d'occuper une fonction publique, 2. avoir quarante ans mais moins de 65 ans au moment de sa nomination, 3. être titulaire d'une licence en droit d'une université syrienne ou son équivalent, 4. être juge et/ou avocat et/ou avoir enseigné le droit à l'université pendant quinze ans, et/ou avoir exercé une fonction publique pendant vingt ans après l'obtention de son diplôme en droit. Or, si le critère de l'expérience est généralement un gage de qualité, l'expérience acquise dans la fonction publique ne garantit pas la maîtrise des compétences techniques indispensables à l'exercice des fonctions de juge constitutionnel.

Ainsi, tout candidat à cette fonction doit jouir de ses droits civils et politiques et ne pas avoir fait l'objet de sanction ou de condamnation. Il est aussi interdit de nommer au poste de président de la Cour et au poste de membre de la Cour des personnes ayant des liens de parenté ou de mariage allant jusqu'au quatrième degré (article 3 de la loi n° 19). Le fait d'être membre de la Haute Cour constitutionnelle est incompatible avec un mandat ministériel ou parlementaire (article 140 de la Constitution de 1973). L'article 4 de la loi n° 19 a également prévu l'incompatibilité entre un mandat à la Cour et toute autre activité à l'exception de l'enseignement universitaire.

Aucun chapitre, ni aucun titre de la Constitution de 1973 ou de la loi n° 19 qui fixe le fonctionnement de la Cour n'a été consacré aux dispositions relatives à l'indépendance des membres de la Cour constitutionnelle. Toutefois, l'indépendance des membres de la Cour peut être assurée d'abord par le fait qu'ils ne peuvent être révoqués que conformément à la loi. Or, selon la loi, la révocation est uniquement possible en cas de perte de capacité ou pour atteinte à la bonne réputation de la Cour. La procédure prévue implique que cette révocation soit opérée par un décret du président de la République adopté à la suite d'une décision de l'assemblée plénière de la Haute Cour constitutionnelle (article 9 de la loi n° 19 de 1973). La loi ne précise cependant pas ce qui se passerait si le président de la République refusait de révoquer un membre à l'égard duquel l'assemblée plénière de la Cour aurait constaté une perte de capacité ou une atteinte à la bonne réputation de la Cour.

Avant d'entrer en fonction, le président et les membres de la Haute Cour constitutionnelle, en présence du président de l'Assemblée populaire, prêtent devant le président de la République le serment suivant : « Je jure par Dieu Tout-puissant de respecter la Constitution du pays et ses lois, et de remplir mes fonctions avec impartialité et loyauté. » (article 143 de la Constitution de 1973)

Avant de plus amples commentaires, notons que le nombre de cinq juges apparaît relativement faible surtout lorsqu'on le compare avec le nombre moyen (généralement supérieur à dix) de membres de juridictions constitutionnelles. En principe, la Cour ne peut statuer que si l'ensemble de ses membres sont présents (article 14 de la loi n° 19) même si un mécanisme de suppléance, assez curieux, est prévu. En effet, l'article 14 de la loi précitée prévoit que « si le quorum n'est pas atteint pour quelque raison que ce soit, il sera atteint par le président de la Cour de cassation et/ou le président du Conseil d'État ou les deux à la suite d'une décision du président de la Cour ».

Comme déjà indiqué en introduction de ce chapitre, la Constitution de 2012 a exfiltré les dispositions relatives à la Cour du chapitre consacré au pouvoir judiciaire pour en faire un titre spécifique au sein du texte suprême. Cette modification pourrait, à première lecture, traduire la volonté de renforcer le rôle de la Haute Cour et d'en assurer explicitement l'indépendance vis-à-vis du pouvoir judiciaire. Cette première impression semble renforcée à la lecture de l'article 140 de la nouvelle constitution qui dispose que « La Haute Cour constitutionnelle est un organe judiciaire indépendant, qui siège à Damas. » Car en effet, le constituant de 1973 n'avait pas jugé opportun de formellement établir l'indépendance de la Cour.

Autre nouveauté : le nombre de membres passe désormais à sept « au moins » toujours nommés par le président de la République (article 141) et qui ne peuvent assumer un mandat ministériel ou parlementaire simultanément à leur mandat de juge constitutionnel (article 142). Le 13 mai 2012, le président a adopté un décret législatif n° 35 qui régit la Cour alors que les conditions permettant au président d'exercer seul le pouvoir législatif<sup>6</sup> ne semblaient pas réunies en l'espèce et qu'en outre, si la Constitution renvoie fréquemment à « la loi » en vue de compléter les dispositions

<sup>6</sup> Voyez sur ce point le chapitre précédent.

constitutionnelles consacrées à la Cour<sup>7</sup>, ce terme devrait être strictement interprété et non viser les actes législatifs – le décret – que peut adopter le président.

Si le nombre de sept juges est un minimum constitutionnel, l'article 2 du décret législatif n° 35 de 2012 limite ce nombre à sept membres tout en prévoyant la possibilité, pour le président et toujours par décret, d'augmenter ce nombre. En d'autres termes, le président a donc le droit de nommer à tout moment de nouveaux membres, ce qui constitue d'ores et déjà un solide risque quant à l'indépendance de la Cour<sup>8</sup>.

Le mandat de ces membres est toujours de quatre ans renouvelables (article 143 de la Constitution de 2012). Ils prêtent, en présence du président de l'assemblée populaire, devant le président de la République le serment dont le texte n'a pas changé. Par contre, les conditions à remplir en vue d'être nommé à cette Cour ont été largement revues. Pour pouvoir être candidat, il faut 1. ne pas posséder d'autre nationalité que celle de la République arabe syrienne, 2. avoir le droit d'occuper une fonction publique, 3. avoir quarante ans mais ne pas avoir dépassé l'âge de septante-deux ans au moment de la nomination, 4. être diplômé en droit, 5. avoir exercé pendant quinze ans les professions de juge et/ou d'avocat et /ou d'enseignant à la faculté de droit. En vertu de ce décret, la personne diplômée en droit ayant œuvré dans la fonction publique durant vingt ans ne peut donc plus être candidate à la Cour. Cette réforme limite ainsi, dans une certaine mesure, l'accès à la Cour aux personnes non ou moins qualifiées. Enfin, comme précédemment, les membres de la Cour ne peuvent être liés par des liens de parenté ou de mariage allant jusqu'au quatrième degré.

La présence obligatoire de l'ensemble des juges est confirmée, tout comme l'étrange possibilité de remplacer un juge absent par un membre de la Cour de cassation, du Conseil d'État ou les deux à la suite d'une décision du président de la Cour (l'article 15, b du décret n° 35 précité parle des vice-présidents, et non plus des présidents, de la Cour de cassation ou du Conseil d'État)<sup>9</sup>. Ce mécanisme de substitution peut, davantage qu'en 1973, sembler en contradiction avec les dispositions de la constitution, en particulier celle garantissant l'indépendance de la Cour, puisque deux personnes émanant du pouvoir judiciaire (dont ne relève plus la Cour) pourraient participer à son office et cumuler deux fonctions juridictionnelles en principe prohibées vu l'incompatibilité constitutionnelle entre un mandat à la Cour et tout autre mandat sauf dans l'enseignement universitaire. En outre, dès l'instant où les critères pour être nommé à la Cour de cassation ou au Conseil d'État ne correspondent pas à ceux prévus pour pouvoir siéger à la Cour constitutionnelle, il est tout à fait possible qu'une personne ne remplissant pas ceux-ci siège néanmoins à la Cour. On songe par exemple à la condition relative à l'absence de double nationalité qui, à notre connaissance, ne s'applique pas aux membres

<sup>7</sup> Ainsi, l'article 142 qui prévoit que « la loi détermine les autres activités qui sont incompatibles avec celle de membre de la Haute Cour » ou, entre autres, l'article 149 selon lequel « la loi organise la procédure des audiences et des décisions de la Haute Cour constitutionnelle dans les questions soumises à sa juridiction. Elle fixe le statut de son personnel et les conditions requises pour ses membres, elle en détermine les rémunérations, les immunités, les privilèges et les responsabilités ».

<sup>8</sup> En ce sens, voyez M. Boumédiène, « Révolutions arabes et nouveau constitutionnel : une démocratisation inachevée », *La Revue des droits de l'homme*, 6, 2014, mis en ligne le 18 novembre 2014 ; URL : <http://journals.openedition.org/revdh/959> (consulté le 9 septembre 2019), p. 12.

<sup>9</sup> On notera que ce décret n'a pas envisagé l'hypothèse où plus de deux juges constitutionnels sont absents. On imagine que dans ce cas, la Cour serait dans l'incapacité de fonctionner.



de la Cour de cassation ou du Conseil d'État. Enfin, ces deux membres suppléants n'ont pas prêté le serment constitutionnel prévu par l'article 145, même s'ils ont déjà prêté un autre serment dont les termes sont prévus par l'article 77 du décret législatif n° 98 de 1961 concernant le respect de la justice et des lois.

La Cour comprend une assemblée plénière composée de son président et de ses membres. Elle est compétente pour examiner les questions relatives à son statut interne et pour répartir le travail entre ses membres. Elle est convoquée à la demande du président ou de trois de ses membres. Sa session n'est valable qu'en présence de six de ses membres, dont le président, et ses décisions sont prises à la majorité des voix.

Le décret présidentiel n° 35 a été abrogé par la loi n° 7 adoptée par le Parlement le 16 avril 2014. L'adoption de cette loi constitue un progrès réel et pas seulement en vue de couper l'herbe sous le pied à la critique d'inconstitutionnalité qui pouvait frapper le décret de 2012. Tout d'abord, la Cour est dorénavant composée de onze membres, président inclus. Elle exerce ses pouvoirs en présence de son président et de la majorité de ses membres ; sont ainsi supprimés l'exigence de la présence de l'intégralité du siège et partant le système assez boiteux d'une suppléance exercée par un membre d'une autre juridiction. La loi prévoit aussi que les décisions la Cour doivent être adoptées à la majorité des membres présents (article 3). En d'autres termes, pour que la Cour puisse délibérer, il faut donc la présence de six membres au moins et, dans ce cas, l'adoption d'une décision nécessitera le vote de quatre membres. En cas d'égalité des voix lors d'un vote, la voix du président est prépondérante (article 3.d de la loi n° 7 précitée). En l'absence du président, la Cour sera présidée par le membre ayant le plus d'années d'expérience et en cas d'égalité, c'est le membre le plus âgé qui assumera cette fonction. Si ce nouveau mode de fonctionnement moins rigide est susceptible de faciliter le travail de la Cour, il ne constitue cependant pas une réelle garantie d'indépendance des membres qui y sont nommés.

Certes, comme évoqué précédemment, l'indépendance de la Cour a été formellement reconnue à l'article 140 de la nouvelle Constitution adoptée en 2012. La loi n° 7 adoptée en 2014 prévoit désormais que le pouvoir de révoquer l'un des membres de la Cour appartient à son assemblée plénière. Ainsi, l'article 52 de cette loi prévoit que « L'assemblée plénière de la Cour peut révoquer le membre de la Cour par une décision motivée dans les cas suivants : A) S'il perd une des exigences de son poste. B) Si le membre fait un acte pouvant nuire à la confiance ou à la considération, ou constituer un manquement grave à ses devoirs ou à ses obligations. » Dans le même ordre d'idées, toute démission d'un membre de la Cour devra être présentée au président de la République mais ce dernier garde le droit de refuser cette démission. Dans ce cas, le juge constitutionnel démissionnaire reste en fonction. S'il l'accepte, le président de la République nommera un remplaçant pour assurer le reste du mandat occupé par le membre démissionnaire. Cette procédure de remplacement est également prévue en cas de révocation d'un membre.

Un autre élément pouvant participer de l'indépendance réelle et non seulement formelle des membres de la Cour est la façon dont est organisée leur rémunération. Sur ce point, il est seulement prévu que cette rémunération soit équivalente à celle des juges, le président de la Cour ayant lui droit à une rémunération égale à celle perçue par un ministre.

La loi prévoit également l'interdiction, pour les membres de la Cour et durant leur mandat, d'exprimer une opinion ou d'émettre un avis sur des questions politiques ainsi que de lever le secret présidant à leurs délibérations<sup>10</sup>. À l'instar des juges de l'ordre judiciaire, les juges de la Cour bénéficient d'une immunité contre des poursuites pénales pour des infractions graves sauf en cas de flagrant délit. Dans ce dernier cas, le président de la Cour est immédiatement informé de ces poursuites et si celles-ci visent le président lui-même, l'assemblée plénière en est informée sans délai<sup>11</sup>. Enfin, en toute hypothèse, les juges constitutionnels bénéficient d'un privilège de juridiction puisqu'ils sont directement jugés par l'assemblée plénière de la Cour de cassation.

## II. Les attributions de la Haute Cour constitutionnelle

Les compétences de la Cour constitutionnelle ont été définies par la Constitution de 1973 et par la loi n° 19 de 1973. Nous verrons dans quelle mesure le nouveau régime adopté en 2012 et complété par la loi n° 7 de 2014 a, sur ce point, étendu les compétences de la Cour.

### Le contrôle de constitutionnalité des lois et des décrets législatifs

La Constitution 1973 ne permet pas aux individus de contester la constitutionnalité des lois. En effet, l'article 145 de ce texte réserve cette initiative au président de la République ou à un quart des membres de l'assemblée populaire. La particularité de ce système est que la demande de contrôle doit être adressée à la Cour avant la promulgation de la loi. Si cette procédure est activée, « la loi sera suspendue jusqu'à ce que la Cour se soit prononcée, dans un délai de quinze jours à partir de la date d'inscription de la demande devant elle ; si la loi a un caractère urgent, la Cour doit se prononcer dans un délai de sept jours » (article 145). En d'autres termes, dès qu'une loi est promulguée, le président et le quart des membres du parlement perdent leur droit à contester sa constitutionnalité. On notera également qu'échappent à tout contrôle de la Cour les « lois proposées par le président de la République au référendum et adoptées par le peuple » (article 148).

S'agissant des décrets législatifs adoptés par la présidence, un autre type de limite existe : « si le quart des membres de l'Assemblée populaire contestent la constitutionnalité d'un décret législatif dans un délai de quinze jours à partir du début de la session de l'Assemblée populaire, la Haute Cour constitutionnelle doit se prononcer dans un

<sup>10</sup> A. Ismaail, « Sur l'activation du rôle de la Haute Cour constitutionnelle syrienne. Étude comparative », *Journal de l'Université de Damas*, vol. XVII, n° II, 2001, 56 pages.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 15.

délai de quinze jours à partir de la date de l'inscription de la demande devant elle » (article 145). Ainsi, les parlementaires ne semblent disposer que d'un délai de quinze jours pour, le cas échéant, contester la validité constitutionnelle d'un décret législatif. Enfin, « si la Haute Cour constitutionnelle décide que la loi ou le décret est contraire à la Constitution, les dispositions contraires au texte de la Constitution sont considérées comme nulles avec effet rétroactif et leurs effets sont annulés » (article 145).

Le seuil fixé à un quart des membres de l'assemblée populaire n'est évidemment pas anodin. En pratique, il empêche que les rares députés indépendants du régime au pouvoir puissent faire usage du droit de contester la constitutionnalité d'une norme législative puisque, comme nous l'avons vu précédemment, les représentants du parti ba'as et de ses organisations satellites occupent généralement plus de trois quarts des sièges parlementaires. Et d'ailleurs, la saisine de la Cour constitutionnelle syrienne par des parlementaires ne s'est jamais produite et l'on peut estimer que ce système de contrôle de constitutionnalité des lois, tel que prévu par la Constitution de 1973, est en réalité un trompe-l'œil<sup>12</sup>.

Les modalités par lesquelles la Cour peut être saisie d'une contestation de la constitutionnalité d'une loi ou d'un décret législatif ont été modifiées à l'occasion de l'adoption de la Constitution de 2012. Tout d'abord, et c'est décisif, en vertu de l'article 147.1 a) et b), le seuil de parlementaires permettant la saisine de la Cour est désormais d'un cinquième et non plus d'un quart, soit cinquante députés sur deux cent cinquante. Or, depuis les élections législatives de juillet 2020, le nombre de députés relevant du Front national progressiste est de cent septante-sept et celui des députés dits indépendants est de septante-trois. En d'autres termes, la possibilité pour les députés de l'opposition de contester une loi ou un décret législatif devant la Haute Cour constitutionnelle n'est plus seulement théorique.

Ensuite, la fenêtre temporelle permettant la contestation des décrets législatifs adoptés par le président diffère : si le texte de 1973 prévoyait la possibilité de contester une telle norme endéans les quinze premiers jours de la session de l'assemblée, l'article 147.1 b) du texte de 2012 indique que le recours doit être déposé endéans les quinze jours suivant la présentation de la norme devant l'assemblée. D'apparence anodine, cette modification est susceptible de considérablement augmenter la possibilité de contrôler l'activité législative du président. En effet, en vertu de la Constitution de 1973, le président devait soumettre le fruit de son travail législatif exercé en dehors des sessions parlementaires ou en cas d'urgence lors de la première session parlementaire (article 111 de la Constitution de 1973) mais sans exiger que ces textes soient soumis endéans les quinze premiers jours de la session. En pratique, si le président soumettait ses textes après ce délai de quinze jours, ceux-ci étaient immunisés contre tout recours. Une telle manœuvre n'est aujourd'hui plus possible.

Enfin, pour rappel, sous l'empire de la Constitution de 2012, le président ne peut plus légiférer entre deux législatures. Or, il n'était pas clair que ces décrets législatifs puissent faire l'objet d'un contrôle de constitutionnalité dès l'instant où la Constitution

<sup>12</sup> I. Al-Darajji, « The Syrian Constitutional Court: How Can it Become a Guarantor of Legitimacy and Citizenship? », Citizenship and Legitimacy Program in the Arab World London, LSE, Londres, 2000, disponible en ligne ; URL : [http://eprints.lse.ac.uk/105805/1/Drajji\\_syrian\\_constitutional\\_court\\_arabic\\_published.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/105805/1/Drajji_syrian_constitutional_court_arabic_published.pdf) (consulté le 5 mai 2021).

de 1973 ne prévoyait pas leur soumission systématique pour ratification à l'assemblée populaire. Aujourd'hui, cette question ne se pose plus.

Pour le reste, la conséquence d'un constat d'inconstitutionnalité, soit l'annulation rétroactive de la norme (article 147.1 c), et l'immunisation des textes adoptés par voie référendaire (article 148) sont maintenus dans la constitution de 2012.

## Le contrôle de la constitutionnalité des règlements

Une autre innovation du régime adopté en vertu de la Constitution de 2012 et fixé par la loi n° 7 de 2014 qui porte sur la possibilité de contrôler la constitutionnalité des règlements, une possibilité inexistante dans la Constitution de 1973 qui n'attribuait cette compétence ni à la Haute Cour constitutionnelle, ni au Conseil d'État. Adoptée en 2014, la loi n° 7 a attribué la compétence de contrôler la constitutionnalité des règlements à la Haute Cour constitutionnelle. Cette possibilité est importante compte tenu du peu de limites encadrant le pouvoir réglementaire du président qui n'est défini ou balisé ni par la Constitution, ni par la loi.

Un tel contrôle peut être initié par un cinquième des membres de l'assemblée populaire, un seuil rendant possible la saisine de la Cour par les députés indépendants. Les parlementaires disposent d'un délai de quinze jours à partir de la publication d'un règlement dans le journal officiel pour introduire un tel recours. La Cour doit statuer sur ce recours dans un délai de quinze jours à partir de la date de son enregistrement au greffe. La décision de la Cour sera communiquée au président de la République et au président de l'assemblée au plus tard trois jours après son adoption (article 14 de la loi n° 7). Les dispositions réglementaires jugées contraires au texte de la Constitution sont annulées et cette annulation présente un effet rétroactif qui visent également leurs éventuelles conséquences juridiques. La décision est communiquée à toutes les autorités publiques de l'État et publiée dans le journal officiel (article 15).

## Le contrôle de constitutionnalité des lois en vigueur

Comme nous l'avons déjà évoqué, si le contrôle incident de la constitutionnalité des lois à l'occasion d'un litige particulier n'a pas été prévu par la Constitution de 1973, l'existence d'un tel contrôle a été reconnu, dans le chef des autorités judiciaires, par la jurisprudence de la Cour de cassation et en particulier par son arrêt n° 334 du 22 avril 1974<sup>13</sup>. Si une partie à un litige estime qu'une loi en cause est inconstitutionnelle et si elle parvient à convaincre le juge du bien-fondé de son analyse, alors le juge pourra non pas annuler cette loi mais bien refuser de l'appliquer au litige dont il est saisi<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Voyez sur ce sujet et cet arrêt, S. Radwan, « L'inconstitutionnalité de la législation dans le cadre des contestations de décisions de justice et la compétence de la Cour constitutionnelle suprême », *Barreau de Homs*, 2015, disponible en ligne ; URL : [https://www.homsbar.org/library\\_article/283](https://www.homsbar.org/library_article/283) (consulté le 3 juillet 2019).

<sup>14</sup> I. Al-Daradj, *La Cour constitutionnelle dans les constitutions syriennes. Lecture juridique et historique comparée*, Citizenship and Legitimacy Program in the Arab World, LSE, Londres, 2000, disponible en ligne ; URL : <https://>

La Constitution de 2012 a bouleversé ce système en prévoyant un mécanisme préjudiciel en bonne et due forme qui renforce le monopole dont dispose la Haute Cour en matière de contrôle de constitutionnalité des lois. Il s'agit là d'une innovation majeure portée par le nouveau texte constitutionnel. En effet, l'article 147.2 du nouveau texte prévoit que la Cour examine les recours en inconstitutionnalité de la loi dans le cas où l'une des parties, au cours de l'examen d'une affaire, soulève l'inconstitutionnalité d'une disposition législative appliquée par un tribunal dont la décision fait l'objet d'un appel. Si la juridiction saisie de cet appel estime le moyen sérieux et important, elle suspend l'affaire et la renvoie à la Haute Cour constitutionnelle. Saisie sur cette base, la Haute Cour statue sur le recours dans les trente jours de son enregistrement. Ainsi, seuls les tribunaux de deuxième instance, qu'il soit civil, pénal ou encore administratif, peuvent saisir la Haute Cour à titre préjudiciel. En outre, l'article 18 du décret n° 35 de 2012 prévoit que si la Cour décide que le texte contesté est inconstitutionnel, ce dernier est révoqué à compter de la date de la décision qui en constate l'inconstitutionnalité, sans effet rétroactif donc, et il reviendra à la juridiction de fond ayant saisi la Cour de mettre en application la décision de la Cour constitutionnelle<sup>15</sup>.

Ainsi, contrairement aux annulations suscitées par les parlementaires, celles prononcées à titre préjudiciel ne remettent pas en cause les effets juridiques passés des normes jugées inconstitutionnelles. En outre, on notera cependant que ni la Constitution, ni le décret n° 35 n'ont prévu une publication systématique de ces arrêts rendus à titre préjudiciel, ce qui pourrait contrecarrer leur diffusion parmi les autorités politiques et judiciaires.

## Le contrôle de l'élection du président de la République et des membres de l'assemblée

La Cour est désormais compétente pour contrôler l'élection du président de la République et organiser les procédures de ce contrôle. Celui-ci se déroule en amont et à la suite de l'élection du président par le peuple. En effet, l'article 85 de la Constitution prévoit que les candidats à l'élection présidentielle soumettent leur candidature à la Haute Cour constitutionnelle dans les dix jours suivant l'annonce de la date de l'élection présidentielle. La Cour est chargée d'examiner ces candidatures dans les cinq jours qui suivent la fin de la période d'enregistrement des candidatures. Après le scrutin, l'article 89 prévoit la compétence de la Cour pour examiner les recours, le cas échéant introduits par un ou plusieurs candidats à cette élection endéans les trois jours suivant la proclamation des résultats. Dans ce cas, la Cour doit rendre sa décision au plus tard sept jours après l'expiration du délai prévu pour l'introduction des recours.

Il s'agit d'une innovation importante du texte constitutionnel de 2012 puisque cette compétence n'était pas prévue par la Constitution de 1973 : seuls les recours

eprints.lse.ac.uk/105792/1/Syrian\_Connotational\_Court\_Book\_paper\_.pdf (consulté le 5 mai 2021).

<sup>15</sup> J. Alchaurpaji, « Le rôle de la Cour constitutionnelle suprême dans le contrôle de la constitutionnalité des lois en République arabe syrienne sous les constitutions de 1973 et 2012 », *Revue des sciences économiques et juridiques de l'Université de Damas*, vol. 29, n° 3, 2013.

en invalidation des membres de l'assemblée populaire relevaient de la compétence de la Haute Cour (article 144). Cette compétence relative aux recours, le cas échéant introduits en vue d'invalider l'élection des membres de l'assemblée populaire? relève toujours des missions constitutionnellement attribuées à la Haute Cour (articles 66 et 146.4 de la Constitution de 2012).

### **La constatation de la vacance de la présidence de la République**

Autre innovation introduite par la loi n° 7 de 2014, la Haute Cour dispose de la compétence inédite de contrôler la présidence puisqu'il lui appartient de mettre fin au mandat du président si elle constate la perte de l'une des conditions requises pour exercer le mandat présidentiel. Cette procédure peut être mise en œuvre par le président du Parlement qui soumet à la Cour une motion, adoptée aux deux tiers des membres du Parlement, visant à mettre fin au mandat du président de la République par exemple en cas d'acquisition par le président de la République d'une autre nationalité ou en cas de mariage avec une femme non syrienne. La décision de mettre fin au mandat et de déclarer la présidence vacante est adoptée par la Cour à la majorité de ses membres. Dans le même ordre d'idées, la Cour constate également la vacance d'un siège parlementaire à la demande du président de l'assemblée dans le cas où un député perd l'une des conditions de recevabilité des candidatures aux élections législatives.

### **Les fonctions consultatives de la Haute Cour constitutionnelle**

En vertu de l'article 147 de la Constitution de 1973, la Haute Cour constitutionnelle, à la demande du président de la République, donne son avis sur la constitutionnalité des projets de loi et de décret législatif et sur la légalité des projets de décret. Le droit de consulter la Haute Cour constitutionnelle n'appartient donc qu'au seul président. L'article 32 de la loi n° 19 de 1973 prévoit que la Cour constitutionnelle remet son avis dans les dix jours à compter de la date de réception de la demande du président de la République. Cette compétence consultative a été maintenue par l'article 146.2 de la Constitution de 2012. Cependant, le décret législatif n° 35 de 2012 a augmenté le délai dans lequel la Cour doit remettre son avis ; il est désormais de quinze jours. L'avis, qui doit être motivé, est donc bien consultatif et ne présente aucun caractère contraignant pour le président. La loi n° 7 a élargi les possibilités de saisine de la Cour sur ce point. En effet, celle-ci peut aujourd'hui remettre un avis consultatif sur la constitutionnalité des projets des lois également à la demande du président du parlement. Un tel avis est lui aussi donné dans les quinze jours à compter de la date de réception de la demande et dans les sept jours en cas d'urgence. Les avis seront communiqués selon le cas au président de la République ou au président du parlement sans autre forme de publicité.

## La compétence pénale de la Haute Cour constitutionnelle

Aux termes de l'article 91 de la Constitution de 1973 et de l'article 117 de celle de 2012, le président de la République n'est pas responsable des actes accomplis dans l'exercice de sa charge sauf en cas de haute trahison. Cependant, ni la Constitution ni aucune autre loi n'ont défini ce crime. La proposition de mise en accusation est faite par un tiers au moins des membres de l'assemblée populaire et doit être approuvée par l'assemblée, lors d'une séance spéciale à huis clos, à la majorité des deux tiers de ses membres. Au-delà même de l'ambiguïté de ce crime et de ses éléments constitutifs, force est de constater qu'au regard de la composition de l'assemblée populaire, le seuil de deux tiers empêche en pratique d'envisager l'activation de cette procédure. La mise en accusation du président de la République l'empêcherait temporairement de s'acquitter de ses fonctions jusqu'à l'issue du procès. Précisément, en vertu, jadis de l'article 91, aujourd'hui de l'article 117 de la Constitution de 2012, c'est à la Haute Cour constitutionnelle qu'il revient de juger le président dans ce cas. Elle est également compétente pour juger tous les complices du président et toutes les autres infractions accomplies et connexes au crime de haute trahison (article 33 de loi n° 19).

L'enquête et le procès se déroulent conformément au code de procédure pénale et la Cour applique les sanctions prévues par le Code pénal et les autres lois applicables (article 34 de la loi n° 19). La Cour élit l'un de ses membres comme juge d'instruction (article 37 de la loi n° 19). À l'issue de l'instruction, c'est ce juge qui renvoie ou non les accusés devant la Cour. Les audiences sont publiques sauf si la Cour estime que le huis clos est nécessaire en vue de sauvegarder l'ordre public ou pour d'autres raisons déterminées par la loi mais le jugement doit être prononcé en toute hypothèse en audience publique (article 40 de la loi n° 19). Le jugement, rendu en dernier ressort, doit être prononcé à la majorité des membres de la Cour (article 41 de la loi n° 19). Aux termes de l'article 37 de la loi n° 7, qui est muette sur la procédure et les lois applicables, en cas de condamnation du président, la peine prévue est la destitution. À vrai dire, on imagine mal une Cour dont les membres sont nommés par le président décider de destituer ce dernier sur la base d'un crime dont les contours ne sont pas strictement définis.

## Conclusion

La Haute Cour constitutionnelle était, sous l'empire de la Constitution de 1973, une institution fantoche. Politisée à l'extrême et ne présentant aucune garantie d'indépendance, cette Haute Cour avait des compétences limitées et sa saisine dépendait uniquement de la volonté des membres du pouvoir, le président de la République ou le quart des membres d'un parlement largement aux mains du président. Cette Cour n'a d'ailleurs jamais été saisie et le contrôle de constitutionnalité des normes législatives est resté très longtemps théorique, ce qui avait pour résultat le maintien en vigueur d'un nombre important de lois pourtant inconstitutionnelles à première vue.

La nouvelle Constitution a pris le soin de reconnaître formellement l'indépendance de la Cour et d'insérer ses attributions dans un cadre général. Celles-ci se voient considérablement élargies et approfondies. Cependant, à ce jour, aucune loi, aucun décret, aucun règlement ou aucun projet de loi n'ont été renvoyés à la Cour, ni par le président de la République ni par le cinquième des membres de l'assemblée populaire. Aucune loi ni aucun décret n'ont donc été annulés en raison de leur inconstitutionnalité alors qu'il subsiste, dans l'ordre juridique syrien, un nombre important de normes législatives ou réglementaires manifestement inconstitutionnelles en raison de la violation des droits humains qu'elles comportent.

Le dysfonctionnement de la Cour est principalement dû au mécanisme de la nomination de ses membres. En effet, celui-ci constitue le principal inconvénient de la Cour constitutionnelle en Syrie puisque ce pouvoir est dévolu au président de la République sans aucun contrôle, ni aucune balise. En pratique, tous les membres de la Cour sont nommés uniquement parmi les fidèles du pouvoir. Cette procédure de nomination, et surtout l'absence de toute garantie quant à la compétence ou l'intégrité des personnes nommées, apparaissent en totale contradiction avec le principe de la séparation des pouvoirs tant elle subordonne l'institution au bon vouloir du chef de l'État. Celui-ci dispose en outre du pouvoir de renouveler le mandat d'un ou des membres de la Cour ainsi que de celui consistant à modifier le nombre de ces membres si d'aventure il devait faire face à des juges moins dociles, une hypothèse peu probable dans l'état actuel de la Syrie. Ainsi, le fait que le mandat des membres de la Cour soit de quatre ans renouvelables indéfiniment incitent ces membres à satisfaire le président, le renouvellement de leur mandat leur permettant de continuer à bénéficier des avantages matériels et symboliques attachés à leur fonction, avantages qui échappent à tout contrôle de la part de la Cour des comptes. En définitive, la proclamation formelle de l'indépendance de la Cour ne résiste pas à la procédure de nomination de ses membres. Par ailleurs, le mécanisme de révocation des juges ne garantit pas l'indépendance de la Cour<sup>16</sup>. Confié à l'Assemblée plénière de la Cour, le pouvoir de révoquer l'un de ses membres n'échappe pas à l'influence du président de la République.

En outre, malgré leur extension en 2012, ni le mode de saisine de la Cour, ni les compétences qui lui sont attribuées par la Constitution, ni encore moins la façon dont elle (ne) les exerce (pas) en pratique ne nous permettraient de situer la Haute Cour constitutionnelle parmi les juridictions constitutionnelles des démocraties libérales. Le contrôle de la conventionnalité des révisions constitutionnelles, le contrôle de la constitutionnalité des traités, la destitution du président de la République en cas de violation grave de la Constitution, le contrôle du maintien de l'état d'exception et celui de la répartition des compétences entre le président de la République, le chef du gouvernement et l'assemblée parlementaire, toutes ces matières échappent toujours à la compétence de la Haute Cour constitutionnelle alors qu'elles sont généralement attribuées à toute juridiction suprême digne de ce nom.

Tout futur texte constitutionnel syrien devrait dès lors créer un cadre structurel et opérationnel permettant la mise sur pied d'une véritable juridiction constitutionnelle.

<sup>16</sup> S. Dalla, « De l'État de droit à la bonne gouvernance. Intégration dans les fondements, mécanismes et objectifs », *Revue des sciences économiques et juridiques de l'Université de Damas*, vol. 30, n° 2, 2014.



Le processus de nomination des juges de la Cour devrait être profondément revu en vue de concrétiser réellement l'indépendance de la Cour. Comme les institutions investies du pouvoir de nomination des juges ont une influence notable sur l'indépendance et le fonctionnement de la Cour, il est important que les juges soient nommés par trois acteurs différents : le parlement, le président de la République et le Conseil supérieur de la magistrature<sup>17</sup>. Il est ainsi essentiel que le mandat des juges soit unique et qu'il ne dépasse pas un terme défini, par exemple neuf années. Afin de garantir l'indépendance de la Cour, il faudrait revoir d'autres dispositions constitutionnelles, notamment celles relatives aux pouvoirs législatifs du président de la République et plus généralement celles visant l'exercice du mandat présidentiel<sup>18</sup>. Les constitutions d'autres nations arabes, la Tunisie par exemple, pourraient sur ce point opportunément inspirer le constituant syrien afin que celui-ci renforce une institution qui devrait se situer au cœur de l'État de droit.

---

<sup>17</sup> N. Bernard-Maugiron, « La Haute Cour constitutionnelle égyptienne, gardienne des libertés publiques », *Égypte/Monde arabe*, 2, 1999, *Le Prince et son juge*, mis en ligne le 08 juillet 2008 ; URL : <http://ema.revues.org/777> (consulté le 11 septembre 2020).

<sup>18</sup> X. Philippe, « Contrôle juridictionnel et Cour constitutionnelle dans la Constitution », in PNUD, *La Constitution de la Tunisie. Processus, principes et perspectives*, 2016, en ligne ; URL : <https://www.tn.undp.org/content/dam/rbas/doc/Compendium/Part%203/45%20Contr%C3%B4le%20juridictionnel%20et%20Cour%20constitutionnelle%20dans%20la%20Constitution.pdf> (consulté le 11 septembre 2020).

**Partie III**

**La réforme  
du Conseil d'État :  
une nécessité  
démocratique**



# L'indépendance du Conseil d'État syrien en question\*

## Introduction

L'indépendance de la justice est l'une des causes et des conséquences du principe de la séparation des pouvoirs<sup>1</sup>. L'effectivité de l'indépendance de la justice est un défi dans le monde arabe en général, et en Syrie en particulier. Selon une étude présentée au programme de gouvernance arabe du programme de développement des Nations unies, l'absence d'indépendance de la justice est un des problèmes centraux que rencontre l'autorité judiciaire dans les pays arabes<sup>2</sup>.

En ce qui concerne la Syrie, plusieurs tentatives nationales et internationales ont vu le jour afin de moderniser la justice syrienne<sup>3</sup>. Toutefois, ces tentatives ne visent que l'ordre judiciaire syrien et ne concernent pas le Conseil d'État syrien. Par ailleurs, l'indépendance du Conseil d'État syrien reste peu étudiée à ce jour par la doctrine. Étant donné son importance dans le fonctionnement de la justice syrienne, ce chapitre vise à placer l'indépendance du Conseil d'État syrien sous les projecteurs.

Le Conseil d'État syrien a été créé par la loi n° 55 de 1959 lorsque la Syrie et l'Égypte formaient la République arabe unie. Un projet de réforme du Conseil d'État syrien a

---

\* Ce chapitre a été rédigé par Ahmad Kodmani.

<sup>1</sup> Michel Pâques estime que « L'indépendance de la justice se caractérise par l'absence de lien de subordination vis-à-vis d'un autre pouvoir de droit et de fait, des collègues ou du corps dont le juge fait partie » ; *Principes de contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2017, p. 64.

<sup>2</sup> Nations unies, *Évaluation du programme de coopération avec les États arabes (2002-2005)*, disponible en ligne (en arabe) ; URL : <http://web.undp.org/execbrd/pdf/Arabic-Evaluation%20of%20RCF%20RBAS.pdf> (consulté le 28 février 2023).

<sup>3</sup> Un projet de modernisation de la justice en Syrie a été élaboré entre le Gouvernement syrien et le programme de développement des Nations unies en 2006 : The United Nations Development Program (UNDP), *Modernization of the Justice in Syria*, 2006. URL : [https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/SYR/00045719\\_Justice%20PD.pdf](https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/SYR/00045719_Justice%20PD.pdf) ; une initiative de l'Union européenne a eu lieu entre 2007 et 2010 (Instrument européen de voisinage et de partenariat : République arabe syrienne, *Programme indicatif national 2007-2010*. URL : [http://library.euneighbours.eu/sites/default/files/enpi\\_csp\\_nip\\_syria\\_fr.pdf](http://library.euneighbours.eu/sites/default/files/enpi_csp_nip_syria_fr.pdf)) ; une Commission de la réforme de l'autorité judiciaire syrienne a été mise en place en 2013 (rapport publié sur le site du ministère de la Justice syrienne ; URL : [http://www.moj.gov.sy/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1:2013-06-10-20-54-](http://www.moj.gov.sy/index.php?option=com_content&view=article&id=1:2013-06-10-20-54-)). Sauf mention contraire, les dates de consultations des sites apparaissant en note sont comprises entre septembre et novembre 2020.

été amorcé en 2011. À cet effet, une commission juridique a été chargée de préparer un projet de loi visant à réformer le Conseil d'État syrien. En vertu de la loi n° 13 de 2011, de nouveaux tribunaux administratifs ont été créés dans les gouvernorats<sup>4</sup>, sans cependant réformer le Conseil d'État syrien. La loi n° 32 du 17 décembre 2019 relative au Conseil d'État ne réforme pas substantiellement sa section juridictionnelle. Le Conseil d'État syrien se compose en effet de deux sections : la Section juridictionnelle et la Section d'avis consultatif et de législation.

Sa compétence juridictionnelle a été déterminée par les articles 8, 9, 10, 11, et 12 de la loi n° 32 de 2019. Sa compétence consultative est triple : rendre des avis pour répondre aux interrogations du Gouvernement ou du Parlement syrien (l'Assemblée populaire) sur toute question juridique ou administrative qui lui paraît présenter une difficulté, réviser les projets d'acte législatif qui sont envoyés au Conseil d'État par la présidence de la République, le Conseil du peuple ou la présidence du Gouvernement et enfin régler les litiges entre deux administrations publiques.

La Constitution syrienne de 1973 n'avait prévu ni l'indépendance, ni l'autonomie du Conseil d'État syrien. Son article 138 disposait que « Le Conseil d'État exerce le contentieux administratif, la loi détermine les conditions de désignation de leurs magistrats, de leur avancement, discipline et révocation. »<sup>5</sup> En 2012, la nouvelle Constitution syrienne consacre l'indépendance du Conseil d'État syrien. Le nouvel article 139 prévoit désormais que « le Conseil d'État est un organe juridictionnel et consultatif indépendant, la loi détermine ses compétences, les conditions de désignation de ses magistrats »<sup>6</sup>.

Malgré ce changement constitutionnel, la loi n° 55 de 1959 sur le Conseil d'État n'a été modifiée qu'en 2019. Initialement rattaché à la présidence de la République en vertu de l'article 1 du décret-loi n° 50 du 25 octobre 1961 qui disposait que « le Conseil d'État est un organe autonome rattaché à la présidence du Conseil des ministres », l'article 1 de la nouvelle loi n° 32 de 2019 sur le Conseil d'État syrien abroge cette disposition et précise désormais que « Le Conseil d'État est un organe juridictionnel, consultatif et autonome. Il exerce les missions de la juridiction administrative. Son siège se situe à Damas. »<sup>7</sup>

Le statut des membres du Conseil d'État garantit-il cette indépendance constitutionnelle et cette autonomie légale ? Dans un premier temps, nous procéderons à un état des lieux des garanties qu'offre le statut des membres du Conseil d'État syrien en termes d'indépendance (I). Dans un deuxième temps, nous examinerons les problèmes que pose ce statut (II). Enfin, dans un troisième temps, nous proposerons des réformes pour améliorer l'indépendance du Conseil d'État syrien en nous inspirant de l'expérience des Conseils d'État français et belge (III).

<sup>4</sup> Loi n° 13 de 2011 relative à la création des tribunaux administratifs syriens.

<sup>5</sup> Article 138 de la Constitution syrienne de 1973.

<sup>6</sup> Article 139 de la Constitution syrienne de 2012.

<sup>7</sup> Article 1 de la loi organique n° 32 de 2019 du Conseil d'État syrien.

## I. Un état des lieux

Théoriquement, le Conseil d'État syrien et leurs membres jouissent de garanties assurant leur indépendance. Le statut des membres du Conseil d'État syrien est le même que celui des magistrats de l'ordre judiciaire à la différence près que c'est le Conseil privé des affaires administratives du Conseil d'État syrien qui joue le rôle du Conseil supérieur de la magistrature en supervisant et en contrôlant le bon fonctionnement de la juridiction administrative. Les membres du Conseil d'État syrien sont hiérarchisés par grade. Par ordre croissant, il s'agit des auditeurs de seconde classe, des auditeurs de première classe, des maîtres de requêtes, des conseillers d'État adjoints, des conseillers d'État, des vice-présidents et enfin du président<sup>8</sup>. Nous passons en revue successivement le régime ordinaire de recrutement et de promotion, puis le régime particulier de nomination au tour extérieur.

### Le recrutement et la promotion des membres du Conseil d'État syrien

Pour accéder au Conseil d'État, il faut remplir certaines conditions. Selon l'article 83 de la loi n° 32 de 2019, outre le diplôme en droit, le candidat doit avoir la nationalité syrienne, ne pas être privé de ses droits civils et être âgé de vingt-huit à trente-six ans. Il doit également jouir d'« une bonne réputation » et être en bonne santé.

Le Conseil privé des affaires administratives du Conseil d'État syrien joue un rôle important dans le recrutement et la promotion des membres de ce dernier. Il est composé d'un président – le président du Conseil d'État – et de six membres – les vice-présidents du Conseil d'État – ou les anciens conseillers d'État en cas de vacance. Les décisions du Conseil requièrent une majorité simple des votes<sup>9</sup>.

Le président du Conseil est nommé par décret du président de la République, parmi les membres du Conseil privé des affaires administratives ou parmi les conseillers de la Cour de cassation<sup>10</sup>. Les vice-présidents sont nommés par décret après une proposition du Conseil privé des affaires administratives du Conseil d'État<sup>11</sup>. Les conseillers d'État, les conseillers d'État adjoints, les maîtres de requêtes sont désignés par décision du président de la République, sur proposition du Conseil des affaires administratives du Conseil d'État syrien. Les conseillers d'État sont nommés soit parmi les conseillers d'État adjoints, soit au tour extérieur pour un quart des emplois.

<sup>8</sup> Article 2 de la loi organique n° 32 de 2019 du Conseil d'État syrien.

<sup>9</sup> Article 91 de la loi organique n° 32 de 2019 du Conseil d'État syrien.

<sup>10</sup> Article 84 de la loi organique n° 32 de 2019 du Conseil d'État syrien. Avant 2019, l'article 8 du décret-loi du 25 octobre 1961 précisait que « le président du Conseil est nommé par décret du président de la République, après avoir été élu par l'assemblée générale du Conseil d'État ».

<sup>11</sup> Article 84 de la loi organique n° 32 de 2019 du Conseil d'État syrien. Avant 2019, l'article 58 de la loi n° 55 de 1959 portant sur l'organisation du Conseil d'État syrien précisait que : « les vice-présidents sont nommés par décret après consultation de l'assemblée générale du Conseil d'État ».

Les conseillers d'État adjoints sont, quant à eux, nommés soit parmi les maîtres de requêtes, soit pour un quart des emplois parmi les fonctionnaires.

Plus généralement, le Conseil privé des affaires administratives peut être consulté sur toutes les questions concernant le statut des membres du Conseil d'État telles que la nomination des membres du Conseil d'État, la répartition des fonctions entre ceux-ci, leur promotion et leur détachement, et sur tous les problèmes en rapport avec l'organisation et le fonctionnement du Conseil d'État<sup>12</sup>. L'avancement en grade, au sein du Conseil d'État, est lié à l'ancienneté et à l'aptitude professionnelle<sup>13</sup>.

## La nomination des membres du Conseil d'État syrien au tour extérieur

Le Conseil d'État syrien a reconnu la possibilité de nommer des membres du Conseil d'État lors d'un tour dit « extérieur ». Un quart des membres du Conseil d'État syrien peut être nommé par cette voie. L'article 87 de la loi organique du Conseil d'État de 2019 détermine les personnes qui peuvent être nommées au tour extérieur dans les fonctions de vice-président ou de conseiller d'État : les conseillers auprès de la Cour de cassation ; les professeurs du droit public des universités syriennes jouissant d'une expérience d'au moins dix ans. Pour les autres fonctions du Conseil d'État, la nomination par la voie du tour extérieur est ouverte à plusieurs catégories : les juges de l'ordre judiciaire, les membres du Procureur de la République, les avocats du contentieux d'État<sup>14</sup>, les avocats dans certaines conditions<sup>15</sup>.

La nomination au tour extérieur est encadrée par l'article 65 du règlement interne qui règle, de manière générale, la nomination des membres du Conseil d'État syrien. Il précise que la nomination de membres du Conseil d'État syrien au tour extérieur a lieu par décret du président de la République, sur présentation du président du Conseil d'État syrien. Cette désignation peut avoir lieu sur concours. Il revient alors au président du Conseil d'État de déterminer les conditions de ce concours<sup>16</sup>. Mais ni la loi n° 32, ni le règlement interne du Conseil d'État ne détaillent davantage le recours à ce dispositif.

D'un point de vue théorique, un tel système de recrutement et de promotion semble assurer l'indépendance du Conseil d'État, car il donne à ce dernier une certaine autonomie à l'égard du recrutement et de la promotion de ses membres. Il convient cependant d'examiner ce système de manière critique en le confrontant à la pratique.

<sup>12</sup> Article 90 de la loi organique n° 32 de 2019 du Conseil d'État syrien.

<sup>13</sup> Les membres du Conseil d'État sont soumis à une évaluation périodique. L'évaluation est effectuée sur la base des mentions suivantes : « supérieur, satisfaisant, passable, insuffisant » (article 55 du règlement interne du Conseil d'État syrien).

<sup>14</sup> Ils travaillent au sein de l'administration du contentieux d'État pour représenter les intérêts de l'État devant la justice.

<sup>15</sup> Article 87 alinéa 2 de la loi organique n° 32 de 2019 du Conseil d'État syrien.

<sup>16</sup> Article 56 du règlement interne du Conseil d'État syrien.

## II. Une approche critique

À première vue, selon le droit positif syrien, le Conseil d'État syrien serait une institution indépendante. En pratique, l'intervention du pouvoir exécutif syrien dans la nomination des membres du Conseil d'État remet en cause cette indépendance, ce qui soulève de délicates questions d'impartialité pour sa mission de contrôle du pouvoir exécutif. La fragilité de l'indépendance du Conseil d'État syrien se révèle d'abord dans la procédure de désignation de son président, ensuite dans l'ingérence du personnel politique dans le recrutement, par ailleurs dans la politisation de cette juridiction et enfin, dans son régime disciplinaire.

### La nomination au tour extérieur

#### *La nomination du Président au tour extérieur*

Avant la réforme de 2019, la loi n° 55 de 1959 organique du Conseil d'État imposait que le président du Conseil d'État soit nommé par décret du président de la République après avoir été élu par l'assemblée générale du Conseil d'État<sup>17</sup>. Jusqu'en 2003, les présidents du Conseil d'État syrien étaient élus au sein du Conseil, en général suivant leur ancienneté. Par la suite, il est cependant arrivé que le président de la République nomme le président du Conseil d'État au tour extérieur et sans passer par l'assemblée générale du Conseil d'État. Cela a été le cas en 2012 : le président du Conseil d'État, précédent doyen de faculté de droit à Damas, a été nommé comme président du Conseil d'État par le président de la République par un décret n° 484<sup>18</sup>. Il a ensuite été déchargé de sa fonction, en décembre 2015, par un décret du président de la République<sup>19</sup>. Plus tard, en 2016, un nouveau président du Conseil d'État syrien, provenant cette fois de l'ordre judiciaire, a été choisi par le Gouvernement et nommé par un décret présidentiel en 2016<sup>20</sup>.

Même si ces exemples d'immixtion interviennent par le biais de l'élection par tour extérieur, cela ne signifie pas qu'aucune immixtion ne se produit lorsque l'élection a lieu « en interne ». Lorsque l'élection du président du Conseil d'État a lieu par l'assemblée générale, le pouvoir exécutif peut en effet intervenir indirectement dans l'élection. L'élection du président du Conseil d'État en 2015 nous en donne une illustration. Elle a opposé un président en fonction nommé provisoirement par le président de la République en décembre 2015 et un autre candidat. Cette candidature « concurrente » a été retirée avant l'annonce des résultats des élections. Les raisons de ce retrait soudain n'ont pas été précisées. Cela a permis au candidat unique déjà en poste d'être élu et confirmé dans ses fonctions.

<sup>17</sup> Alinéa 1 de l'article 57 de la loi organique n° 55 de 1959 du Conseil d'État syrien.

<sup>18</sup> Décret n° 484 du 23 décembre 2012.

<sup>19</sup> Décret de décembre 2015. Le décret ne mentionne pas les motivations de cette révocation.

<sup>20</sup> Il a été déchargé de sa fonction pour être nommé ministre de la Justice par le décret n° 92 du 29 mars 2017.



En raison des importantes missions accordées au président du Conseil d'État<sup>21</sup>, la possibilité de nomination au tour extérieur, le silence juridique sur la durée de la fonction qui expose à la révocation, l'imprécision de la procédure d'élection par l'assemblée générale ne protègent pas l'institution des pressions du pouvoir exécutif et partant, mettent en danger son indépendance.

### ***La nomination des membres au tour extérieur***

Le mécanisme de nomination des membres du Conseil d'État au tour extérieur n'est pas précisé d'une manière claire ni dans la loi organique du Conseil d'État n° 32 de 2019, ni dans le règlement interne. La loi organique du Conseil d'État syrien a juste précisé le pourcentage et les personnes qui peuvent être nommées dans les fonctions du Conseil d'État syrien au tour extérieur<sup>22</sup>.

En pratique, les personnes qui désirent travailler dans les fonctions du Conseil d'État syrien présentent leur demande au Conseil d'État. Le président du Conseil d'État syrien étudie leur demande et envoie les propositions de désignation au Conseil des ministres. La nomination interviendra sur décret du président de la République.

Le flou et l'absence de transparence qui entourent cette voie de désignation accroît l'influence du pouvoir exécutif sur cette institution et partant, affaiblit l'indépendance dont elle devrait jouir.

### **L'ingérence politique dans le recrutement des auditeurs**

En principe, les auditeurs, qui sont en charge de l'instruction des dossiers et de la préparation d'un projet de décision, sont recrutés à la sortie des facultés du droit. Le Conseil d'État choisit essentiellement parmi les candidats ayant obtenu une mention *excellente*, puis une mention *très bien*, puis et éventuellement une mention *bien*<sup>23</sup>. Toutefois, il est possible de recruter des auditeurs par concours sans respecter la condition de la mention figurant sur le diplôme<sup>24</sup>. Dans les faits, le recrutement des auditeurs adjoints se fait par concours. Ce mode de recrutement est critiquable en Syrie en raison de l'ingérence des hommes politiques et des services de renseignement dans le déroulement du concours. En effet, le favoritisme et le clientélisme jouent un rôle essentiel dans le choix du jury de sélection<sup>25</sup>.

Le droit positif n'offre en effet pas de garantie suffisante pour protéger la procédure des immixtions politiques. L'ancienne loi organique n° 55 de 1959 du Conseil d'État

<sup>21</sup> Le président du Conseil d'État syrien est le président de la Cour administrative suprême (la plus haute formation contentieuse). Il préside l'assemblée générale, le Conseil des affaires administratives et la Commission disciplinaire. Il nomme le secrétaire général du Conseil d'État syrien.

<sup>22</sup> Article 87 de la loi organique n° 32 de 2019 du Conseil d'État syrien.

<sup>23</sup> Article 57 § 1<sup>er</sup> du règlement interne du Conseil d'État syrien.

<sup>24</sup> Article 57 § 2 du règlement interne du Conseil d'État syrien.

<sup>25</sup> Selon l'ONG *Transparency international*, la Syrie occupe la place 173 sur 176 du classement mondial de l'indice de perception de la corruption en 2016 ; URL : [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016) (consulté le 23 février 2023).

syrien ne précisait pas la composition du jury de sélection et confiait ce dernier au président. De même, la nouvelle loi du Conseil d'État de 2019 précise dans l'article 83 que « pour être nommé au Conseil d'État, le candidat doit réussir un concours public dont les conditions sont fixées par une décision du Conseil privé des affaires administratives du Conseil d'État ». Or, comme nous l'avons vu, la possibilité de nommer le président du Conseil d'État et ses vice-présidents lors du tour extérieur expose ces fonctions à l'influence politique, ce qui par ricochet met en cause l'indépendance du Conseil des affaires administratives dans lequel ils siègent. De plus, ce Conseil des affaires administratives ne compte pas de membres élus par les membres du Conseil d'État, mais exclusivement des membres sélectionnés par le pouvoir exécutif ou l'administration du Conseil d'État. Les procédures de recrutement mises en place par le Conseil privé des affaires administratives peinent donc à offrir des garanties contre d'éventuelles ingérences du pouvoir exécutif.

## La politisation du Conseil d'État syrien

Ni la loi organique n° 55 de 1959 du Conseil d'État syrien, ni la nouvelle loi n° 32 du Conseil d'État de 2019 ne contiennent de conditions relatives à l'appartenance politique des membres du Conseil d'État. On constate cependant dans les faits qu'il est essentiel d'être membre du parti ba'as pour devenir magistrat au sein du Conseil d'État en Syrie : la majorité des membres du Conseil d'État appartient à ce parti. L'ordre juridictionnel administratif ne tranche donc pas avec l'ordre juridictionnel judiciaire. Comme le relève Sam Dalla<sup>26</sup>, nonante pour cent des juges judiciaires sont membres du parti ba'as malgré le fait que la loi relative à l'organisation de l'autorité judiciaire interdit aux juges toute appartenance politique<sup>27</sup>.

Par quel mécanisme s'opère cette sélection politique de la magistrature administrative syrienne ? À quel stade de la procédure intervient-elle et comment ? En pratique, un candidat ne peut être nommé à des fonctions au sein du Conseil d'État syrien, même s'il a réussi les épreuves écrites et orales, sans avoir eu l'approbation ou l'accord préalable du service de renseignement. L'accord du service de renseignement a pour objectif de connaître l'orientation politique du candidat et de sa famille, et d'exclure certains candidats. Cette exclusion est doublement implicite. De manière individuelle, aucune motivation n'est donnée pour exclure tel ou tel candidat<sup>28</sup>. De manière générale, elle ne trouve aucune justification légale : aucune condition politique n'est mentionnée ni dans la loi n° 55 ni dans le règlement interne du Conseil d'État<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> S. Dalla, « La Syrie : une réforme de l'État inachevée et bloquée », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 1, 2015/1, p. 34.

<sup>27</sup> Article 81 de la loi n° 98 de 1961 relative à l'organisation de l'autorité judiciaire en Syrie.

<sup>28</sup> H. Manaie, « L'indépendance du pouvoir judiciaire en Syrie », mis en ligne (en arabe) le 11 mars 2003 ; URL : <https://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=5976> (consulté le 28 février 2023).

<sup>29</sup> L'exclusion pour motif politique est différente de la condition mentionnée par l'article 55 de la loi organique du Conseil d'État qui concerne la bonne réputation. En effet, cette dernière peut être justifiée dans le dossier par un casier judiciaire vierge.

Appartenir au parti ba'as est une condition générale implicite pour la nomination dans les fonctions publiques<sup>30</sup>. Comme l'a bien décrit Haytham Almaleh<sup>31</sup>, l'adhésion au parti ba'as commence à l'âge de seize ans et les jeunes membres sont recrutés parmi les élèves du lycée. Cette adhésion est essentielle pour avoir une chance d'être recruté dans les fonctions publiques. Les nouvelles recrues sont obligées, deux fois par mois, de suivre les réunions du parti dans les lycées. La confusion entre l'État et le parti ba'as est un héritage lourd de l'ancienne Constitution syrienne de 1973 qui octroyait au parti ba'as, expressément à son article 8<sup>32</sup>, un rôle primordial dans l'élaboration et le contrôle de la politique nationale. Cette disposition a permis au parti ba'as de maîtriser toutes les activités politiques, économiques, sociales et culturelles du pays<sup>33</sup>.

Sur le plan juridique, la politisation de la magistrature syrienne porte atteinte aux principes fondamentaux adoptés par les Nations unies relatifs à l'indépendance de la magistrature<sup>34</sup>, et surtout au principe n° 20 relatif à sa sélection<sup>35</sup>. Elle contredit également la Constitution de 2012 qui a supprimé la suprématie du parti ba'as comme « dirigeant de la société et de l'État » comme le prévoyait la Constitution de 1973. La Constitution de 2012 affirme au contraire en son article 8 « le principe du pluralisme politique » et l'interdiction « d'exploiter la fonction publique ou le fond public pour favoriser un intérêt politique, partisan ou électoral ». Cette politisation heurte enfin l'article 26 de la même Constitution qui dispose que « les citoyens sont égaux pour le recrutement dans les fonctions de services publiques ». Malgré ce changement constitutionnel historique, la politisation des institutions syriennes reste une réalité incontournable. En 2015, Sam Dalla relève encore que le parti ba'as est un État au sein de l'État en raison du fait que cette faction politique a implanté des branches et des sections du parti dans toutes les institutions de l'État et à tous les niveaux<sup>36</sup>. La politisation du Conseil d'État syrien a un impact considérable sur son mode de fonctionnement et en particulier sur son indépendance et son impartialité : *de facto*, la politisation rend cette juridiction soumise à la volonté du pouvoir exécutif. Les événements de 2005 l'illustrent abondamment.

Le décret-loi n° 95 du 3 octobre 2005 promulgué par le président de la République dispose que « Contrairement aux dispositions des lois en vigueur et tout particulièrement l'article 92 de la loi sur l'autorité judiciaire n° 98 du 15 novembre 1961, le Conseil

<sup>30</sup> S. Dalla, « La Syrie : une réforme de l'État inachevée et bloquée », *op. cit.*, p. 35.

<sup>31</sup> H. Almaleh, القضاء في التشريع السوري (titre traduit : La justice dans la législation syrienne), en ligne sur le site de la Commission syrienne des droits de l'homme, 4 février 2004 ; URL : <http://www.shrc.org/?p=7405> (consulté le 17 avril 2022).

<sup>32</sup> L'article 8 de la Constitution de 1973 dispose que : « Le parti ba'as arabe socialiste est le parti dirigeant de la société et de l'État. Il dirige le Front national progressiste qui œuvre à unir les énergies des masses et les mettre au service des objectifs de la nation arabe. »

<sup>33</sup> F. Balanche, « Les municipalités dans la Syrie baathiste : déconcentration administrative et contrôle politique », *Revue Tiers Monde*, n° 193, 2008/1, p. 169-187.

<sup>34</sup> Les principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature ont été adoptés par le septième Congrès des Nations unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants qui s'est tenu à Milan du 26 août au 6 septembre 1985 et confirmés par l'Assemblée générale dans ses résolutions 40/32 du 29 novembre 1985 et 40/146 du 13 décembre 1985.

<sup>35</sup> Le principe n° 20 dispose : « La sélection des juges doit être opérée sans distinction de race, de couleur, de sexe, de religion, d'opinion politique ou autre, d'origine nationale ou sociale, de richesse, de naissance ou de situation. »

<sup>36</sup> S. Dalla, « La Syrie : une réforme de l'État inachevée et bloquée », *op. cit.*, p. 35.

des ministres est habilité et pour une durée de vingt-quatre heures, à révoquer des magistrats. Les décisions de révocation des magistrats prennent la forme de décrets, peuvent être non motivées et elles ne sont susceptibles d'aucun recours administratif ou contentieux. »<sup>37</sup> En vertu de ce décret-loi et de la décision prise par le Conseil des ministres du 4 octobre 2005, le président de la République a promulgué un décret n° 423 du 4 octobre 2005 révoquant quatre-vingt-un magistrats sans motivation<sup>38</sup>.

Quoique cette révocation constitue une violation flagrante du principe de la séparation des pouvoirs et une immixtion patente du pouvoir exécutif sur le pouvoir judiciaire<sup>39</sup>, toutes les tentatives des magistrats pour contester cette révocation ont échoué<sup>40</sup>. En particulier, ils ont contesté la légalité du décret-loi n° 95 du 3 octobre 2005 devant le Conseil d'État qui a estimé leur action irrecevable au motif que « Le Conseil d'État n'est pas compétent pour connaître de l'inconstitutionnalité des lois ou des décrets-lois, et le décret-loi n° 95 du 3 octobre 2005 a exclu tous les recours contre les décrets de révocation. »<sup>41</sup> On trouve ici l'illustration de la faible indépendance du Conseil d'État syrien en raison de sa politisation : plutôt que de sauvegarder la Constitution et la loi, le Conseil d'État s'est conformé à la volonté du pouvoir exécutif.

## Un régime disciplinaire présentant trop peu de garanties

Les membres du Conseil d'État syrien sont théoriquement considérés comme de véritables magistrats jouissant de toutes les garanties accordées en cette qualité. L'inaéquivocité leur a été reconnue expressément par l'article 64 de l'ancienne loi n° 55 de 1959 sur le Conseil d'État syrien et l'article 106 de la nouvelle loi du Conseil d'État n° 32 de 2019. Avant 2019, l'inaéquivocité n'était accordée aux membres du Conseil d'État qu'à partir du grade de conseiller d'État adjoint et aux maîtres des requêtes trois ans après leur entrée en fonction. En cas de faute de déontologie, les membres non bénéficiaires de l'inaéquivocité pouvaient être révoqués par une décision du président de la République et sans respect des procédures disciplinaires<sup>42</sup>. Ce pouvoir accordé au président de la République menaçait l'indépendance du Conseil

<sup>37</sup> Le décret est publié dans le journal *AL-THAWRA* ; URL : [http://thawra.sy/\\_archive.asp?FileName=38912796320051005004426](http://thawra.sy/_archive.asp?FileName=38912796320051005004426) (consulté le 17 avril 2021).

<sup>38</sup> Selon la déclaration médiatique de Sami Dahi, avocat des magistrats, la révocation des magistrats a pour but de réaliser des intérêts personnels du Premier ministre et du ministre de la Justice. Cette déclaration a été mentionnée dans le média *Syria-news* le 8 septembre 2006 ; URL : [http://syria-news.com/readnews.php?sy\\_seq=38313](http://syria-news.com/readnews.php?sy_seq=38313) (consulté le 17 avril 2021).

<sup>39</sup> Ce décret a été critiqué par les associations des droits de l'homme parce qu'il prive les magistrats révoqués de leur droit de la défense et du principe du débat contradictoire. Il viole également la loi qui prévoit des procédures disciplinaires devant le Conseil supérieur de la magistrature avant la révocation des magistrats.

<sup>40</sup> Ils ont essayé, par deux fois, de rencontrer le président de la République pour connaître les raisons réelles de leur révocation. Comme unique réponse, ils ont été accueillis par la police devant le palais présidentiel.

<sup>41</sup> Décision de la Cour du contentieux administratif, n° 785 du 29 avril 2008, affaire n° 3891 du 2008, non publiée ; décision de la Cour du contentieux administratif n° 1641 du 26 août 2008, affaire n° 3925 du 2008, non publiée ; citées par N. Talbeh, *Les Actes administratifs immunisés de recours*, Thèse de doctorat, Université de Damas, 2010, p. 243-244.

<sup>42</sup> Alinéa 3 de l'article 60 de la loi organique n° 55 de 1959 du Conseil d'État syrien.

d'État syrien<sup>43</sup>. La nouvelle loi du Conseil d'État de 2019 a accordé l'inamovibilité à tous les membres du Conseil d'État<sup>44</sup>, ce qui est un progrès.

Afin de garantir concrètement leur indépendance et leur inamovibilité, le régime disciplinaire des membres du Conseil d'État doit cependant être entouré de garanties. À défaut, la crainte de sanctions disciplinaires imposées de manière partielle mine l'effectivité de l'indépendance et l'inamovibilité dont ils jouissent théoriquement. Or, on peut douter que le régime disciplinaire actuel soit doté de garanties suffisantes.

Le pouvoir de sanctionner les membres du Conseil d'État syrien appartient à la Commission disciplinaire<sup>45</sup>. Les sanctions disciplinaires applicables aux membres du Conseil d'État sont l'avertissement, le blâme, le retrait de certaines fonctions et la révocation<sup>46</sup>.

Selon l'article 108 de la nouvelle loi du Conseil d'État de 2019, la Commission disciplinaire se compose de membres du Conseil des affaires administratives et de quatre conseillers d'État choisis par ordre d'ancienneté<sup>47</sup>. Pour les raisons déjà exposées ci-avant, on peut se demander si cette composition garantit l'impartialité de la procédure.

Avant 2019, la saisine de la Commission disciplinaire appartenait au président du Conseil d'État qui était également le président de cette commission. À nouveau, cela mettait en cause l'impartialité des décisions disciplinaires. Selon la nouvelle loi de 2019, la saisine de la Commission s'opère par décret, sur la proposition du Conseil des affaires administratives du Conseil d'État. Le président du Conseil d'État reste cependant président de la Commission disciplinaire.

Les décisions de la Commission disciplinaire sont prises à la majorité des deux tiers. Elles sont motivées et définitives : il n'existe pas de recours à leur rencontre<sup>48</sup>. Ce caractère définitif prive les membres du Conseil d'État d'un droit de recours<sup>49</sup>, ce qui viole l'alinéa 4 de l'article 50 de la nouvelle Constitution de 2012<sup>50</sup>.

Dans cette partie, nous avons pointé du doigt différents problèmes qui fragilisent l'indépendance du Conseil d'État syrien proclamée par la Constitution de 2012. Afin de contribuer de manière constructive au débat, nous formulerons différentes pistes d'amélioration inspirées du droit belge et du droit français. Ce choix se justifie en raison de la proximité qu'entretient l'ordre juridique syrien avec le système juridique de la France : nombre d'institutions juridiques syriennes, en ce compris le Conseil

<sup>43</sup> La loi organique du Conseil d'État égyptien contenait également une disposition similaire. Mais cette disposition a été modifiée par la loi égyptienne n° 136 du 1984. Sur ce point, voyez M. Alhole, *La Justice administrative*, Alexandrie, Presses universitaires, 1995, p. 112.

<sup>44</sup> Article 106 de la loi organique n° 32 de 2019 du Conseil d'État syrien.

<sup>45</sup> Articles 108, 109 et 110 de la loi organique n° 32 de 2019 du Conseil d'État syrien (anciens articles 64, 65 et 66 de la loi n° 55 de 1959 sur le Conseil d'État syrien).

<sup>46</sup> Article 109 de la loi organique n° 32 de 2019 du Conseil d'État syrien.

<sup>47</sup> Article 108 de la loi organique n° 32 de 2019 du Conseil d'État syrien. Avant cette réforme, la Commission disciplinaire était composée des mêmes membres que le Conseil des affaires administratives (article 66 de la loi organique n° 55 de 1959 du Conseil d'État syrien).

<sup>48</sup> Article 108 de la loi organique n° 32 de 2019 du Conseil d'État syrien.

<sup>49</sup> *Idem*.

<sup>50</sup> L'alinéa 4 de l'article 50 de la Constitution syrienne de 2012 prévoit : « Il est illicite de mentionner dans les lois l'immunisation d'un acte ou d'une décision administrative de tout contrôle judiciaire. »

d'État, trouvent leur origine dans le droit de l'ex-puissance coloniale<sup>51</sup>. Aussi, lors de sa création après la Deuxième Guerre mondiale, le Conseil d'État belge a vu son organisation et ses missions largement empruntées à son illustre homologue français<sup>52</sup>.

### III. Des propositions inspirées du droit belge, du droit français et du droit égyptien

Une réforme profonde du statut du Conseil d'État syrien s'impose pour garantir et renforcer l'indépendance de cette haute juridiction face au pouvoir politique qu'elle est censée contrôler. L'étude du statut des membres des Conseils d'État français et belge est, à cet égard, une source d'inspiration très précieuse car ces deux pays ont adopté des réformes en vue de renforcer l'indépendance de leur juridiction administrative.

Pour améliorer l'indépendance du Conseil d'État syrien, trois pistes de réforme pourraient être suivies : la première concerne le mode de recrutement par concours, la deuxième concerne la nomination au tour extérieur et la troisième concerne le régime disciplinaire.

#### Une objectivation du mode de recrutement

L'objectivation et l'amélioration du recrutement du personnel du Conseil d'État syrien sont essentielles pour renforcer l'indépendance et l'efficacité de cette institution. Au-delà des aptitudes professionnelles, la sélection des membres du Conseil d'État syrien doit être opérée sans distinction de sexe ou d'opinion politique, et loin de toute influence du pouvoir exécutif. En particulier, l'ingérence des services de renseignement dans le recrutement des membres du Conseil d'État syrien doit être exclue. Pour objectiver le mode de recrutement, nous proposons deux options qui sont inspirées de l'expérience du Conseil d'État belge et du Conseil d'État français.

La première option consiste à adopter le mécanisme de recrutement suivi par le Conseil d'État français pour désigner les auditeurs de deuxième classe. Dans ce cas, le président de la République française nomme les auditeurs de deuxième classe parmi les anciens élèves de l'École Nationale d'Administration selon les règles propres de leur classement<sup>53</sup>. Ce mécanisme pourrait être transposé en Syrie car un Institut

<sup>51</sup> Cette proximité explique que l'immense majorité des juristes syriens développent leur recherche à partir d'une analyse ancrée en droit français dont les sources sont du reste plus accessibles et plus nombreuses que les sources juridiques syriennes, rarement disponibles.

<sup>52</sup> Rappelons qu'en outre, l'un des projets de recherche dont rend compte le présent ouvrage visait précisément, à l'occasion de notre séjour à l'ULB, de procéder à une analyse comparée entre la justice administrative syrienne et celle observée en France et en Belgique.

<sup>53</sup> Selon l'article L.133-6 du Code de justice administrative, « les auditeurs de 2<sup>e</sup> classe sont nommés parmi les anciens élèves de l'École Nationale d'Administration selon les règles propres au classement des élèves de cette école ».

national d'administration a été créé à Damas (INA) par le décret du 12 mai 2002<sup>54</sup>, et ce, dans le but de former les hauts cadres administratifs syriens<sup>55</sup>. Cette opportunité n'a cependant pas encore été saisie pour améliorer le recrutement au sein du Conseil d'État syrien. S'il devait s'inspirer du mécanisme français, la loi organique du Conseil d'État syrien devrait être modifiée pour insérer un nouvel article qui dispose que : « Le recrutement des auditeurs se fera parmi les élèves classés dans les premiers de leur promotion à l'Institut national de l'administration (INA). »

La deuxième option consiste à garder le mécanisme actuel de recrutement par un concours, mais en améliorant les conditions de recrutement et cela, en s'inspirant de l'expérience du Conseil d'État belge relative au recrutement des auditeurs adjoints<sup>56</sup>. Ceux-ci sont nommés par le Roi après réussite d'un concours organisé par le Conseil d'État, concours ouvert aux candidats qui peuvent se prévaloir d'une expérience juridique professionnelle utile d'au moins trois ans<sup>57</sup>. Au contraire de son homologue syrien, le législateur belge, a, en vue de garantir l'impartialité des procédures de sélection, déterminé la composition du jury de sélection qui comprend des membres du Conseil d'État et de l'auditorat, ainsi qu'une personne extérieure à l'institution<sup>58</sup>. Le jury est désigné par l'assemblée générale du Conseil d'État et l'auditeur général ou l'auditeur général adjoint<sup>59</sup>.

De cet exemple belge, on retiendra plusieurs idées qui permettraient de renforcer l'indépendance du Conseil d'État syrien. D'abord, la transparence des résultats du concours devrait être garantie afin de permettre un regard extérieur et une objectivation de celui-ci. Ensuite, la composition du jury chargé de la sélection devrait être revue afin d'inclure des personnes étrangères à l'institution en sus des membres du Conseil d'État. Ce jury devrait être nommé par l'assemblée générale du Conseil d'État syrien et non par le président du Conseil d'État syrien, ni par le Conseil privé des affaires administratives. Enfin, la Syrie pourrait s'inspirer des conditions de nomination des auditeurs adjoints au Conseil d'État belge en exigeant une expérience professionnelle antérieure.

Quelle que soit la piste suivie pour réaliser l'objectif de cette réforme, il est également nécessaire que l'on améliore la formation des nouveaux membres du Conseil d'État, et pas seulement leur recrutement. La création d'un institut judiciaire de droit public attaché au Conseil d'État syrien permettrait de dispenser des formations judiciaires aux magistrats administratifs. De même, les membres pourraient être encouragés à apprendre la langue française pour suivre les actualités et les jurisprudences des Conseils d'État français et belge dans le but de créer un dialogue

<sup>54</sup> Cet institut est similaire à l'École Nationale d'Administration en France.

<sup>55</sup> La création de l'INA a été le fruit d'une coopération franco-syrienne par la signature d'un accord entre le ministre français de la Fonction publique et le ministre de l'Enseignement supérieur syrien le 26 juin 2001. Cet accord prévoit que la France aide le gouvernement syrien à la création de l'INA.

<sup>56</sup> S'ils donnent satisfaction, les auditeurs adjoints sont nommés auditeurs après deux ans de carrière (article 71, § 1 des lois coordonnées sur le Conseil d'État).

<sup>57</sup> Article 71, § 1 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

<sup>58</sup> Cette procédure est régie par l'article 71 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

<sup>59</sup> Article 71, § 1 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

égalitaire entre membres des plus hautes juridictions administratives, et ce, dans un esprit si possible débarrassé de toute perspective juridique néocoloniale.

Le Conseil d'État égyptien, le frère jumeau du Conseil d'État syrien, a suivi cette direction en créant un Centre d'Étude et de Recherche juridique<sup>60</sup>. Le Conseil d'État égyptien a récemment signé, le 25 février 2016, un accord de coopération avec l'Institut français du Caire, en vertu duquel les membres du Conseil d'État égyptien peuvent suivre des formations linguistiques et juridiques en langue française.

Améliorer le recrutement des membres du Conseil d'État n'est cependant pas suffisant pour garantir l'indépendance de celui-ci du pouvoir exécutif. Pour ce faire, il importe aussi de limiter la nomination au tour extérieur.

## Une limitation et une transparence de la nomination au tour extérieur

Pour améliorer l'indépendance du Conseil d'État syrien, il est indispensable de réformer le mécanisme de nomination au tour extérieur en ce qu'il offre une voie d'entrée puissante du pouvoir exécutif au sein de ce Conseil.

Commençons par la possibilité de nommer le président et les vice-présidents du Conseil d'État syrien au tour extérieur. Celle-ci a une influence capitale sur l'indépendance du Conseil d'État syrien. Pour consacrer l'indépendance du Conseil d'État syrien, il serait souhaitable que le législateur syrien modifie l'article 84 de la loi n° 32 de 2019 en supprimant la possibilité de nomination du président et des vice-présidents du Conseil d'État syrien au tour extérieur. Ce faisant, la Syrie suivrait l'exemple de l'Égypte<sup>61</sup>. Elle marcherait également dans les pas de la France puisque le président du Conseil d'État est choisi parmi les présidents de section ou les conseillers d'État en service ordinaire, c'est-à-dire à l'intérieur du Conseil d'État français<sup>62</sup>.

De plus, il nous semblerait opportun que le législateur syrien insère un système de mandat pour la désignation du président et vice-président du Conseil d'État syrien tel qu'il existe pour le premier président du Conseil d'État belge. Le législateur belge a inséré un système de mandat pour les nominations du premier président et du président du Conseil d'État belge et en a précisé la procédure d'attribution de manière précise<sup>63</sup>. Le système de mandat, par exemple limité à cinq ans renouvelable une fois par l'assemblée générale, garantirait plus étroitement l'indépendance du Conseil d'État syrien en soustrayant sa présidence aux appétits du pouvoir exécutif.

<sup>60</sup> Le Conseil d'État égyptien a constitué un centre d'étude et de recherche juridique par une décision du Conseil d'État du 1<sup>er</sup> janvier 2011. Ce centre vise à organiser des formations juridiques à destination des nouveaux membres du Conseil d'État, à organiser des colloques en droit public et à échanger avec les conseils d'État étrangers.

<sup>61</sup> L'Égypte a déjà modifié la loi n° 47 de 1972 sur le Conseil d'État égyptien par la loi n° 17 du 1976. Selon cette modification, le président du Conseil d'État égyptien est nommé par un décret du président de la République, il est choisi parmi les vice-présidents du Conseil d'État égyptien, après une consultation d'une assemblée générale privée qui se compose du président du Conseil d'État, des vice-présidents et des conseillers d'État ayant dans leur fonction au moins de deux ans. Article 83 de la loi organique du Conseil d'État égyptien.

<sup>62</sup> Articles L.121-1 et L.133-1 du Code de justice administrative.

<sup>63</sup> Article 74/3 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.



Enfin, il serait utile de prévoir certaines exigences d'ancienneté pour accéder à la fonction de président du Conseil d'État ou de vice-président, en s'inspirant du droit belge. Pour devenir premier président ou président du Conseil d'État belge, les candidats doivent être nommés depuis au moins onze ans comme titulaires de fonction au sein de celui-ci, dont au moins cinq ans comme conseiller d'État<sup>64</sup>. Selon l'exposé des motifs de la loi du 15 septembre 2006, « L'objet de cette condition est d'éviter que les conseillers d'État dont l'expérience est insuffisante soient désignés pour ce mandat supérieur. »<sup>65</sup> Transposer cette règle en droit syrien permettrait d'éviter que les conseillers d'État qui sont récemment nommés au tour extérieur deviennent président ou vice-présidents du Conseil d'État syrien.

Supprimer la possibilité de nommer le président du Conseil d'État au tour extérieur n'est cependant pas suffisant pour garantir l'indépendance de cette institution. Comme nous l'avons vu, la possibilité de nommer au tour extérieur des membres du Conseil d'État syrien manque de balises et de transparence, ce qui offre une voie d'accès puissante au pouvoir exécutif. En particulier, il n'existe aucune traçabilité des demandes de recrutement adressées à l'institution et transmises au pouvoir exécutif.

Pour accroître la transparence, la Syrie pourrait s'inspirer du droit français. Pour limiter le caractère politisé de la nomination au tour extérieur, la loi n° 94- 530 du 28 juin 1994<sup>66</sup> a instauré deux garde-fous. *Primo*, le vice-président fait connaître chaque année au Premier ministre les besoins du corps. Il indique ainsi les types d'expériences et de compétences dont le Conseil d'État a plus particulièrement besoin. *Secundo*, le vice-président du Conseil d'État est appelé à donner un avis individuel sur chaque nomination au tour extérieur. Cet avis tient compte des besoins du corps, tels qu'ils ont été exprimés pour l'année, ainsi que des fonctions antérieurement exercées et de l'expérience du candidat. Le sens de l'avis sur les nominations proposées est publié au *Journal officiel* en même temps que la décision de nomination<sup>67</sup>.

En Syrie, la réforme pourrait être la suivante : le Conseil d'État syrien publierait les vacances pour la nomination du tour extérieur au *Journal officiel* syrien. Cette publication devrait mentionner le nombre des vacances, les conditions de nomination, le délai pour introduire les candidatures et l'autorité à laquelle celles-ci doivent être adressées. Il reviendrait ensuite au Conseil des affaires administratives du Conseil d'État syrien d'examiner la recevabilité des demandes et de comparer les titres et mérites respectifs des candidats. Ensuite, ce Conseil présenterait une liste de trois noms formellement motivée au Conseil des ministres. Le candidat sélectionné serait alors désigné par décret du président de la République syrienne.

Pour objectiver la procédure, une modification de la composition actuelle du Conseil des affaires administratives du Conseil d'État syrien semble également indispensable, en lui intégrant trois membres qualifiés dans le domaine du droit et

<sup>64</sup> Article 74/2, § 1 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

<sup>65</sup> *Doc. Parl.*, Chambre des représentants, *Projet de la loi réformant le Conseil d'État belge et créant un Conseil du contentieux des étrangers*, s.o. 2005-2006, 10 mai 2006, n° 2479/1.

<sup>66</sup> Loi n° 94-530 du 28 juin 1994 relative à certaines modalités de nomination dans la fonction publique de l'État et aux modalités d'accès de certains fonctionnaires ou anciens fonctionnaires à des fonctions privées, *Journal officiel*, n° 149, 29 juin 1994, p. 9371.

<sup>67</sup> Article L.137-7 du Code de justice administrative.

extérieurs au Conseil d'État syrien. Ces experts extérieurs devraient être désignés par le président de la République syrienne et le président de l'assemblée populaire syrienne, soit le Parlement.

Cette nouvelle composition est inspirée par la nouvelle composition de la Commission supérieure du Conseil d'État français. Afin de renforcer l'indépendance des membres du Conseil d'État français, l'ordonnance n° 2016-1365 du 13 octobre 2016 a créé la Commission supérieure du Conseil d'État composée de membres du Conseil d'État mais aussi de trois personnalités qualifiées qui apporteront un regard extérieur sur l'organisation de l'institution et la gestion de ses membres<sup>68</sup>. Comme l'explique David Moreau, cette nouvelle composition a pour but d'éviter le « huis clos »<sup>69</sup>.

## Une réforme du régime disciplinaire

Le régime disciplinaire des membres du Conseil d'État syrien n'offre pas assez de garanties pour concrétiser la nouvelle réforme législative syrienne de 2019 qui garantit l'inamovibilité à tous les membres du Conseil d'État syrien. Pour améliorer l'indépendance des membres du Conseil d'État syrien, et renforcer leurs droits, nous nous inspirons du régime disciplinaire des membres du Conseil d'État français qui a été réformé par l'ordonnance n° 2016-1365 du 13 octobre 2016<sup>70</sup>. Ici aussi, nous pouvons nous inspirer de la nouvelle composition de la Commission supérieure du Conseil d'État français qui, comme on vient de le voir, intègre des membres extérieurs, ce qui renforce son indépendance et son impartialité. Il est en outre indispensable que le président du Conseil d'État ne soit pas membre de la Commission disciplinaire, comme cela a été décidé en France<sup>71</sup>.

Par ailleurs, il conviendrait de pluraliser l'approche disciplinaire en prévoyant des sanctions intermédiaires entre les sanctions légères (blâme et avertissement) et la révocation, par exemple l'abaissement d'échelon ou l'exclusion temporaire de toutes fonctions dans la limite de six mois comme le prévoit le droit français<sup>72</sup>.

Enfin, il importe de prévoir un organe indépendant pour introduire un recours contre les décisions de la Commission disciplinaire ou la possibilité d'introduire un recours devant l'assemblée générale du Conseil d'État, conformément à l'article 50 de la nouvelle Constitution de 2012.

<sup>68</sup> Modification des articles L.132-1 et L.132-2 du Code de justice administrative.

<sup>69</sup> D. Moreau, « Automatiser le statut des juges administratifs pour mieux garantir leur indépendance », *Revue française de droit administratif*, n° 1, 2017, p. 5-7.

<sup>70</sup> Sur ce point : T. Tuot, « Statut des juges administratifs : une étape de plus dans l'autonomie », *L'Actualité juridique. Droit administratif*, 2017, p. 53.

<sup>71</sup> Nouvel article 136-5 du Code de justice administrative tel qu'issu de l'ordonnance n° 2016-1365.

<sup>72</sup> Nouvel article L.136-1 du Code de justice administrative.

## Conclusion

L'indépendance de la justice et la séparation des pouvoirs sont des piliers de l'État de droit. Dans la perspective de la construction d'un État démocratique en Syrie, il est essentiel que l'indépendance du Conseil d'État syrien ne reste pas théorique. Réformer le statut des membres du Conseil d'État syrien et renforcer son autonomie sont indispensables si le législateur syrien souhaite que le Conseil d'État remplisse son rôle dans la Syrie de demain. Dans cet objectif, l'amélioration du mode de recrutement des membres du Conseil d'État syrien, l'objectivation de leur nomination au tour extérieur et la réforme de leur statut disciplinaire ne sont pas des détails techniques : elles sont les préalables indispensables à l'exercice d'une justice administrative indépendante et impartiale, capable d'incarner un contre-pouvoir crédible face au pouvoir exécutif.

# L'indispensable réforme de la Section juridictionnelle du Conseil d'État syrien\*

## Introduction

La justice syrienne est généralement considérée comme bureaucratique, corrompue, peu efficace et arbitraire<sup>1</sup>. Des initiatives internationales ont été proposées à la Syrie pour l'améliorer. En 2006, un projet de modernisation de la justice en Syrie a eu lieu entre le Gouvernement syrien et le programme de développement des Nations unies<sup>2</sup>. Entre 2007 et 2010, une initiative de l'Union européenne a été adoptée dans le même objectif<sup>3</sup>. Toutefois, ces tentatives ne concernent que l'ordre judiciaire.

Le Conseil d'État joue, en tant que juridiction administrative, un rôle essentiel pour le maintien d'un équilibre harmonieux entre les prérogatives de la puissance publique et les droits et libertés des citoyens. Dans l'optique de la reconstruction de la Syrie sur les bases d'un État de droit démocratique, il est indispensable de réformer le Conseil d'État syrien pour qu'il puisse jouer son rôle de protection des citoyens syriens. Contribuer à ce projet d'avenir est notre objectif. Dans un premier temps, nous évaluerons la Section juridictionnelle du Conseil d'État syrien (I). Dans un second temps, nous proposerons des réformes inspirées des Conseils d'État belge et français, et ce pour les mêmes raisons que celles mentionnées dans le chapitre précédent (II).

---

\* Ce chapitre a été rédigé par Ahmad Kodmani.

<sup>1</sup> A. Bacci, « The System of Justice in Syria: Current Organization and Future Challenges », mis en ligne le 31 mars 2010 ; URL : <https://www.alessandrobacci.com/2010/03/the-system-of-justice-in-syria-current.html> (consulté le 24 octobre 2019).

<sup>2</sup> The United Nations Development Program (UNDP), *Modernization of the Justice in Syria*, 2006, disponible en ligne ; URL : [https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/SYR/00045719\\_Justice%20PD.pdf](https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/SYR/00045719_Justice%20PD.pdf) (consulté le 24 octobre 2019).

<sup>3</sup> Instrument européen de voisinage et de partenariat : République arabe syrienne, *Programme indicatif national 2007-2010*, disponible en ligne ; URL : [http://library.euneighbours.eu/sites/default/files/enpi\\_csp\\_nip\\_syria\\_fr.pdf](http://library.euneighbours.eu/sites/default/files/enpi_csp_nip_syria_fr.pdf) (consulté le 24 octobre 2019). En mai 2011, cette coopération avec l'Union européenne a été gelée en raison de la répression exercée par le régime syrien contre les civils.

## I. Une évaluation

Le Conseil d'État syrien est considéré comme une institution juridictionnelle faible pour protéger les droits des citoyens, comme l'estime Mohamad Alhussein, ancien président du Conseil d'État syrien<sup>4</sup> : « Le Conseil d'État était très marginalisé et il n'a pas effectivement exercé son rôle pour contrôler la légalité des actes administratifs. »<sup>5</sup> Comment expliquer ce constat négatif ? Dans cette partie, nous passerons en revue trois caractéristiques du Conseil d'État syrien qui méritent notre attention : les compétences du Conseil d'État, la procédure et l'exécution des décisions d'annulation du Conseil d'État syrien.

### Les compétences du Conseil d'État : un rôle limité

L'étude du régime juridique du Conseil d'État syrien et sa jurisprudence montrent que le Conseil d'État syrien ne joue pas un rôle efficace pour contrôler les activités de l'administration publique. Passons en revue les différentes limitations du rôle du Conseil d'État qui aboutissent à réduire l'efficacité de son contrôle sur les autorités administratives syriennes et sur le pouvoir exécutif.

#### *Une compétence du contentieux d'annulation limitée par la loi*

Le Conseil d'État syrien est un juge d'attribution. Sa compétence a été déterminée par les articles 8, 9, 10, 11, et 12 de la loi n° 32 du 2019. En vertu de ces dispositions législatives, le Conseil d'État syrien statue sur les recours en annulation dirigés contre les décisions administratives et les recours en indemnité du fait des actes administratifs illégaux. Il statue également en pleine juridiction sur les contestations dans une série de domaines comme : les litiges concernant le contrat administratif ; les litiges électoraux concernant les membres des Conseils locaux<sup>6</sup> ; les recours contre les décisions définitives de l'administration fiscale en matière de taxe ou d'impôts<sup>7</sup> ; les litiges concernant les salaires, les pensions et les primes dans la fonction publique<sup>8</sup> ; les litiges résultant de l'application de la loi n° 50 de 2004 sur le statut des agents publics<sup>9</sup>.

Au contentieux d'annulation, la loi organique du Conseil d'État syrien contient certaines limitations. D'abord, les actes administratifs relatifs aux agents publics qui peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir sont limités et énumérés de

<sup>4</sup> Ses fonctions ont été exercées entre mars 2013 et décembre 2015.

<sup>5</sup> Déclaration de l'ancien président du Conseil d'État, 20 avril 2015, média *DP-News*.

<sup>6</sup> Article 8 de la loi organique n° 32 de 2019 du Conseil d'État syrien.

<sup>7</sup> Article 8 de la loi n° 55 ; loi n° 1 de 1993 ; article 8 de la loi organique n° 32 de 2019 du Conseil d'État syrien.

<sup>8</sup> Article 8 de la loi n° 32 de 2019 organique du Conseil d'État syrien.

<sup>9</sup> Articles 143 et 160 de la loi organique n° 50 de 2004 des agents publics ; article 8 de la loi organique n° 32 du Conseil d'État syrien.

manière peu claire par la loi<sup>10</sup>, ce qui vise à limiter les cas du recours d'annulation. Pour s'en convaincre, il suffit de comparer avec les recours ouverts aux particuliers qui sont prévus de manière générale et sans énumérer les actes attaquables<sup>11</sup>. Comme l'estime Sam Dalla, « l'énumération législative des actes attaquables concernant les agents publics constitue une restriction primitive du recours pour excès de pouvoir »<sup>12</sup>.

Ensuite, le législateur syrien n'a pas défini la nature des actes administratifs susceptibles de recours d'annulation. La loi n° 32 se borne à préciser que l'acte doit être définitif et provenir d'une autorité administrative<sup>13</sup>. Le législateur syrien a donc adopté le critère organique de l'acte administratif. Dans sa jurisprudence, le Conseil d'État syrien juge irrecevables les recours dirigés contre les actes émanant d'institutions de droit privé chargées de la gestion d'un service public ou d'une mission d'intérêt général. Par exemple, le Conseil d'État a déclaré que les ordres professionnels sont des institutions de droit privé et que leurs décisions échappent à sa saisine<sup>14</sup>. Il s'est également jugé incompétent pour connaître des actes émanant des organisations populaires<sup>15</sup> ou des universités privées. Cette interprétation restrictive de ses propres compétences est critiquée par la doctrine syrienne<sup>16</sup>.

### ***Le contrôle de la constitutionnalité des actes réglementaires***

Comme on l'a vu, le législateur syrien n'a pas déterminé la nature de l'acte administratif attaquant devant le Conseil d'État syrien, ce qui ouvre la porte à des recours contre des actes administratifs individuels et réglementaires. Cela semble confirmé implicitement par l'article 21 de la loi n° 32<sup>17</sup> qui accepte le recours contre les actes réglementaires. Cependant, le contrôle de l'inconstitutionnalité des arrêtés réglementaires<sup>18</sup> (en arabe : *Al-lawah aw al-anzima*) a été exclu de la compétence du Conseil d'État par des textes constitutionnels et législatifs<sup>19</sup>.

<sup>10</sup> L'article 8 de la loi n° 32 de 2019 dispose : « H : les recours formés par toute personne intéressée contre les décisions définitives portant nomination ou octroyant des augmentations ; [...] T : les recours formés par les fonctionnaires en annulation de décisions ordonnant leur mise à la retraite ou en disponibilité ou leur révocation autrement que par la voie disciplinaire ».

<sup>11</sup> L'alinéa Z de l'article 8 de la loi organique n° 32 de 2019 du Conseil d'État syrien autorise « les recours formés par les personnes concernées contre des actes administratifs définitifs ».

<sup>12</sup> S. Dalla, *Recours pour excès de pouvoir et limite quant à la protection des administrés, Étude comparée du droit du contentieux au Moyen-Orient (Syrie-Égypte) et en France*, Thèse de doctorat, Université de Nantes, 1997, p. 65.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 69.

<sup>14</sup> Affaire n° 1613 de 1989, R.30 relatif à un acte de l'ordre des ingénieurs.

<sup>15</sup> Affaire n° 454 de 1992, R.38 relatif à un acte de l'Union nationale des femmes.

<sup>16</sup> M.-Y. Al-Hussain, M. Nouh, *Le Droit administratif*, Damas, Presses de l'Université de Damas, 2010-2011, p. 145 et S. Dalla, *Recours pour excès de pouvoir et limite quant à la protection des administrés*, *op. cit.*, p. 75.

<sup>17</sup> Article 21 de la nouvelle loi organique de 2019 du Conseil d'État syrien qui remplace l'article 22 de l'ancienne loi du Conseil d'État.

<sup>18</sup> Cet article a fixé le délai de recours pour excès de pouvoir à 60 jours à partir de la publication des actes ou de leur notification.

<sup>19</sup> Sur le contrôle constitutionnel en Syrie voyez H. al-Bahri, *La Justice constitutionnelle : une étude comparée*, Damas, Université de Damas, 2017.

L'article 146 de la Constitution syrienne de 2012 accorde cette compétence à la Haute Cour constitutionnelle syrienne<sup>20</sup>. L'article 14 de la loi n° 7 de 2014 relative à la Haute Cour constitutionnelle énonce qu'« Un cinquième des membres de l'Assemblée populaire (Parlement syrien) peut constater la constitutionnalité des règlements, dans un délai de 15 jours de leur publication, par une demande enregistrée au greffe de la Haute Cour constitutionnelle. La Cour devrait rendre sa décision dans un délai de 15 jours de l'enregistrement de la demande et la notifie au président de la République et au président du Parlement, dans un délai de trois jours. » En vertu de cet article, le seul organe compétent pour constater l'inconstitutionnalité de règlements est donc le Parlement syrien. En accordant ce droit aux membres du Parlement, le législateur syrien a donc bloqué *de facto* le contrôle de la constitutionnalité des règlements, comme il l'a fait pour le contrôle de la constitutionnalité des lois. En effet, la majorité des membres du Parlement syrien appartient au parti ba'as. Selon le site du Parlement syrien, les membres du parti ba'as au sein du Parlement syrien (élection législative 2016-2020) sont de cent soixante-huit sur deux cent cinquante (soit soixante-sept pour cent), les indépendants sont au nombre de soixante-sept et les autres partis réunissent quinze membres. À la suite des élections législatives de 2021, le parti ba'as et ses satellites, réunis sous l'étiquette du Front national progressiste, réunissent désormais cent septante-sept sièges sur deux cent cinquante<sup>21</sup>. La domination du pouvoir législatif syrien par le pouvoir exécutif rend donc tout contrôle de constitutionnalité théorique.

### *Les actes du pouvoir exécutif à caractère législatif*

Les actes du pouvoir exécutif à caractère législatif doivent-ils être considérés comme des actes administratifs ? L'article 111 de la Constitution syrienne de 1973 devenu l'article 113 de la nouvelle Constitution syrienne de 2012 octroie au Président un important pouvoir législatif dans trois cas : dans l'intervalle des sessions de l'Assemblée du peuple ; au cours des sessions de l'Assemblée du peuple en cas de nécessité absolue se rapportant aux intérêts nationaux ; entre les intervalles de deux législatures. Ces actes doivent faire l'objet d'une ratification législative ultérieure selon des conditions qui, en pratique, rendent leur abrogation très théorique<sup>22</sup>.

En l'absence d'une jurisprudence syrienne sur le régime juridique de tels actes, la question de savoir si de tels actes pourraient être attaqués devant le Conseil d'État reste ouverte. Certains auteurs syriens estiment que ces actes doivent être considérés comme équivalents aux ordonnances prévues à l'article 38 de la Constitution française et que par conséquent, ils peuvent faire l'objet d'un contrôle juridictionnel par

<sup>20</sup> Les membres de la Haute Cour constitutionnelle syrienne sont nommés par le président de la République. Elle n'a jamais exercé sa compétence pour contrôler la constitutionnalité des lois depuis sa création en 1973 pour des raisons politiques et législatives.

<sup>21</sup> Voyez la composition du Parlement syrien sur son site internet (en arabe) ; URL : <http://www.parliament.gov.sy/arabic/index.php?node=212> (consulté la dernière fois le 19 mars 2022).

<sup>22</sup> Selon l'article 113 de la Constitution syrienne de 2012, ces lois ainsi promulguées doivent être soumises à l'Assemblée du peuple dans les quinze jours de sa première séance. L'Assemblée du peuple a le droit d'abroger ces législations ou de les amender à la majorité des deux tiers des membres présents à la séance, et à condition que cette majorité ne soit pas inférieure à la majorité absolue des membres de l'Assemblée. Cette abrogation n'a pas d'effet rétroactif.

le Conseil d'État avant leur ratification par le parlement<sup>23</sup>. D'autres auteurs estiment au contraire qu'avant ou après leur ratification par le Parlement syrien, ces actes sont assimilables à des lois et que partant, les recours introduits contre de tels actes devant le Conseil d'État doivent être considérés comme irrecevables<sup>24</sup>. En pratique, ces incertitudes rendent théoriques les recours formés à l'encontre de telles normes, ce qui immunise *de facto* de tels actes, alors même qu'ils devraient être entourés d'une attention juridictionnelle toute particulière.

### *Des décisions administratives extra-jurisdictionnalisées*

Chaque citoyen doit avoir la possibilité de s'adresser à un juge lorsqu'il est porté atteinte à l'un de ses droits. La Syrie a garanti ce droit d'agir en justice dans sa Constitution<sup>25</sup> et elle a signé le Pacte international relatif aux droits civils et politiques<sup>26</sup>. Pourtant, le législateur syrien a privé l'administré de tout ou partie de la possibilité de recours contre certains actes administratifs dans une série de lois. Sam Dalla estime que « Concernant les législations qui privent les administrés de recours devant la justice, seuls des phénomènes extra-juridiques peuvent expliquer leur existence ; certaines de ces législations ont été forgées dans certaines périodes où le pays traversait des transformations sociopolitiques. D'ailleurs, elles sont le résultat de la confusion entre trois pouvoirs à un moment donné, mais aussi, la conséquence de l'autorité croissante du pouvoir exécutif. »<sup>27</sup>

En ce qui concerne les actes qui sont immunisés contre tout recours juridictionnel, on peut citer l'article 79 de la loi n° 54 du 3 juillet 1962 qui prohibe tout recours contre les décisions de la Commission médicale militaire après leur approbation par le ministre de la Défense ; l'article 162 de la loi n° 1 du 31 janvier 1975 sur l'organisation des universités syriennes qui interdit tout recours contre les décisions émanant du corps universitaire à l'encontre de ses étudiants ; l'article 4 de la loi n° 145 du 4 janvier 1966<sup>28</sup> qui interdit le recours pour excès de pouvoir contre les décisions du conseil administratif du ministère de l'Agriculture et la réforme agraire concernant

<sup>23</sup> A. Talbeh, *Les Principes du droit administratif*, tome 2, Damas, Presses universitaires de Damas, 1999, p. 200 et N. Talbeh, *Les Actes administratifs immunisés de recours*, Thèse de doctorat, Université de Damas, 2010, p. 451.

<sup>24</sup> T. Nahass, *La Récente Évolution de la jurisprudence administrative concernant la recevabilité du recours d'annulation*. Étude comparée entre la Syrie, l'Égypte et la France, Thèse de doctorat, Université du Caire, 2016, p. 261.

<sup>25</sup> Article 28 alinéa 4 de la Constitution syrienne de 1973 ; article 51 alinéa 3 de la nouvelle Constitution syrienne de 2012.

<sup>26</sup> Article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, conclu à New York le 16 décembre 1966 dispose : « 1. Tous sont égaux devant les tribunaux et les cours de justice. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial, établi par la loi ».

<sup>27</sup> S. Dalla, *Recours pour excès de pouvoir et limite quant à la protection des administrés*, *op. cit.*, p. 60.

<sup>28</sup> Elle a été modifiée par le décret-loi n° 185 du 13 août 1970 qui, à son tour, interdit le recours en annulation. Voyez sur ce point, C.E.S., affaire n° 214 de 1986, *Rec.*, p. 71.



la réquisition des terres<sup>29</sup> ; l'article 7 de la loi n° 20 du 24 août 1983 sur l'expropriation qui interdit le recours en annulation contre les décrets d'expropriation<sup>30</sup>.

Certains actes sont partiellement immunisés contre les recours juridictionnels. On peut citer la loi concernant les impôts sur le revenu n° 24 de 2003 qui a limité les recours qui peuvent être introduits contre les décisions de la Commission de révision<sup>31</sup>. Certains auteurs syriens ont condamné le fait que des actes administratifs ne soient pas susceptibles de recours et considèrent que les dispositions législatives qui privent les individus de recours sont inconstitutionnelles et constituent une atteinte au droit d'agir en justice<sup>32</sup>. Qu'en pense le Conseil d'État syrien ?

Dans un premier temps, le Conseil d'État s'est opposé à l'immunisation juridictionnelle de certains actes administratifs<sup>33</sup>. Dans un second temps, la jurisprudence du Conseil d'État a admis l'immunisation juridictionnelle de certains actes organisée par le législateur<sup>34</sup>. Il s'est déclaré incompétent à l'égard des décisions de révocation des fonctionnaires « par la voie directe ou indirecte, c'est-à-dire en annulation ou indemnisation »<sup>35</sup>. Selon un raisonnement critiquable, le Conseil d'État a estimé que « (la loi) a accordé le droit de révocation des fonctionnaires au Conseil des ministres exclusivement et sans suivre la voie disciplinaire »<sup>36</sup>. Ce dernier étant « un organe collégial », cela constituerait « une protection suffisante pour les fonctionnaires »<sup>37</sup>. Dans certaines décisions, le Conseil d'État a cependant infléchi son attitude en rejetant l'irrecevabilité de recours contre certaines décisions administratives entachées d'une illégalité grave. Dans ce cas, il a constaté leur inexistence<sup>38</sup>.

<sup>29</sup> Le Conseil d'État se déclare incompétent pour reconnaître ces décisions et renvoie les intéressés devant les tribunaux judiciaires pour leur demande en indemnisation. Dans un recours fondé sur l'inconstitutionnalité de la loi précédente, le Conseil d'État syrien a déclaré qu'il n'était pas compétent pour statuer sur la constitutionnalité des lois (affaire n° 6 de 1975, *Rec.*, p. 50).

<sup>30</sup> Le Conseil d'État déclare irrecevables les recours contre ces décrets, sauf si lesdits décrets ont été entachés d'une illégalité grave : dans ce cas, il constate seulement leur inexistence. Voyez à ce sujet, C.E.S., affaire n° 1066 de 1991, *Rec.*, p. 59 ; C.E.S., affaire n° 268 de 1992, *Rec.*, p. 45.

<sup>31</sup> Selon l'article 40 de la loi concernant les impôts sur le revenu n° 24 de 2003, « Le recours éventuel contre les décisions de la commission de révision doit être introduit devant la juridiction compétente et pendant les 30 jours de leur notification. Les recours sont recevables dans les deux cas : 1) le recours contre la base légale de l'imposition (imposable ou non imposable) ; 2) au cas où la décision de la Commission de révision contient une augmentation ou une diminution de 25 % de taux d'impôt déterminé par l'avis des Commissions d'imposition ou par l'avis des Commissions du Centre financier. »

<sup>32</sup> A. Talbeh, *Les Principes du droit administratif*, op. cit., p. 251 et M. Al-Hussain, M. Nouh, *Le Droit administratif*, op. cit., p. 181.

<sup>33</sup> Décision de la Cour administrative suprême n° 3 de 1960, *Les principes généraux entre 1960-1964*, principe n° 225, p. 307. Il est nécessaire de préciser que la jurisprudence du Conseil d'État syrien n'est pas accessible car non publiée. Le Conseil d'État publie certes de brefs livrets en format papier qui contiennent certains des principes généraux dégagés de ses arrêts, mais sans y reproduire les arrêts dans leur intégralité.

<sup>34</sup> C.E.S., affaire n° 60 de 1988, *Rec.*, p. 182.

<sup>35</sup> C.E.S., affaire n° 1496 de 1991, *Rec.*, p. 312.

<sup>36</sup> C.E.S., affaire n° 26 de 1966.

<sup>37</sup> C.E.S., affaire n° 26 de 1966.

<sup>38</sup> Arrêt de la Cour administrative suprême n° 209 de 1995, *Les principes généraux de 1995*, principe n° 29, p. 127 ; cité par T. Nahass, *La Récente Évolution de la jurisprudence administrative concernant la recevabilité du recours d'annulation*. Étude comparée entre la Syrie, l'Égypte et la France, op. cit., p. 339. Voyez aussi N. Talbeh, *Les Actes administratifs immunisés de recours*, op. cit., p. 282 ; O. Saltoun, *La Suspension de l'exécution des actes administratifs - Étude comparée*, Thèse de doctorat, Université de Damas, 2010, p. 130 ; S. Dalla, *Recours pour excès de pouvoir et limite quant à la protection des administrés*, op. cit., p. 59.

Selon Sam Dalla et à raison, « L'attitude du Conseil d'État syrien face à ces législations est choquante et constitue un flagrant déni de justice. Le Conseil d'État pouvait contrôler ces actes pris en application des lois susvisées en s'appuyant sur la Constitution notamment, selon laquelle le droit d'ester, d'utiliser les voies de recours et de défense devant la justice, doit être sauvegardé par la loi. »<sup>39</sup> Toutefois, nous pouvons saluer une évolution positive récente de la jurisprudence administrative, même si elle ne porte pas sur d'importantes décisions du pouvoir exécutif. Dans une décision du tribunal administratif de Damas, le Tribunal a reconnu sa compétence contre le recours de la révocation des fonctionnaires<sup>40</sup>. Dans une autre décision, la Cour du Contentieux administratif a jugé l'annulation d'une décision universitaire contre un étudiant<sup>41</sup>.

### *L'absence d'un régime de responsabilité sans faute*

En confiant au Conseil d'État la compétence exclusive d'engager la responsabilité de l'État du fait des décisions administratives illégales<sup>42</sup>, le législateur syrien a limité la compétence du Conseil d'État pour connaître des cas de responsabilité sans faute. La victime d'un dommage du fait de l'administration non constitutif de faute doit invoquer la responsabilité de l'État devant la juridiction judiciaire. Or, l'étude de la jurisprudence de la Cour de cassation montre que les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire refusent la responsabilité sans faute de l'administration publique<sup>43</sup>. En pratique, l'indemnisation des victimes d'un dommage causé par l'État est donc très aléatoire. En conséquence, la doctrine syrienne a plaidé pour la réforme de la loi n° 55 de 1959 en vue d'élargir la compétence du Conseil d'État syrien et le désigner comme juge de droit commun de la responsabilité de l'État, comme c'est le cas en France et en Égypte dès la réforme de 1972<sup>44</sup>.

Nous venons de voir que différentes limitations sont apportées au rôle de contrôle des actes des autorités administratives syriennes et du pouvoir exécutif par le Conseil d'État, ce qui dessine, pour ces autorités, des espaces confortables d'immunité juridictionnelle et pour les administrés, des zones menaçantes de non-droit. Nous allons voir à présent que la procédure organisée par la loi est également sujette à critiques.

<sup>39</sup> Article 28 alinéa 4 de la Constitution syrienne de 1973.

<sup>40</sup> Décision du tribunal administratif de Damas n° 115 du 24/06/2013, affaire n° 139, non publiée ; citée par T. Nahass, *La Récente Évolution de la jurisprudence administrative concernant la recevabilité du recours d'annulation*. Étude comparée entre la Syrie, l'Égypte et la France, *op. cit.*, p. 343.

<sup>41</sup> Décision de la Cour du contentieux administratif n° 1/151 du 22/05/2015, affaire n° 1/2177 de 2015, non publié.

<sup>42</sup> Article 9 de la loi n° 55 de 1959 portant sur l'organisation du Conseil d'État syrien.

<sup>43</sup> M. Al-Halak, *La Spécialité du recours devant la juridiction administrative. Étude comparée*, Thèse de doctorat, Université de Damas, 2011, p. 200.

<sup>44</sup> M.-Y. Al-Hussain, M. Nouh, *Le Droit administratif, op. cit.*, p. 256.

## Une procédure peu efficace

La procédure organisée devant le Conseil d'État syrien suscite une série de questions que nous allons passer en revue. Nous nous pencherons successivement sur les problèmes soulevés par le référé administratif, la durée de la procédure, l'absence d'un règlement de procédure et enfin, par le rôle du Commissariat d'État syrien dans l'instruction des affaires.

### *Le référé-suspension*

Instrument indispensable en vue d'obtenir rapidement la suspension d'une décision administrative dont l'application immédiate risquerait de provoquer un dommage grave et difficilement réparable, le référé administratif n'est pas inconnu du droit syrien. En effet, l'article 22 de la nouvelle loi du Conseil d'État syrien prévoit : « Le recours n'a pas d'effet suspensif vis-à-vis de la décision attaquée. Cependant, le Conseil d'État peut suspendre l'exécution de cette décision, à la demande explicite du requérant, s'il apparaît que l'exécution risque d'entraîner des conséquences difficilement réparables. »<sup>45</sup> Cet article est la seule disposition relative au référé administratif dans la loi organique du Conseil d'État syrien<sup>46</sup>. En cas de silence du texte législatif, les procédures de référé judiciaire sont applicables devant le juge de référé administratif. L'étude de régime du référé administratif syrien montre que la demande de suspension doit absolument être introduite dans le même acte de procédure que la requête en annulation. Elle n'est recevable qu'à la condition de l'existence des moyens sérieux et d'un risque de préjudice grave difficilement réparable<sup>47</sup>. La jurisprudence administrative syrienne admet la demande de suspension<sup>48</sup> et la demande de mesures provisoires dans le cadre du contentieux en référé.

En pratique, différentes difficultés ont été pointées par la doctrine, difficultés qui font obstacle à l'efficacité du référé administratif. D'abord, la demande de suspension doit être introduite en même temps que la requête en annulation, ce qui empêche de demander la suspension d'un acte à l'encontre duquel un recours en annulation a déjà été introduit. Ensuite, les procédures suivies devant le juge de référé administratif sont relativement longues, notamment en raison du recours à l'expertise pour apprécier la recevabilité de la demande de suspension devant le juge de référé syrien<sup>49</sup>. Le recours à l'expertise provoque un encombrement devant le Conseil d'État<sup>50</sup> et réduit

<sup>45</sup> Article 22 de la loi organique n° 32 de 2019 du Conseil d'État syrien.

<sup>46</sup> Les procédures de référé devant le Conseil d'État syrien ne sont pas organisées ni par la nouvelle loi n° 32 de 2019 ni par le règlement interne.

<sup>47</sup> O. Saltoun, *La Suspension de l'exécution des décisions administratives. Étude comparée*, op. cit., p. 341.

<sup>48</sup> Article 22 de la loi organique n° 32 de 2019 du Conseil d'État syrien.

<sup>49</sup> M. Al-Halak, *La Spécialité du recours devant la juridiction administrative. Étude comparée*, op. cit., p. 261. Le juge administratif syrien recourt également à des experts pour apprécier la légalité des actes administratifs.

<sup>50</sup> O. Saltoun, *La Suspension de l'exécution des décisions administratives. Étude comparée*, op. cit., p. 176.

la compétence du juge de fond<sup>51</sup>. Enfin, en matière de suspension, l'ordonnance du juge de référé administratif syrien n'est pas souvent motivée<sup>52</sup>.

Pour contrebalancer la longueur de la procédure devant le juge de référé administratif syrien, le Conseil d'État syrien peut appliquer un régime de suspension provisoire de la décision administrative pour une durée de 2, 3 ou 6 mois. L'étude de la jurisprudence du Conseil d'État montre que la suspension provisoire est souvent utilisée dans le domaine relatif au permis de l'urbanisme<sup>53</sup>. Loin de faciliter les procédures devant le juge de référé, la suspension provisoire a conduit au prolongement des procédures qui, en pratique, peuvent durer ... plus de trois ans<sup>54</sup> !

Comme nous allons le voir à présent, le référé administratif n'est pas la seule procédure qui peine à aboutir dans un délai raisonnable. La lenteur caractérise plus généralement la justice rendue par le Conseil d'État syrien.

### *La lenteur de la procédure*

Les procédures devant le Conseil d'État syrien sont généralement lentes, et le délai de traitement des affaires est long. Bien que les statistiques manquent, on peut affirmer que les organes contentieux du Conseil d'État syrien sont encombrés et insuffisants pour régler la masse du contentieux administratif. La durée de l'instance pour certains dossiers peut prendre dix ans<sup>55</sup>. La raison essentielle de l'encombrement des organes contentieux du Conseil d'État syrien est l'absence d'un règlement spécial des procédures devant le Conseil d'État et le rôle critiquable du Commissariat d'État dans la construction des affaires.

### *L'absence d'un règlement des procédures administratives*

Hormis quelques règles procédurales prévues par la loi organique du Conseil d'État syrien, il n'existe pas de règlement des procédures administratives devant la Section juridictionnelle du Conseil d'État<sup>56</sup>. À défaut d'un tel règlement, les règles des procédures civiles sont applicables sous réserve qu'elles ne violent pas la nature du contentieux administratif<sup>57</sup>. L'absence d'un règlement spécifique adapté au contentieux administratif conduit à une véritable explosion de celui-ci et à un encombrement devant les organes du Conseil d'État syrien.

Selon la loi organique du Conseil d'État de 2019, la procédure devant le Conseil d'État commence par l'introduction de la requête, par avocat, au greffe<sup>58</sup>. Le greffier procède d'abord à son enregistrement en lui donnant un numéro. Ensuite, il notifie

<sup>51</sup> M. Al-Halak, *La Spécialité du recours devant la juridiction administrative. Étude comparée*, op. cit., p. 261.

<sup>52</sup> *Ibidem*, p. 388.

<sup>53</sup> *Ibidem*, p. 161.

<sup>54</sup> Pour des exemples concrets, voyez *idem*.

<sup>55</sup> Déclaration de Mohamad Al-Hussein, ancien président du Conseil d'État, *DP-News*, 20 avril 2015.

<sup>56</sup> Articles 19 à 40 de la loi organique n° 32 de 2019 du Conseil d'État syrien.

<sup>57</sup> Z. Rousslan, *Les Procédures du contentieux d'annulation devant le Conseil d'État syrien*, Thèse de doctorat, Université d'Alep, 2011, p. 64.

<sup>58</sup> Article 19 de la loi organique n° 32 de 2019 du Conseil d'État syrien.

une copie de la requête à la partie adverse (l'administration) qui dispose d'un délai d'un mois, prenant cours à la réception de la notification de la requête, pour adresser au greffe un mémoire en réponse et le dossier administratif<sup>59</sup>. Après l'expiration de cette durée et dans un délai de 24 heures, le greffe adresse le dossier complet au Commissariat d'État pour la construction des dossiers<sup>60</sup>. La partie requérante peut adresser un mémoire en réplique dans un délai déterminé par le commissaire d'État<sup>61</sup>.

Au sein de cette procédure sommaire, on peut relever une série d'entraves à l'effectivité du droit de recours administratif : les voies et délai de recours ne sont pas mentionnés dans la décision administrative ; le délai du recours d'annulation a été délimité à soixante jours pour tous les individus, soit à l'intérieur, soit à l'extérieur de la Syrie<sup>62</sup> ; la requête doit être déposée sur place et ne peut pas être transmise par voie postale ou par l'utilisation de la nouvelle technologie<sup>63</sup> ; le recours devant le Conseil d'État est ouvert à un nombre limité d'avocats<sup>64</sup> ; le système d'aide judiciaire est bloqué.

### ***Le rôle du Commissariat d'État syrien dans l'instruction des affaires***

L'article 29 de la loi organique du Conseil d'État syrien prévoit le rôle et la compétence du Commissariat d'État dans l'instruction des dossiers devant les organes contentieux du Conseil d'État. La composition du Commissariat d'État est précisée par l'article 7 de la loi n° 32 : « Le Commissariat d'État se compose d'un président (un vice-président du Conseil d'État ou un conseiller d'État), de conseillers d'État adjoints, de maîtres de requêtes. »<sup>65</sup> Le Commissariat d'État est chargé de l'instruction des dossiers auprès des tribunaux administratifs, des Cours du contentieux administratif et de la Cour administrative suprême, et les met en état d'être jugées<sup>66</sup>. Dans le cadre de l'instruction des dossiers, le Commissariat bénéficie de larges pouvoirs ; il peut communiquer avec les deux parties pour demander des éclaircissements ou des informations complémentaires, interroger les parties ou demander l'intervention de tiers<sup>67</sup>. Le Commissariat peut également proposer une médiation entre les parties selon les principes généraux de la Cour administrative suprême<sup>68</sup>. Enfin, le Commissariat d'État établit son rapport qui contient l'exposé des faits et des droits en cause, les questions juridiques et une conclusion motivée<sup>69</sup>. Les parties peuvent obtenir une copie de ce rapport auprès du greffe du tribunal concerné. Le greffe notifie la date d'audience aux parties au moins huit jours avant l'audience<sup>70</sup>. Il est clair que le législateur a accordé

<sup>59</sup> Article 23 de la loi organique n° 32 de 2019 du Conseil d'État syrien.

<sup>60</sup> Article 24 de la loi organique n° 32 de 2019 du Conseil d'État syrien.

<sup>61</sup> Article 23 de la loi organique n° 32 de 2019 du Conseil d'État syrien.

<sup>62</sup> Article 21 de la loi organique n° 32 de 2019 du Conseil d'État syrien.

<sup>63</sup> Article 19 de la loi organique n° 32 de 2019 du Conseil d'État syrien.

<sup>64</sup> La requête doit absolument être signée par un avocat enregistré devant le Conseil d'État.

<sup>65</sup> Article 7 de la loi organique n° 32 de 2019 du Conseil d'État syrien.

<sup>66</sup> Sur le rôle du Commissariat d'État, voyez R. Ayoub, *Le Commissariat d'État et son rôle dans la juridiction administrative syrienne*, recherche présentée pour obtenir le titre d'avocat, Barreau de Damas, 2011.

<sup>67</sup> Article 29 de la loi organique n° 32 de 2019 du Conseil d'État syrien.

<sup>68</sup> Article 29 de la loi organique n° 32 de 2019 du Conseil d'État syrien.

<sup>69</sup> Article 29 de la loi organique n° 32 de 2019 du Conseil d'État syrien.

<sup>70</sup> Article 31 de la loi organique n° 32 de 2019 du Conseil d'État syrien.

au Commissariat d'État de grands pouvoirs dans le processus de l'instruction des dossiers.

En pratique cependant, le rôle du Commissariat d'État est largement marginalisé. Les administrations publiques ne communiquent pas toujours le dossier administratif au Commissariat d'État, ou le communiquent de manière incomplète ou tardive. Cela conduit à un retard dans les procédures de traitement des affaires. L'absence de délai imposé au Commissariat d'État pour l'instruction des affaires aboutit au fait que ce dernier établit son rapport dans un délai pouvant aller jusqu'à un an<sup>71</sup>. Sur le plan du contenu, comme l'épingle Mohamad al-Halak dans sa thèse sur la juridiction administrative syrienne<sup>72</sup>, le Commissariat d'État dépose souvent un rapport sommaire, sans information ni consultation des parties, qui se limite à désigner un expert ou à rejeter la requête, ce qui oblige le juge de l'audience à décider de rouvrir les débats pour permettre aux parties d'exposer leurs arguments. En contradiction avec les objectifs poursuivis par le législateur syrien, le Commissariat d'État devient l'organe qui est principalement responsable du retard dans le traitement des affaires devant le Conseil d'État.

## Le défaut d'exécution des décisions du Conseil d'État syrien

Un problème majeur qui mine l'efficacité du Conseil d'État syrien concerne le respect de ses décisions prises au contentieux d'annulation. Malgré le manque de statistiques sur l'inexécution des décisions de la justice administrative en Syrie, on peut affirmer que l'administration publique syrienne renâcle dans de nombreux cas à exécuter les décisions du juge administratif, soit en ne les exécutant pas du tout, soit en ne les exécutant que partiellement<sup>73</sup>, soit encore en ne les exécutant que tardivement. À raison, Sam Dalla estime que « La justice dont les décisions ne sont pas exécutées ou littéralement respectées n'est qu'une justice artificielle et elle renforce même le sentiment de l'injustice chez l'administré. Ce dernier, victime d'une décision illégale de l'administration, devient une nouvelle fois la victime de la justice elle-même. »<sup>74</sup>

Pour analyser ce défaut d'effectivité, nous envisagerons successivement les formules exécutoires des décisions du Conseil d'État syrien et les moyens contentieux organisés par les lois syriennes pour faire exécuter les décisions du Conseil d'État syrien.

### *Les formules exécutoires des décisions du Conseil d'État syrien*

L'alinéa 2 de l'article 65 de la loi organique du Conseil d'État syrien n° 32 dispose que la grosse d'un arrêt d'annulation, soit la mention apposée sur une décision de

<sup>71</sup> Z. Rousslan, *Les Procédures du contentieux d'annulation devant le Conseil d'État syrien*, op. cit., p. 228.

<sup>72</sup> M. Al-Halak, *La Spécialité du recours devant la juridiction administrative. Étude comparée*, op. cit., p. 202.

<sup>73</sup> Voyez par exemple la décision de la Cour du Contentieux administratif n° 4/1267 de 2006 citée par Z. Rousslan, *Les Procédures du contentieux d'annulation devant le Conseil d'État syrien*, op. cit., p. 465.

<sup>74</sup> S. Dalla, *Recours pour excès de pouvoir et limite quant à la protection des administrés*, op. cit., p. 377.

justice en vue de son exécution, porte la formule exécutoire suivante : « Les ministres et chefs de service compétents doivent pourvoir à l'exécution du présent jugement et s'y conformer. »<sup>75</sup> La formule exécutoire d'un jugement de plein contentieux est la suivante : « L'autorité chargée de l'exécution doit pourvoir à l'exécution du présent lorsqu'elle est légalement requise, et les autorités compétentes doivent lui prêter main-forte si nécessaire. »<sup>76</sup>

Le droit syrien confie l'exécution des jugements du Conseil d'État qui ne sont pas les décisions d'annulation aux huissiers de justice. La loi n° 13 de 2010 modifiant la loi organique du Conseil d'État syrien a inséré un nouvel alinéa à l'article 36 qui dispose que « Les autres jugements rendus par le Conseil d'État, pour l'administration publique ou autres, sont exécutés par l'huissier de justice compétent. » De même, l'article 275 de la nouvelle loi des procédures civiles n° 1 de 2016 prévoit que « Les décisions rendues par le Conseil d'État, en matière d'indemnisation, sont exécutées par l'huissier de justice compétent. »<sup>77</sup> Comme l'huissier de justice judiciaire n'est pas compétent pour exécuter les décisions d'annulation du Conseil d'État syrien, la seule voie ouverte contre l'inexécution des décisions d'annulation du Conseil d'État syrien est la voie contentieuse qui, comme on va le voir, reste très théorique.

### ***Les moyens contentieux proposés par les lois syriennes***

La doctrine syrienne estime que, pour obtenir l'exécution d'une décision rendue par le Conseil d'État syrien qui tarde à être exécutée, le bénéficiaire peut introduire un recours pour excès de pouvoir contre l'inexécution de la décision de justice par l'administration<sup>78</sup> et mettre en cause la responsabilité civile et pénale de l'agent responsable de l'inexécution<sup>79</sup>. Ces deux moyens restent cependant théoriques.

La jurisprudence du Conseil d'État syrien, dans les quinze dernières années, ne contient aucune décision rendue par le Conseil d'État relative aux demandes d'annulation d'un refus implicite ou exprès de l'exécution d'une décision du Conseil d'État syrien<sup>80</sup>. De plus, le Conseil d'État syrien a jugé irrecevables les recours concernant le refus de l'administration d'exécuter les décisions judiciaires, en considérant que « Le Conseil d'État n'est pas compétent pour connaître des recours concernant l'inexécution des décisions judiciaires par l'administration publique. »<sup>81</sup> Il estime que « L'inexécution de la décision judiciaire par l'administration peut prendre plusieurs formes : orale, écrite ou matérielle. En conséquence, le Conseil d'État n'est

<sup>75</sup> Alinéa 2 de l'article 65 de la loi organique n° 32 de 2019 du Conseil d'État syrien.

<sup>76</sup> Alinéa 2 de l'article 65 de la loi organique n° 32 de 2019 du Conseil d'État syrien.

<sup>77</sup> Loi des procédures devant la juridiction civile syrienne n° 1 du 3 janvier 2016.

<sup>78</sup> S. Dalla, *Recours pour excès de pouvoir et limite quant à la protection des administrés*, op. cit., p. 379 et Z. Rousslan, *Les Procédures du contentieux d'annulation devant le Conseil d'État syrien*, op. cit., p. 487.

<sup>79</sup> S. Dalla, *Recours pour excès de pouvoir et limite quant à la protection des administrés*, op. cit., p. 379.

<sup>80</sup> Z. Rousslan, *Les Procédures du contentieux d'annulation devant le Conseil d'État syrien*, op. cit., p. 489.

<sup>81</sup> Décision de la Cour administrative suprême n° 75 de 1990, *Les principes généraux entre 1965-1990*.

pas compétent pour connaître les litiges qui sont le résultat d'un acte matériel (et non d'un acte administratif). »<sup>82</sup>

La voie de la mise en cause de la responsabilité civile ou pénale se révèle tout aussi peu efficace. La Constitution syrienne de 2012 prévoit dans son article 138 que « L'abstention de l'exécution des décisions judiciaires ou les entraves mises à leur exécution constituent un crime puni par la loi. »<sup>83</sup> Le Code pénal syrien considère que la méconnaissance de la chose jugée syrienne constitue un délit pénal<sup>84</sup>. Malheureusement, de telles dispositions demeurent sans application en Syrie. En effet, dans la plupart des cas, l'agent chargé de l'exécution de la décision du Conseil d'État est un ministre<sup>85</sup>. Même quand il s'agit d'un agent public, la mise en œuvre de sa responsabilité pénale, qui exige l'intervention du procureur public, est très rare<sup>86</sup>.

Au vu de ces éléments, modifier la loi organique du Conseil d'État syrien semble indispensable pour renforcer l'effectivité de l'exécution des décisions du juge administratif syrien au contentieux de l'annulation.

Après avoir passé en revue les caractéristiques du contentieux administratif d'annulation et ses principales faiblesses, nous allons proposer des améliorations de la justice administrative syrienne en nous inspirant des exemples belge et français.

## II. Une réforme souhaitable

Nos propositions d'amélioration du Conseil d'État syrien visent à clarifier et renforcer ses compétences, à améliorer la procédure et à renforcer les moyens d'exécution de ses arrêts.

### Clarifier et renforcer les compétences

En Belgique, le Conseil d'État est compétent pour statuer par voie d'arrêt sur les recours en annulation dirigés contre les actes et règlements des diverses autorités administratives<sup>87</sup>. Aux termes de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État belge, tous les actes et règlements des diverses autorités administratives ainsi que les

<sup>82</sup> Décision de la Cour administrative suprême n° 6 de 1979 citée par M. Almhayni, *Les Principes du contentieux administratif*, Tome 1, Al-Nouri, 2004, p. 492.

<sup>83</sup> La Constitution syrienne de 1973 ne contenait pas cette disposition.

<sup>84</sup> Le Code pénal syrien dispose dans son article 361 que « Tout agent public qui n'applique pas les lois ou les décisions juridictionnelles, peut être sanctionné par un emprisonnement de 3 mois à 2 ans. »

<sup>85</sup> S. Dalla, *Recours pour excès de pouvoir et limite quant à la protection des administrés*, op. cit., p. 387.

<sup>86</sup> Z. Rousslan, *Les Procédures du contentieux d'annulation devant le Conseil d'État syrien*, op. cit., p. 496.

<sup>87</sup> L'autorité administrative se définit comme « toute institution créée ou agréée par les pouvoirs publics, qui est chargée d'un service public et ne fait pas partie du pouvoir judiciaire ou législatif, dans la mesure où son fonctionnement est déterminé et contrôlé par ces pouvoirs publics et où elle peut prendre des décisions obligatoires à l'égard des tiers » ; P. Goffaux, *Dictionnaire élémentaire de droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 34.



silences de l'autorité peuvent être soumis au contrôle du Conseil d'État<sup>88</sup>. Les actes internes relatifs aux marchés publics et aux membres de leur personnel émanant des assemblées législatives et des organes du pouvoir judiciaire ont récemment été ajoutés à sa saisine<sup>89</sup>.

En France, le Conseil d'État est le juge de cassation contre les décisions rendues en dernier ressort par toutes les juridictions administratives françaises<sup>90</sup>, sauf dans certains cas déterminés par les lois<sup>91</sup>. Depuis 1953<sup>92</sup>, les quarante-deux tribunaux administratifs sont les juges de droit commun du contentieux administratif en premier ressort<sup>93</sup>. À ce titre, ils tranchent le contentieux en annulation, le contentieux en responsabilité administrative (responsabilité pour faute et sans faute) et les litiges sur le contrat administratif<sup>94</sup>. Depuis la loi du 31 décembre 1987, huit cours administratives d'appel statuent en second ressort sur les jugements des tribunaux administratifs<sup>95</sup>.

Comme nous l'avons vu, en Syrie, la domination du pouvoir exécutif sur les autres pouvoirs a diminué le rôle du Conseil d'État pour contrôler la légalité des actes administratifs. En fait, l'existence d'une série de lois excluant tout recours juridictionnel, le droit du président de la République d'adopter des décrets législatifs et la compétence de la Cour constitutionnelle pour vérifier la constitutionnalité des règlements sont des questions limitant le rôle du Conseil d'État pour contrôler les actes administratifs. Des réformes constitutionnelles et législatives doivent être apportées à la Syrie afin d'améliorer l'efficacité du Conseil d'État syrien et élargir ses compétences.

Sur le plan constitutionnel, pour établir un État démocratique en Syrie, il est important que la Syrie limite le pouvoir législatif du président de la République<sup>96</sup> et accorde au Conseil d'État la compétence de contrôler la constitutionnalité des actes réglementaires. Sur le plan législatif, il est indispensable que les lois syriennes évoluent pour se conformer à la Constitution syrienne de 2012. Ce travail exige un grand effort du Parlement syrien pour modifier les lois syriennes inconstitutionnelles dans le plus

<sup>88</sup> L'article 14, § 3 dispose : « Lorsqu'une autorité administrative est tenue de statuer et qu'à l'expiration d'un délai de quatre mois prenant cours à la mise en demeure de statuer qui lui est notifiée par un intéressé, il n'est pas intervenu de décision, le silence de l'autorité est réputé constituer une décision de rejet susceptible de recours. Cette disposition ne préjudicie pas aux dispositions spéciales qui établissent un délai différent ou qui attachent des effets différents au silence de l'autorité administrative. »

<sup>89</sup> M. Pâques, *Principes de contentieux administratif*, op. cit., p. 27 et M. Delnoy, A. Pirson, « L'extension de la compétence *ratione materiae* du Conseil d'État et la modification du point de départ du délai de recours », *Administration publique*, 2016/3, p. 235.

<sup>90</sup> Article L.331-1 de Code de justice administrative.

<sup>91</sup> Le Conseil d'État se prononce sur les recours dirigés contre les ordonnances du président de la République, les décrets, le recrutement et la discipline des agents publics nommés par décret du président de la République en vertu de l'article 13 de la Constitution française (articles L.311-2, 311.3, 4, 6, 7, 8, 10, 11, 12 et R.311-1 du Code de Justice administrative). Sur ce sujet, voyez R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, 12<sup>e</sup> éd., Paris, Montchrestien, 2006, p. 281 et P. Delvolvé, v<sup>o</sup> « Conseil d'État » in *Répertoire du contentieux administratif*, 2012, mise à jour 2015.

<sup>92</sup> Décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 portant réforme du contentieux administratif. Sur ce sujet, voyez A. de Laubadère, « La réforme du contentieux administratif », *L'Actualité juridique. Droit administratif*, 1953, p. 173 et 1954, p. 13 ; M. Gazier, « La réforme du contentieux administratif », *J.C.P.*, 1952, I, p. 1134.

<sup>93</sup> L'article L.311-1 dispose que « Les tribunaux administratifs sont, en premier ressort, juge de droit commun du contentieux administratif, sous réserve des compétences que l'objet du litige ou l'intérêt d'une bonne administration de la justice conduisent à attribuer à une autre juridiction administrative. »

<sup>94</sup> R. Rouquette, *Petit traité du procès administratif*, 5<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2012, p. 23.

<sup>95</sup> Loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif.

<sup>96</sup> Article 113 de la Constitution syrienne de 2012.

bref délai. En soutien à notre argumentation, nous pouvons invoquer l'article 154 de la Constitution syrienne qui enjoint le législateur à modifier les législations en vigueur et publiées avant l'approbation de la Constitution pour les rendre conformes à la Constitution dans un délai de trois ans. À défaut, la nouvelle Constitution de 2012 risque de subir le même sort que la Constitution syrienne de 1973. L'article 173 de la Constitution syrienne de 1973 disposait que « Les législations entrées en vigueur et publiées avant l'adoption de cette Constitution restent applicables jusqu'à ce qu'elles soient modifiées conformément à ses dispositions. » Malgré la consécration des droits civils et politiques, la loi des tribunaux exceptionnels (la Cour de sécurité) et la loi d'état d'urgence<sup>97</sup> sont restées d'application en Syrie jusqu'en 2011, en violation flagrante de la Constitution de 1973<sup>98</sup>.

Sur le plan législatif, les dispositions qui protègent certains actes administratifs de tout contrôle judiciaire doivent être modifiées pour se conformer à l'article 50 de la Constitution syrienne de 2012 qui, en son alinéa 4, interdit l'immunisation juridictionnelle des actes administratifs<sup>99</sup>. Dans le même ordre d'idées, la loi n° 32 de 2019 sur le Conseil d'État syrien doit être réformée sur plusieurs points afin de garantir l'efficacité du contrôle juridictionnel des actes de l'exécutif et faire obstacle à l'immunisation juridictionnelle dont jouissent certains actes de l'exécutif, en contradiction avec la Constitution de 2012.

D'abord, la compétence d'annulation du Conseil d'État syrien doit être étendue afin d'inclure tous les actes administratifs individuels ou réglementaires en évitant l'énumération législative mentionnée par l'article 8 de la loi n° 32 relative aux agents publics. De même, il convient d'élargir la notion d'acte administratif pour permettre au Conseil d'État syrien de contrôler les actes émanant d'institutions de droit privé chargées de la gestion d'un service public. Ensuite, il importe de soumettre les décrets législatifs (en arabe : *Al-marassim altashreh*) au contrôle du Conseil d'État syrien avant leur ratification par le Parlement. En effet, avant leur ratification par le Parlement, ces actes sont des actes administratifs à caractère réglementaire. En pratique, ce pouvoir législatif du président de la République syrien a diminué sensiblement le rôle du Conseil d'État pour contrôler la légalité de certains actes du pouvoir exécutif. On relèvera que le Conseil d'État égyptien est clair sur cette question : selon lui, « Il est incontestable que le recours en annulation des décrets législatifs pris par l'exécutif dans les intervalles de deux législatures, en vertu de l'article 41 de la Constitution de 1923, est ouvert aux intéressés devant le Conseil d'État. »<sup>100</sup> Il est souhaitable que le Conseil

<sup>97</sup> Décret-loi organique n° 51 du 21 décembre 1962 sur l'état d'urgence en Syrie.

<sup>98</sup> Le Président syrien a levé l'état d'urgence par le décret n° 161 du 22 avril 2011 et a supprimé la Cour de sécurité de l'État par le décret n° 53 du 22 avril 2011. Sur ce sujet, voyez Commission syrienne des droits de l'homme, *Rapport sur la violation des droits de l'Homme sous la Constitution syrienne de 1973*, 7 juillet 2003, disponible en ligne ; URL : <http://www.shrc.org/?p=6775> (consulté le 15 janvier 2020).

<sup>99</sup> Lors d'une conférence organisée par le syndicat des journalistes à Tartous en Syrie avant l'adoption de la nouvelle Constitution, Sam Dalla, membre de la Commission nationale de la rédaction de la Constitution syrienne de 2012, a déclaré que « la majorité des lois et des règlements syriens en vigueur (90 %) ne se conforment pas avec le projet de la Constitution de 2012 » et que « le pouvoir judiciaire n'est pas en bonne situation et non indépendant ». Cette déclaration a été reprise sur le site internet du média *Syria Steps* le 25 février 2012 ; URL : <http://www.syriasteps.com/?d=127&id=83091> (consulté le 15 janvier 2020).

<sup>100</sup> C.E.E., 29 novembre 1955, *Rec.*, p. 171. Cité également par A. B. Abdulla, *Le contrôle de l'administration dans certains pays arabes du Proche-Orient*, Thèse de doctorat, Université de Bordeaux I, 1975, p. 104.

d'État syrien adopte la même attitude que le Conseil d'État égyptien, le frère jumeau du Conseil d'État syrien, ou à défaut, que la loi soit expressément modifiée en ce sens.

Toujours dans l'objectif de renforcer l'efficacité du contrôle par le Conseil d'État, il importe de lui accorder la compétence de contrôler la constitutionnalité des actes réglementaires (en arabe : *Al-lawaaeh wa al-anzima*). Enfin, le législateur devrait reconnaître au Conseil d'État la compétence de statuer sur la responsabilité sans faute de l'État afin d'offrir un recours effectif aux victimes d'un dommage causé par les autorités, indépendamment de la reconnaissance de la qualification fautive du comportement qui en est l'origine.

Depuis la nouvelle Constitution de 2012, le législateur bénéficie d'un délai de trois ans pour adapter la législation sur le contentieux administratif aux nouvelles dispositions constitutionnelles. À défaut de modification légale, il appartient au juge administratif syrien d'écarter l'application de telles lois inconstitutionnelles et de consacrer dans sa jurisprudence la supériorité de la Constitution syrienne.

## Améliorer la procédure devant le Conseil d'État syrien

Pour pouvoir contester efficacement un acte administratif, il faut avant toute chose pouvoir l'identifier, et pouvoir prendre connaissance de ses motivations. C'est pourquoi la Belgique garantit l'accès aux documents administratifs<sup>101</sup> et leur motivation obligatoire<sup>102</sup>. Dans l'objectif de construire un État démocratique en Syrie, le législateur syrien adopterait utilement des principes similaires<sup>103</sup>.

Ensuite, comme on l'a vu, la loi organique du Conseil d'État syrien n° 32 n'a pas déterminé les procédures devant le Conseil d'État. En l'absence de texte, les procédures civiles sont applicables devant le Conseil d'État sous réserve que de telles règles ne violent pas la nature du contentieux administratif. Une réforme essentielle de la Section juridictionnelle consisterait en l'adoption d'un règlement de procédure<sup>104</sup>. Ce règlement devrait poursuivre les objectifs suivants : accélérer le traitement des dossiers, faciliter l'accès au Conseil d'État syrien et simplifier les procédures devant le juge du référé administratif.

### *Une accélération du traitement des dossiers*

À défaut de délais suffisamment définis, la procédure devant le Conseil d'État est très longue, ce qui prive d'effectivité le droit de recours ouvert aux justiciables devant

<sup>101</sup> La loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration (*Moniteur belge*, 30 juin 1994) consacre le droit pour tout administré de consulter les documents administratifs qui le concernent, d'en recevoir une copie et d'en rectifier les informations qui s'avèrent inexactes ou incomplètes.

<sup>102</sup> Loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ; *Moniteur belge*, 12 septembre 1991.

<sup>103</sup> La motivation de décisions administratives individuelles n'est pas obligatoire en Syrie.

<sup>104</sup> La procédure devant le Conseil d'État belge est régie par les lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'État et l'arrêté du régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du Contentieux administratif du Conseil d'État belge. La version coordonnée de ces textes est disponible en ligne sur le site de cette institution.

cette juridiction, et d'efficacité le contrôle exercé par celle-ci sur les autorités. Les délais doivent donc être fixés par le législateur pour les différents actes de la procédure (par exemple, le délai dans lequel le commissaire d'État doit établir son rapport et le notifier aux parties<sup>105</sup>, ou le délai dans lequel la partie requérante peut adresser au greffe un mémoire en réplique ou mémoire ampliatif).

Il ne suffit cependant pas de prévoir des délais. Encore faut-il sanctionner leur non-respect. En l'état actuel du droit, le législateur impose un délai de 30 jours dans lequel l'administration publique doit communiquer au Conseil d'État syrien le mémoire en réponse et le dossier administratif<sup>106</sup>. Mais il reste muet en cas d'inaction de cette autorité. En pratique, l'administration syrienne ne respecte donc pas ce délai. Pour obliger les parties syriennes à respecter les délais (existants ou à venir), il est souhaitable que le législateur syrien modifie les dispositions de la loi organique du Conseil d'État en insérant de nouvelles dispositions visant à obliger les parties à respecter des délais impartis.

On peut ici s'inspirer de la Belgique. Le législateur belge a adopté deux mécanismes pour obliger l'administration à respecter des délais impartis. Le premier mécanisme belge est l'astreinte : la chambre saisie peut ordonner, à la demande de l'auditorat désigné ou à la demande d'une partie ou d'office, le dépôt du dossier administratif moyennant le paiement d'une astreinte<sup>107</sup>. Le deuxième mécanisme belge instaure une présomption de fondement de la demande : si l'administration ne communique pas le dossier administratif dans le délai imparti, les faits allégués par le requérant sont réputés prouvés à moins que ces faits soient manifestement inexacts<sup>108</sup>. De même, afin d'obliger les parties à respecter des délais impartis, le législateur belge a instauré trois présomptions de désistement d'instance : en cas d'absence de demande par le requérant de poursuite de la procédure après un arrêt de rejet d'une demande de suspension<sup>109</sup>, en d'absence de mémoire en réplique ou mémoire ampliatif dans le délai requis<sup>110</sup>, en cas d'absence de demande de poursuite de la procédure après rapport d'auditeur concluant au rejet<sup>111</sup>.

En adoptant des mécanismes similaires (astreinte, présomption de fondement de la demande, présomption de désistement), le traitement des dossiers devant le Conseil d'État syrien sera évidemment plus rapide et plus efficient. Outre l'adoption d'un règlement de procédure incluant la fixation de délais et la sanction de leur non-respect, il serait utile d'adopter un régime de responsabilité de l'État pour une durée excessive de la procédure. Enfin, il est évident que l'informatisation du Conseil d'État syrien serait de nature à améliorer son fonctionnement et partant, à réduire la longueur des procédures diligentées devant lui.

<sup>105</sup> En Belgique, l'auditeur doit établir son rapport dans un délai précis à partir de la réception du dossier complet (article 24 des lois coordonnées sur le Conseil d'État).

<sup>106</sup> L'article 23 de la loi organique du Conseil d'État syrien stipule que « l'administration doit adresser au greffe le mémoire en réponse et le dossier administratif dans un délai de 30 jours prenant cours à la réception de la notification de requête ».

<sup>107</sup> Article 21 alinéa 5 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

<sup>108</sup> Article 21 alinéa 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

<sup>109</sup> Article 17 § 4 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

<sup>110</sup> Article 21 alinéa 2 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

<sup>111</sup> Article 21 alinéa 6 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

### *Rendre la justice administrative plus accessible*

Plusieurs mesures légales permettraient d'accroître l'accessibilité du Conseil d'État syrien : l'indication des voies de recours dans la notification de l'acte administratif, le prolongement de délai du recours en cas de domiciliation du requérant hors de Syrie<sup>112</sup>, la possibilité d'introduire une requête sans avocat ; la mise en œuvre de système d'aide juridique ; la possibilité d'introduire la requête par la formalité de la voie postale<sup>113</sup> et l'adoption de la procédure électronique facultative comme cela a été consacré en Belgique<sup>114</sup>.

Dégager des moyens alternatifs de règlement du contentieux de l'administration serait également de nature à améliorer l'accessibilité de la justice administrative aux administrés. Nous pensons par exemple aux médiateurs fédéraux belges<sup>115</sup>, ou au défendeur des droits en France qui peut recevoir des réclamations de toute personne dont les droits et intérêts se trouvent mis en cause par l'administration<sup>116</sup>. Selon Michel Leroy, « La saisine d'un médiateur offre donc de réelles perspectives d'obtenir la solution d'un litige à des conditions qui, comparées aux recours juridictionnels, sont plus économiques, plus rapides et moins préjudiciables à l'entente entre les parties. »<sup>117</sup>

### *Simplifier le référé administratif*

À défaut d'une procédure *sui generis*, l'application des principes de la procédure civile au référé administratif aboutit à un retard du traitement des affaires et donc à l'inefficacité de la procédure.

Pour réformer la procédure devant le juge de référé administratif, la Syrie peut utilement s'inspirer de la Belgique<sup>118</sup> en consacrant les éléments suivants : admettre la demande en suspension à l'égard de tout acte faisant l'objet d'une requête en

<sup>112</sup> En Belgique, le délai de recours en annulation devant le Conseil d'État belge est fixé à soixante jours. Ce délai est porté à nonante jours pour les personnes qui demeurent dans un pays non limitrophe de la Belgique, et à cent cinquante jours pour celles qui demeurent hors Europe (article 89 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948).

<sup>113</sup> En Belgique, la requête d'annulation doit être adressée au Conseil d'État par pli recommandé à la poste (article 84 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948).

<sup>114</sup> Afin de faciliter les procédures devant le Conseil d'État belge, le législateur belge, dès la réforme de 2014, a institué des procédures électroniques facultatives pour les parties. Le site internet du Conseil d'État belge contient un « manuel de l'utilisateur » pour expliquer les modalités d'utilisation des procédures électroniques ; URL : <http://eproadmin.raadvst-consetat.be> (consulté le 15 janvier 2020).

<sup>115</sup> En Belgique, la loi du 22 mars 1995 (*Moniteur belge*, 7 avril 1995) a institué des médiateurs fédéraux qui sont des autorités indépendantes visant à rechercher une conciliation en suite de réclamations introduites par des particuliers quant au fonctionnement de l'un ou l'autre service public. Voyez le site officiel du médiateur fédéral belge ; URL : <http://www.mediateurfederal.be/fr> (consulté le 15 janvier 2020).

<sup>116</sup> L'article 71-1 de la Constitution française dispose que « le Défenseur des droits veille au respect des droits et libertés ». Sur ce sujet, voyez la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits en France. *Journal officiel*, n° 0075, 30 mars 2011, p. 5487. Voyez le site officiel du Défenseur des droits ; URL : <https://www.defenseurdesdroits.fr/> (consulté le 15 janvier 2020).

<sup>117</sup> M. Leroy, *Contentieux administratif*, 5<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Anthemis, 2011, p. 29.

<sup>118</sup> La réforme de 2014 en Belgique a simplifié les conditions et les procédures du contentieux de suspension devant le Conseil d'État belge. La procédure en référé devant le Conseil d'État belge est régie par un arrêté royal du 5 décembre 1991. Sur la réforme du référé administratif belge, voyez B. Lombaert, M. Thomas, « La réforme du référé administratif : une réforme qualitative ? », *Administration publique*, 2016/3, p. 304.

annulation<sup>119</sup>, définir légalement les conditions de recevabilité de la demande en suspension telles que l'existence de moyens d'annulation sérieux et une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation<sup>120</sup>, prévoir des délais de procédure abrégés pour le dépôt du rapport par le commissaire d'État et pour le prononcé de l'arrêt<sup>121</sup> et, enfin, organiser la possibilité d'introduire une requête en extrême urgence pour les cas d'abus d'autorité et les excès de pouvoir les plus graves<sup>122</sup>.

## Renforcer les moyens d'exécution des arrêts du Conseil d'État

La grande faiblesse du Conseil d'État syrien réside dans le fait qu'il n'a pas les moyens de contraindre directement l'administration à respecter ses décisions d'annulation. Comme on l'a vu, en l'état actuel du droit syrien, seules des nouvelles actions juridictionnelles permettent de lutter contre l'inertie administrative (le recours en annulation contre la décision d'inexécution ou la mise en cause de la responsabilité pénale de l'agent public). En pratique, ces moyens sont insuffisants pour contraindre l'administration à exécuter les décisions du Conseil d'État syrien. Pour résoudre ce problème, certains auteurs syriens proposent la création d'une section au sein du Conseil d'État chargée de l'exécution des arrêts du Conseil d'État, l'imposition d'un délai d'exécution dans les arrêts du Conseil d'État et la mise en œuvre effective de la responsabilité pénale et civile de l'agent responsable de l'inexécution des décisions de la justice<sup>123</sup>.

En s'inspirant du mécanisme d'exécution des arrêts des Conseils d'État belge et français, il est nécessaire que le Conseil d'État syrien puisse, dans ses arrêts, fixer un délai d'exécution et préciser les mesures à prendre pour remédier à l'illégalité<sup>124</sup>. Un pouvoir d'injonction et d'astreinte devrait lui être reconnu pour contraindre l'autorité à exécuter les arrêts du Conseil d'État (modification de l'article 65 de la loi organique sur le Conseil d'État)<sup>125</sup>. De même, un pouvoir de substitution pourrait lui être confié dans le cas où la nouvelle décision à prendre résulte d'une compétence liée de l'administration<sup>126</sup>. Enfin, une demande d'exécution des arrêts du Conseil d'État syrien

<sup>119</sup> La demande de suspension devant le Conseil d'État belge est en principe admise jusqu'au dépôt du rapport de l'auditeur. Après ce dépôt, elle doit faire l'objet d'une demande motivée sur laquelle le président se prononcera par ordonnance (Article 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'État).

<sup>120</sup> Article 17 § 1<sup>er</sup> des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Avant la réforme de 2014, la loi belge imposait la démonstration d'un risque de préjudice grave difficilement réparable.

<sup>121</sup> En Belgique, ce délai est de quarante-cinq jours à partir du dépôt de la demande (article 17 § 5 des lois coordonnées sur le Conseil d'État).

<sup>122</sup> En Belgique, en cas d'extrême urgence, une requête en suspension peut être déposée avant le dépôt de la requête en annulation (article 17 § 4 des lois coordonnées sur le Conseil d'État).

<sup>123</sup> Z. Rousslan, *Les procédures du contentieux d'annulation devant le Conseil d'État syrien*, op. cit., p. 532.

<sup>124</sup> Article 35/1 des lois coordonnées sur le Conseil d'État belge.

<sup>125</sup> L'article 36 des lois coordonnées sur le Conseil d'État belge prévoit la possibilité d'assortir l'exécution d'un arrêt d'une astreinte. En France, la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 a permis de contraindre l'administration à exécuter une décision rendue par la juridiction administrative en donnant au Conseil d'État la possibilité de prononcer une astreinte à l'encontre de l'administration.

<sup>126</sup> Une réforme inspirée de l'article 36 § 1<sup>er</sup> alinéa 2 des lois coordonnées du Conseil d'État belge.

devrait être recevable sans le recours à un avocat<sup>127</sup>. Garantir l'exécution des arrêts du Conseil d'État syrien est une réforme capitale car le rétablissement de la légalité ou l'effectivité de l'annulation prononcée par le juge administratif est un enjeu primordial dans un État de droit<sup>128</sup>.

## Conclusion

Pour avoir un Conseil d'État syrien moderne et efficace, une réforme ambitieuse de sa section contentieuse s'impose. Cette réforme vise à étendre ses compétences, la rendre plus accessible aux administrés, accélérer le traitement des dossiers et garantir l'exécution complète de ses arrêts. Seule une telle réforme permettrait de rendre effectif le contrôle juridictionnel des actes administratifs syriens, et d'offrir aux administrés les moyens juridiques de lutter contre les abus et excès des autorités administratives dans la Syrie de demain.

---

<sup>127</sup> Une réforme inspirée de l'article R.911-4 du Code de Justice administrative français.

<sup>128</sup> P. Delvolvé, « Exécution des décisions de justice contre l'administration », *Étude et documents du Conseil d'État*, n° 35, 1983-1984, p. 137.

# La Section d'avis consultatif et de législation du Conseil d'État syrien\*

*Des pistes d'avenir*

## Introduction\*\*

Dans des États démocratiques tels que la Belgique et la France, le Conseil d'État joue un rôle essentiel dans l'élaboration des normes législatives et réglementaires. Historiquement, le rôle du Conseil d'État a évolué : de conseiller du Prince, il est devenu son gardien. Dans l'antichambre du pouvoir, le rôle du Conseil d'État n'est plus courtisan. Il dirige les pas des gouvernants sur la voie étroite de la légalité et de la constitutionnalité de leurs actions et de leurs décisions. Au fil du temps, le Conseil d'État a quitté le giron de l'exécutif pour rejoindre celui du Parlement<sup>1</sup>.

En Syrie, le rôle consultatif du Conseil d'État est plongé dans l'ombre. La Constitution syrienne de 1973 ne faisait aucune référence à la mission consultative du Conseil d'État syrien<sup>2</sup>. L'article 39 de la nouvelle Constitution syrienne de 2012 prévoit désormais que le Conseil d'État est « un organe consultatif autonome ». Mais contrairement à la Constitution française qui prévoit les cas dans lesquels la consultation du Conseil d'État français est obligatoire<sup>3</sup>, la Constitution syrienne renvoie au législateur le soin de déterminer les compétences consultatives du Conseil d'État. Lors

---

\* Ce chapitre a été rédigé par Ahmad Kodmani.

\*\* La traduction des études du Conseil d'État est une traduction non officielle (libre). Tous les liens (URL) mentionnés dans ce chapitre ont été consultés pour la dernière fois en juin 2021.

<sup>1</sup> Sur cette évolution en France, voyez *infra*.

<sup>2</sup> L'article 138 de la Constitution syrienne de 1973 prévoyait que « le Conseil d'État exerce le contentieux administratif, la loi détermine les conditions de désignation de ses magistrats, de leur avancement, discipline et révocation ».

<sup>3</sup> Articles 37, 38 et 39 de la Constitution française de 1958.



de la réforme du Conseil d'État de 2019<sup>4</sup>, la Section d'avis consultatif et de législation n'a été que très peu réformée par le législateur.

Le silence constitutionnel, l'imprécision des dispositions législatives, le manque de données statistiques et scientifiques sur le rôle du Conseil d'État syrien et le défaut d'indépendance du Conseil d'État face au pouvoir exécutif<sup>5</sup>, tous ces facteurs plongent dans l'ombre le rôle du Conseil d'État dans l'élaboration des lois et règlements.

Dans ce chapitre, notre ambition est d'éclairer la mission consultative du Conseil d'État syrien en pointant dans un premier temps les difficultés que rencontre la Section consultative du Conseil d'État syrien (I) et en proposant dans un second temps des idées de réforme inspirées des Conseils d'État égyptien, belge et français (II).

## I. Les difficultés

La Section d'avis consultatif et de législation est divisée en différentes chambres qui peuvent être saisies par la présidence de la République, le Conseil des peuples, les ministères et les administrations publiques<sup>6</sup>. Selon la nouvelle loi du Conseil d'État syrien de 2019, leur nombre et leurs compétences sont arrêtés par décision du Conseil privé du Conseil d'État<sup>7</sup>. Chaque chambre est présidée par un conseiller. Actuellement, la Section d'avis consultatif et de législation se divise en 5 chambres divisées selon une répartition en fonction du ministère qui est à l'origine de la demande de consultation<sup>8</sup>.

La Section d'avis consultatif et de législation comprend également un Bureau de la rédaction législative qui a été créé en 2019<sup>9</sup>. Ce nouveau Bureau se compose de membres du Conseil d'État et il est présidé par un conseiller d'État.

<sup>4</sup> Les articles 66 à 76 de la nouvelle loi organique n° 32 du 16 décembre 2019 concernent la section d'avis consultatif et de législation du Conseil d'État syrien.

<sup>5</sup> Nous avons consacré l'un des chapitres précédents à la question de l'indépendance du Conseil d'État syrien et à sa subordination au Conseil des ministres.

<sup>6</sup> Article 66 de la loi organique n° 32 de 2019 du Conseil d'État syrien.

<sup>7</sup> Selon l'ancienne loi du Conseil d'État syrien de 1959, leur nombre et leurs compétences étaient arrêtés par l'Assemblée générale du Conseil d'État.

<sup>8</sup> La Chambre A donne des avis concernant les contrats et les questions juridiques émanant du président de la République, de la présidence du Parlement, de la présidence du Conseil des ministres, du ministère de la Défense, du ministère des Affaires étrangères, du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Commission de la planification d'État. La Chambre B donne des avis concernant les contrats et les questions émanant du ministère de l'Économie et du Commerce extérieur. La Chambre C donne des avis concernant les contrats et les questions émanant du ministère du Logement et de la Construction, du ministère des Finances, du ministère de la Communication, du ministère du Pétrole. La Chambre D donne des avis concernant les contrats et les questions émanant du ministère des Affaires religieuses, du ministère de l'Environnement, du ministère du Tourisme et du ministère des Affaires sociales et de l'Emploi. La Chambre E donne des avis concernant les contrats et les questions émanant du ministère de l'Éducation, du ministère du Commerce intérieur, du ministère de la Culture, du ministère de l'Électricité ; M. N. Al-Masry, « Le système judiciaire en Syrie », en ligne sur le site du barreau des avocats de Damas (en arabe) : [https://www.damascusbar.org/arabic/judicial\\_sys/ifram/law\\_sys.htm](https://www.damascusbar.org/arabic/judicial_sys/ifram/law_sys.htm) (consulté le 18 juin 2021).

<sup>9</sup> Article 72 de la loi organique n° 32 de 2019 du Conseil d'État syrien.

La section d'avis consultatif et de législation possède enfin une Assemblée générale qui comprend sept membres : le président du Conseil d'État, les vice-présidents du Conseil d'État et des conseillers d'État par ordre d'ancienneté<sup>10</sup>.

Pour faire le tour des problèmes que rencontre actuellement la Section d'avis consultatif et de législation du Conseil d'État syrien, nous passerons d'abord en revue les compétences du Conseil d'État syrien puis la procédure qui est diligentée en son sein et enfin, sa mission de rapport.

## Des compétences confuses et insuffisantes

À la lecture des dispositions législatives de la loi n° 32 de 2019, les compétences des chambres, du Bureau législatif et de l'Assemblée générale sont à la fois insuffisantes et confuses. Insuffisantes car en l'absence d'une obligation légale contraignant le pouvoir exécutif à associer la Section d'avis consultatif et de législation dans sa mission réglementaire et législative, le rôle de cette dernière reste inféodé à ce dernier et en pratique, marginalisé. Confuses car la Section d'avis consultatif et de législation exerce deux types de compétences : des compétences consultatives et d'étranges compétences contentieuses.

### *Les compétences des chambres*

En vertu de l'article 69 de la nouvelle loi du Conseil d'État syrien de 2019, le Gouvernement ou le Parlement syrien (l'Assemblée populaire) peut interroger le Conseil d'État syrien sur toute question juridique ou administrative qui lui paraît présenter une difficulté. Les demandes sont généralement envoyées au Conseil d'État par la présidence de la République, le Conseil des peuples, la présidence du Conseil des ministres et les ministères<sup>11</sup>. Ces demandes d'avis visent à résoudre un problème juridique, à interpréter les textes juridiques, à éclairer les administrations publiques sur la portée de dispositions, ou à donner un avis sur un contrat administratif. Les demandes d'avis sont traitées par les différentes chambres en fonction du ministère qui est à l'origine de la demande.

En principe, la consultation de la Section consultative pour les demandes d'avis est facultative : l'administration a le choix de consulter ou non le Conseil d'État. Toutefois, dans certains cas déterminés par la loi, l'administration est obligée de consulter la Section d'avis consultatif du Conseil d'État. Selon l'article 70 de la loi n° 32 organique du Conseil d'État, les administrations sont obligées de demander l'avis du Conseil d'État pour tout engagement concernant un investissement ou une exploitation de ressources naturelles du pays. En vertu de l'article 71 de cette même loi, l'administration doit consulter les chambres du Conseil d'État avant de conclure, accorder ou autoriser un contrat, une conciliation ou un arbitrage dans les matières

<sup>10</sup> Selon l'article 43 de l'ancienne loi du Conseil d'État syrien de 1959, l'Assemblée générale de la Section d'avis consultatif et de législation comprenait un vice-président et tous les présidents des chambres.

<sup>11</sup> Article 69 de la loi organique n° 32 de 2019 sur le Conseil d'État syrien.

de plus de cent cinquante millions de livres syriennes. L'articulation juridique de ces obligations légales avec l'exemption de certains contrats prévue par décret législatif<sup>12</sup> reste cependant confuse.

Que la consultation soit obligatoire ou facultative, l'avis rendu par la Section consultative du Conseil d'État syrien n'est en principe pas contraignant<sup>13</sup>. Toutefois, un récent avis de l'Assemblée générale de la Section d'avis<sup>14</sup> a opéré un revirement capital en affirmant que les avis rendus par la Section consultative du Conseil d'État concernant les questions administratives, juridiques ou interprétatives des lois sont contraignants pour l'autorité qui les a sollicités.

### ***Les compétences du Bureau de la rédaction législative***

La nouvelle loi organique du Conseil d'État syrien de 2019 a créé un bureau de la rédaction législative au sein de la Section consultative du Conseil d'État syrien pour réviser les projets d'acte législatif qui sont envoyés au Conseil d'État par la présidence de la République, le Conseil du peuple ou la présidence du Gouvernement<sup>15</sup>. Avant 2019, cette compétence appartenait aux chambres consultatives du Conseil d'État<sup>16</sup>.

Le Bureau de la rédaction législative peut être également chargé par le Gouvernement syrien, le Conseil de peuple ou le président de la République de préparer ou rédiger le texte d'un projet législatif ou réglementaire, dont ils déterminent la matière et l'objet<sup>17</sup>.

Pour le surplus, contrairement à l'Égypte<sup>18</sup>, la consultation du Conseil d'État syrien pour les projets de loi et de règlement n'est pas obligatoire en Syrie. Ni la Constitution syrienne, ni la loi n° 32 du Conseil d'État syrien n'a prévu une obligation générale de consulter la Section consultative du Conseil d'État syrien pour les projets de loi et de règlement.

En matière de loi et de règlement, la Section d'avis consultatif et de législation du Conseil d'État syrien est donc compétente dans deux cas. Dans le premier cas, le Gouvernement ou le Parlement prépare les projets de loi ou de règlement et l'envoie, le cas échéant, au Conseil d'État afin qu'il révise leur rédaction. Dans le second, le Gouvernement ou le Parlement peut charger le Bureau de la Section consultative de préparer et rédiger le projet de loi ou de règlement, en indiquant la matière et l'objet

<sup>12</sup> Par exemple, le décret législatif n° 155 du 31 décembre 1964 a exempté les contrats du Bureau des blés de la consultation du Conseil d'État ; le décret législatif n° 292 du 22 décembre 1963, les contrats conclus à l'extérieur de Syrie en cas de nécessité ; le décret n° 74 du 14 octobre 1973, les contrats de développement.

<sup>13</sup> A. Talbeh, *Le Contrôle judiciaire sur les actes de l'administration*, 5<sup>e</sup> éd., Damas, Presses universitaires de Damas, 1996, p. 126.

<sup>14</sup> Avis de l'assemblée générale de la Section d'avis consultatif, n° 670/2016 dans l'affaire N° 2170/2016, non publié.

<sup>15</sup> Article 72 de la loi organique n° 32 de 2019 sur le Conseil d'État syrien.

<sup>16</sup> Article 45 de la loi n° 55 de 1959 sur le Conseil d'État syrien.

<sup>17</sup> Article 73 de la loi organique n° 32 de 2019 sur le Conseil d'État syrien.

<sup>18</sup> En vertu de la loi n° 47 de 1972 sur le Conseil d'État égyptien (*Journal officiel*, n° 40 du 5 octobre 1972), le législateur a obligé le gouvernement égyptien et les ministres à consulter le Conseil d'État égyptien pour tout projet de loi et de règlement, ainsi que le président de la République pour toutes les décisions à caractère législatif. L'article 63 de la loi organique sur le Conseil d'État égyptien indique que « tout ministre ou toute administration doit, avant de promulguer une loi, une décision du président de la République à caractère législatif ou une ordonnance, consulter le Conseil d'État pour réviser la rédaction de tels projets ».

du projet en question. Dans les deux cas, la consultation du Conseil d'État syrien est facultative.

Malgré le déficit de source statistique et doctrinale, on peut néanmoins constater que la mission consultative réglementaire et législative du Conseil d'État syrien est marginale car le pouvoir exécutif syrien n'est pas obligé de saisir la Section consultative pour les projets de loi et de règlement. On peut d'ailleurs s'étonner que le législateur syrien ait obligé les administrations publiques à consulter la Section consultative du Conseil d'État pour certains actes administratifs déterminés par la loi (conclure un contrat, autoriser une conciliation), mais qu'il n'ait pas prévu une telle obligation pour le chef du Gouvernement ou le président de la République à l'égard des textes législatifs ou réglementaires.

Après avoir passé en revue les compétences des chambres du Conseil d'État, penchons-nous sur les compétences de l'Assemblée générale.

### *Les compétences de l'Assemblée générale*

Le législateur réserve à l'Assemblée générale les affaires d'une certaine importance. Selon l'article 75 alinéa 1, de la loi n° 32 sur le Conseil d'État syrien, l'Assemblée générale est chargée d'émettre un avis motivé sur : « 1 : Les questions importantes internationales, constitutionnelles et législatives envoyées par la présidence de la République, le président du Parlement, le président du Gouvernement, un ministre ou le président du Conseil d'État. 2 : Les affaires étudiées par une chambre qui trouve dans son projet d'avis une contradiction avec un avis précédent d'autre chambre ou avec un avis précédent de l'Assemblée générale de la section consultative »<sup>19</sup>.

Comme déjà mentionné, en 2016, un avis de l'Assemblée générale de la Section d'avis consultatif et de législation considère que les avis de la section consultative concernant l'interprétation des lois ou des questions juridiques sont contraignants pour l'autorité qui l'a sollicité<sup>20</sup>. En 2019, le caractère contraignant des avis de l'Assemblée générale a été consacré par le législateur syrien<sup>21</sup>. Ce caractère contraignant concerne uniquement les avis de l'Assemblée générale et non ceux rendus par les chambres consultatives du Conseil d'État.

De plus, l'Assemblée générale est également compétente pour réviser la rédaction des projets de loi par le bureau de la rédaction législative qui lui sont renvoyés en raison de leur importance<sup>22</sup>. Enfin, l'Assemblée générale est chargée d'une curieuse compétence à cheval entre la mission consultative et la mission contentieuse. Elle est compétente pour émettre un avis motivé dans les litiges entre deux administrations dans les conditions suivantes<sup>23</sup> : le litige doit concerner un droit et non l'interprétation d'un texte ; les deux parties doivent être des administrations publiques (les ministres,

<sup>19</sup> Article 75 de la loi organique n° 32 de 2019 sur le Conseil d'État syrien.

<sup>20</sup> Avis n° 670/2016 de l'Assemblée générale rendu dans l'affaire n° 2170/2016, non publié.

<sup>21</sup> Article 75 alinéa 3 de la loi organique n° 32 de 2019 sur le Conseil d'État syrien.

<sup>22</sup> Article 75 alinéa 2 de la loi organique n° 32 de 2019 sur le Conseil d'État syrien.

<sup>23</sup> Article 75 alinéa C de la loi organique n° 32 de 2019 sur le Conseil d'État syrien.

les établissements publics à caractère industriel et commercial, les organes provinciaux ou municipaux) ; le litige doit résulter de l'exercice de l'activité publique<sup>24</sup>.

Ce rôle contentieux de l'Assemblée générale soulève de multiples questions dès lors que l'Assemblée générale du Conseil d'État est un organe consultatif et non un organe juridictionnel doté de garanties procédurales<sup>25</sup>.

En outre, se pose la question de la force juridique des avis rendus par l'Assemblée générale dans ce contexte. De tels avis sont-ils obligatoires ou facultatifs ? L'administration peut-elle refuser d'exécuter ceux-ci ? Contrairement à la législation égyptienne<sup>26</sup>, l'ancienne législation syrienne était muette sur cette question<sup>27</sup>. La jurisprudence de la Section consultative du Conseil d'État<sup>28</sup> et la jurisprudence de la Cour de cassation<sup>29</sup> ont comblé ce silence en posant que les avis rendus par l'Assemblée générale en matière des litiges entre les administrations publiques sont contraignants. Récemment, la nouvelle loi du Conseil d'État de 2019 a consacré le caractère contraignant des avis rendus par l'Assemblée générale en matière des litiges entre les administrations publiques<sup>30</sup>. Elle n'a cependant pas défini la sanction en cas de non-respect de ces avis par les administrations publiques.

Enfin, la compétence contentieuse de l'Assemblée générale prévue par l'article 74 de la loi n° 32 soulève à notre avis un problème majeur d'inconstitutionnalité car cela prive l'administration publique de son droit de saisir une autre juridiction en cas de litige avec une administration publique. Or, la Constitution syrienne de 2012 interdit d'exclure certains actes ou décisions administratives de tout contrôle juridictionnel<sup>31</sup>

<sup>24</sup> Cependant, suite à un avis de l'Assemblée générale, les litiges résultant de l'exécution d'un contrat administratif entre deux administrations publiques syriennes sont de la compétence exclusive de la Cour du contentieux administratif et sont exclus de la compétence de l'Assemblée générale de la Section d'avis consultatif (Avis n° 34/2011 de l'Assemblée générale rendu dans l'affaire n° 1141/2011, non publié – à propos d'un litige concernant un contrat public entre l'Entreprise publique des Voies et des Ponts et l'Organisme général des Transports routiers).

<sup>25</sup> La jurisprudence judiciaire syrienne a confirmé la compétence de principe de l'Assemblée générale pour trancher les litiges entre les administrations publiques. Une décision de la Cour de cassation syrienne indique que « l'Assemblée générale du Conseil d'État est le seul organe compétent pour trancher les litiges entre les administrations publiques » ; C.C.S., n° 3 du 8 mai 1972, « Les principes juridiques de l'Assemblée générale de la Cour de cassation », *Revue de droit*, ministère de la Justice, I<sup>re</sup> partie, 1993, p. 263.

<sup>26</sup> L'article 66 alinéa D de la loi organique du Conseil d'État égyptien n° 47 de 1972 précise que « l'avis de l'Assemblée générale des sections d'avis et de législation est contraignant pour les parties intéressées ».

<sup>27</sup> L'article 47 de la loi n° 55 de 1959 indiquait que « l'Assemblée générale des sections d'avis et de législation est chargée d'émettre un avis motivé sur [...] les litiges entre les ministères et les diverses administrations, ou entre les ministères et les administrations, ou entre les ministères et les organes provinciaux ou municipaux, ou entre ces derniers organes ».

<sup>28</sup> La « jurisprudence » désigne les avis rendus par la Section consultative du Conseil d'État syrien.

<sup>29</sup> La jurisprudence judiciaire a confirmé le caractère contraignant des avis de l'Assemblée générale relatifs aux litiges entre les administrations publiques en indiquant que dans ce cas, « l'avis rendu est contraignant pour les administrations publiques » ; C.C.S., n° 3 du 8 mai 1972, « Les principes juridiques de l'Assemblée générale de la Cour de cassation », *Revue de droit*, ministère de la Justice, I<sup>re</sup> partie, 1993, p. 263. Dans le même sens, voyez l'avis n° 21-B/4749 du Conseil des ministères du 29 juin 2002, non publié, cité in H. Alkaed, « La compétence de l'Assemblée générale de la section d'avis consultatif et de législation pour les litiges entre les administrations publiques », *Revue des sciences économiques et juridiques de l'Université de Damas*, 2010, n° 26.

<sup>30</sup> Article 74 alinéa 3 de la loi organique n° 32 de 2019 sur le Conseil d'État syrien.

<sup>31</sup> Article 51 alinéa 4 de la Constitution syrienne de 2012 qui dispose qu'« il est interdit d'exclure certains actes administratifs du contrôle judiciaire ».

et garantit le droit de recourir à la justice<sup>32</sup>. De plus, le législateur distingue les litiges entre les administrations publiques qui sont confiés à l'Assemblée générale, et les litiges entre les citoyens et les administrations publiques qui sont confiés à la Cour du Contentieux administratif ou à la juridiction judiciaire. Ce faisant, le législateur opère une distinction qui ne repose sur aucune justification raisonnable et partant, il viole le principe d'égalité devant les lois qui est consacré par la Constitution syrienne de 2012. Ne serait-il pas plus logique d'octroyer cette compétence aux juridictions administratives en lieu et place de l'Assemblée générale de la section d'avis consultatif ?

Comme nous venons de le voir, les compétences de la Section d'avis mériteraient d'être clarifiées et renforcées. Avant de suggérer des pistes en ce sens, nous allons nous pencher sur la procédure qui est suivie au sein de cette Section et montrer qu'elle suscite également des critiques.

## Une procédure peu réglementée

La réglementation de la procédure devant la Section d'avis consultatif et de législation ne permet pas à cette section d'être efficace. Les articles 66 et 76 de la loi organique n° 32 sur le Conseil d'État sont rédigés de manière générale. L'article 49 de la loi n° 76 confie au règlement interne du Conseil d'État le soin de préciser les règles de répartition des demandes d'avis entre les membres des chambres et les procédures de la consultation du Conseil d'État. Ce sont donc les articles 21 à 41 du Règlement interne du Conseil d'État syrien qui organisent les procédures devant la Section consultative du Conseil d'État.

Ce Règlement définit la procédure de la manière suivante. Les demandes d'avis sont attribuées aux différentes chambres en fonction du ministre qui est à l'origine de la demande. Le président de chaque chambre règle la distribution des demandes d'avis parmi les membres de sa chambre<sup>33</sup>. La chambre compétente rend l'avis et renvoie le dossier devant un comité spécifique ou devant l'Assemblée générale en cas de difficulté. En l'état actuel, la réglementation de la procédure soulève deux problèmes principaux.

Le premier concerne l'absence de délai imposé à la procédure. Ni la nouvelle loi n° 32, ni le règlement interne du Conseil d'État syrien ne détermine le délai dans lequel la Section d'avis consultative et de législation doit donner son avis. Par manque de statistiques, on ne peut pas connaître le délai moyen d'élaboration d'un avis motivé par le Conseil d'État syrien, mais il n'est pas déraisonnable de penser que la lenteur des procédures qui caractérise les institutions syriennes en général, et les juridictions syriennes en particulier<sup>34</sup>, atteint également la Section d'avis consultative et de législation. Dans ce contexte, il est regrettable que le règlement interne du Conseil d'État syrien soit toujours identique à celui appliqué devant le Conseil d'État égyptien en

<sup>32</sup> Article 51 alinéa 3 de la Constitution syrienne de 2012 qui prévoit que « le droit de recourir à la justice, aux voies de recours et aux moyens de défense est garanti par la loi ».

<sup>33</sup> Article 29 du Règlement interne du Conseil d'État syrien.

<sup>34</sup> S. Dalla, « La Syrie. Une réforme de l'état inachevée et bloquée », *op. cit.*, p. 29-53.

1955<sup>35</sup> et qu'il n'ait été ni modernisé, ni adapté aux spécificités syriennes. L'adoption d'un nouveau règlement interne propre au Conseil d'État syrien permettrait de fixer les délais dans lesquels la Section d'avis doit accomplir sa mission consultative.

Le second problème procédural concerne la publicité de la procédure. Le Règlement prévoit que l'avis rendu par le Conseil d'État syrien est communiqué par porteur à l'administration concernée, et à cette administration seulement. Il n'est pas publié et il n'est donc pas accessible au public. De plus, l'original du projet de loi ou de règlement examiné par la section consultative du Conseil d'État syrien est renvoyé à l'administration concernée sans conservation d'une copie au sein du Conseil d'État. Cela rend difficile la lecture et l'utilisation ultérieure de ces avis, même de manière interne, et partant cela freine la construction et la diffusion d'une jurisprudence cohérente.

La section consultative du Conseil d'État se caractérise par des compétences confuses et une procédure peu réglementée. Avant de formuler des pistes d'amélioration, tournons-nous vers un outil précieux : le rapport d'activités.

## Un rapport d'activités sous-utilisé

En pratique, évaluer les compétences et le fonctionnement de la Section consultative du Conseil d'État syrien est délicat en raison du manque de sources. Il existe pourtant un précieux moyen d'information prévu par l'article 78 de la loi n° 32 du Conseil d'État selon lequel « Le président du Conseil d'État envoie au président de la République, tous les six mois, un rapport incluant les résultats d'études, les réformes nécessaires d'ordre législatif ou réglementaire et les cas d'excès de pouvoir commis par les administrations publiques. »

En pratique cependant, cet outil est sous-utilisé par le Conseil d'État. Ce dernier se contente d'envoyer tous les deux ou trois ans un rapport d'activités sommaire, sans suggérer des réformes, ni signaler les excès de pouvoirs, ni fournir les études visées par l'article 78 de la loi n° 32. En outre, ce rapport n'est ni accessible au public, ni disponible en ligne. Le Conseil d'État se passe donc d'un précieux outil d'information et d'un puissant levier de réforme.

Nous venons de passer en revue les difficultés que rencontre la Section consultative. Nous allons à présent tracer des pistes de réforme qui pourraient être suivies afin de renforcer le contrôle qu'elle exerce sur les autorités syriennes.

<sup>35</sup> Le Règlement interne égyptien a été adopté par décision du Premier ministre le 12 avril 1955.

## II. Des pistes de réforme

Dans ce chapitre, nous suggérerons des réformes pour améliorer la fonction consultative du Conseil d'État syrien en nous inspirant des expériences des conseils d'État égyptien, belge et français. Nous suggérons successivement de renforcer les compétences de la Section d'avis consultatif et de législation, d'améliorer la procédure suivie en son sein et de revaloriser le rapport annuel des activités du Conseil d'État syrien.

### Renforcer et clarifier les compétences

Pour améliorer les travaux de la Section consultative du Conseil d'État syrien, il est souhaitable de procéder à une réforme en profondeur visant à clarifier et élargir les compétences consultatives du Conseil d'État syrien. Cette réforme devrait porter sur trois aspects.

La première modification concerne le renforcement des compétences consultatives du Conseil d'État syrien dans le processus de l'élaboration des normes législatives et réglementaires. À la différence des lois organiques sur les Conseils d'État belge<sup>36</sup>, français<sup>37</sup> et égyptien<sup>38</sup>, la loi n° 32 de 2019 sur le Conseil d'État syrien n'impose pas au pouvoir exécutif de consulter la Section consultative du Conseil d'État lorsqu'il élabore des projets d'acte législatif ou réglementaire. Comme nous l'avons vu, l'implication du Conseil d'État syrien dans ce processus n'est que facultative. Par conséquent, le Gouvernement syrien peut se passer complètement du Conseil d'État syrien dans sa mission législative et sa mission réglementaire. Il convient de remédier à cette lacune en insérant un nouvel article à la loi n° 32 obligeant le Gouvernement syrien à soumettre à l'avis motivé du Conseil d'État syrien tous les projets de loi et de règlement.

Toujours dans l'objectif de renforcer les compétences consultatives du Conseil d'État syrien, il conviendrait de modifier la loi n° 32 afin d'autoriser le Parlement syrien à consulter le Conseil d'État syrien sur les propositions de loi qui émanent de ses membres. Le Conseil d'État syrien pourrait à ce sujet suivre la même évolution qu'en France. Alors que le Conseil d'État français était le conseiller exclusif du Gouvernement, il s'est vu confier un rôle de conseiller du Parlement à partir de la

<sup>36</sup> En Belgique, cette obligation est prévue par l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Elle concerne à la fois les projets de norme législative (loi, décret, ordonnance) et les projets d'arrêté réglementaire (royal, gouvernemental, ministériel).

<sup>37</sup> La Constitution française impose la consultation obligatoire du Conseil d'État pour tous les projets de loi (article 39 alinéa 2), pour les projets de décret visant à modifier ou abroger des lois antérieures (article 37 alinéa 2) et pour les ordonnances (article 38). En ce qui concerne les règlements d'exécution des lois, il revient à ces dernières de soumettre ou non ceux-ci à la consultation du Conseil d'État.

<sup>38</sup> L'article 63 de la loi organique n° 47 de 1972 du Conseil d'État égyptien a inséré l'obligation de consulter la Section de législation du Conseil d'État égyptien pour tous les projets de loi, de règlement et de décret : « Les projets de lois et d'ordonnances, et les projets de décrets doivent être envoyés à la Section de législation afin de réviser leur rédaction. Il est possible de demander à la Section de législation de préparer de tels projets ».



révision constitutionnelle du 23 juillet 2008<sup>39</sup>. En vertu des conditions prévues par la loi<sup>40</sup>, le président d'une Assemblée peut soumettre au Conseil d'État pour avis avant son examen en Commission, une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose<sup>41</sup>. En Belgique aussi, la Section de législation peut être saisie par les différents parlements sur les propositions législatives émanant de leurs membres, à l'initiative de leur président ou d'un certain nombre de leurs membres<sup>42</sup>. Permettre au Conseil d'État syrien de quitter le giron exclusif du pouvoir exécutif serait donc une évolution logique de cette institution. Cette mesure ferait coup double : elle serait de nature à autonomiser à la fois le Conseil d'État syrien et les parlementaires de la mainmise du pouvoir exécutif.

Pour revaloriser la mission consultative du Conseil d'État syrien, une deuxième modification s'impose : il faut supprimer la curieuse compétence contentieuse de la Section d'avis consultatif et de législation du Conseil d'État syrien. Nous proposons donc d'abroger l'alinéa C de l'article 75 de la loi n° 32 de 2019 qui confie à l'Assemblée générale de la Section consultative la compétence de trancher les litiges entre les administrations publiques et de la confier à la Section juridictionnelle du Conseil d'État syrien. À l'instar de la Belgique et de la France, il n'y aurait donc plus de distinction parmi les litiges avec les administrations publiques syriennes. En outre, cela permettrait de clarifier le rôle du Conseil d'État dans la résolution de ces litiges : la Section juridictionnelle les tranchera de manière décisive.

Enfin, la troisième modification que nous suggérons concerne la coordination des textes juridiques syriens. Certaines législations syriennes et leurs modifications successives ne sont pas unies dans une seule version en raison de l'absence d'un organe ayant pour mission de coordonner ces textes. Pour n'en prendre qu'un exemple : avant 2019, l'ancienne loi n° 55 de 1959 sur le Conseil d'État syrien et ses modifications par la loi n° 7 de 1990 et la loi n° 13 de 2011 n'étaient pas coordonnées dans un texte unique. Une coordination remédierait à cette fâcheuse dispersion et permettrait une consultation plus aisée des textes.

Le législateur belge est inspirant à ce sujet : il a confié à la Section de législation du Conseil d'État belge la compétence de coordonner, de codifier et de simplifier les textes à la demande des présidents des parlements ou des gouvernements<sup>43</sup>. Dans ce cas, le Bureau de coordination soumet son projet à la Section de législation qui le

<sup>39</sup> L'article 14 de la loi constitutionnelle française n° 2008-724 du 23 juillet 2008 a ajouté un dernier alinéa à l'article 39 de la Constitution qui prévoit une saisine facultative du Conseil d'État par le président de l'assemblée intéressée ; *Journal officiel*, n° 171 du 24 juillet 2008, texte n° 2, p. 11890.

<sup>40</sup> Loi n° 2009-689 du 15 juin 2009 tendant à modifier l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et à compléter le Code de justice administrative, *Journal officiel*, n° 0137, 16 juin 2009, p. 9784. Ces conditions sont les suivantes : la demande d'avis doit être formulée avant l'examen du texte en commission par le président de l'Assemblée sauf si l'auteur de la proposition s'y oppose.

<sup>41</sup> Article 39 de la Constitution française de 1958. Sur le rôle du Conseil d'État à l'égard des propositions de loi : A. Roblot-Troizier, J.-G. Sorbara, « Limites et perspectives de la nouvelle fonction législative du Conseil d'État », *L'Actualité juridique. Droit administratif*, n° 36, 2009, p. 1994-2001 ; P. Gonod, « Le Conseil d'État, conseil du Parlement », *Revue française de droit administratif*, 2008, p. 871 et P. Gonod, « L'examen des propositions de loi par le Conseil d'État : procédure novatrice ou simple gadget ? », *Revue française de droit administratif*, 2009, p. 890.

<sup>42</sup> Article 2 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

<sup>43</sup> Article 6bis des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Sur cette mission, voyez J. Salmon, J. Jaumotte, E. Thibaut, *Le Conseil d'État de Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 311.

transmet avec son avis motivé au Premier ministre ou aux présidents concernés<sup>44</sup>. Il est souhaitable que le législateur syrien suive le pas de son homologue belge en insérant un nouvel article dans la loi n° 32 de 2019 sur le Conseil d'État syrien octroyant au bureau de la rédaction législative de la Section consultative du Conseil d'État la compétence de coordonner et de codifier les textes de lois syriennes.

Nous venons de voir comment le rôle consultatif du Conseil d'État syrien pourrait être renforcé en clarifiant et en étendant ses compétences. Nous allons à présent formuler des propositions sur la procédure suivie en son sein.

## Améliorer et accélérer la procédure

Face à la lenteur des procédures devant la Section consultative du Conseil d'État syrien, la loi et le Règlement du Conseil d'État doivent être réformés afin de prévoir les mesures suivantes : adopter un nouveau système de répartition des dossiers ; automatiser ce système afin d'alléger le travail du greffe ; permettre l'utilisation de nouveaux moyens de communication (télécopieur, courrier électronique) entre le Conseil d'État et l'administration, comme c'est le cas en France et en Belgique.

De même, il serait utile de prévoir des procédures de consultation en urgence et des délais maximaux dans lesquels les avis doivent être rendus afin d'accélérer et améliorer le traitement des dossiers soumis à la Section consultative, comme devant le Conseil d'État belge<sup>45</sup>.

Enfin, d'importantes mesures de publication seraient opportunes afin que la Section consultative puisse jouer un rôle efficace : développer un site internet ; publier systématiquement les avis du Conseil d'État sur ce site comme le fait la Belgique depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017<sup>46</sup> ; publier en ligne une brochure détaillée sur la procédure devant la Section consultative du Conseil d'État syrien comme l'a fait le Conseil d'État belge<sup>47</sup>. Afin de construire une jurisprudence solide et la diffuser de manière efficace, la copie des projets de texte qui font l'objet de ces avis devrait être conservée au sein du Conseil d'État et publiée concomitamment à ces avis. Un dernier levier peut être utilisé pour améliorer la fonction consultative du Conseil d'État syrien : le rapport d'activités.

<sup>44</sup> *Idem*.

<sup>45</sup> Articles 3 et 84 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

<sup>46</sup> La publication en ligne systématique des avis du Conseil d'État belge est réglée par les articles 5/1 à 5/4 des lois coordonnées sur le Conseil d'État depuis la loi du 16 août 2016 modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'État ; *Moniteur belge*, 14 septembre 2016 (2<sup>e</sup> éd.).

<sup>47</sup> Le site internet du Conseil d'État belge contient un *vade-mecum* détaillé sur la procédure devant la section de législation.

## Revaloriser le rapport annuel des activités du Conseil d'État syrien

Pour que soit respecté l'article 78 de la loi actuelle du Conseil d'État syrien qui prévoit l'envoi semestriel d'un rapport d'activités au président de la République, nous proposons d'instaurer au sein de celui-ci une Section du rapport et des études comme en France<sup>48</sup>. De plus, le contenu de ce rapport devrait être fixé légalement de manière précise, comme c'est le cas en France<sup>49</sup> et en Belgique<sup>50</sup>.

Ce rapport devra également être publié et disponible sur le site internet du Conseil d'État syrien, comme c'est le cas en France et en Belgique. En respectant ces modalités, nous sommes convaincus que ce rapport sera essentiel pour évaluer le rôle du Conseil d'État syrien, l'aider à résoudre ses problèmes et lui permettre de jouer un rôle décisif dans l'édification du droit syrien de demain.

## Conclusion

Pour reconstruire la Syrie sur des bases démocratiques, le pouvoir exécutif devrait être obligé de consulter le Conseil d'État lorsqu'il élabore des projets de norme législative et réglementaire. Une modification législative de la loi n° 32 de 2019 devrait être adoptée en ce sens. De même, pour relever les défis d'une nouvelle Syrie démocratique, la section consultative du Conseil d'État syrien devrait être soumise à des procédures plus exigeantes et à une règle de publicité maximale de ses activités en général, et de ses avis en particulier. C'est à ces conditions que le Conseil d'État syrien pourra, de courtisan, devenir contre-pouvoir.

<sup>48</sup> La section du rapport et des études du Conseil d'État français a été créée par le décret n° 85-90 du 24 janvier 1985, *Journal officiel*, 25 janvier 1985, p. 1043.

<sup>49</sup> L'article R123-5 du Code de justice administrative française dispose que ce rapport mentionne les réformes d'ordre législatif, réglementaire ou administratif sur lesquelles le Conseil d'État attire l'attention du Gouvernement, et signale les éventuelles difficultés rencontrées dans l'exécution des décisions contentieuses du Conseil d'État et des juridictions administratives.

<sup>50</sup> L'article 119 des lois coordonnées sur le Conseil d'État belge, inséré par l'article 7 de la loi du 24 mars 1994, prévoit que le Conseil d'État établit et publie annuellement un rapport d'activités. Il en fixe le contenu de manière précise (statistiques des affaires, répartition des affaires, mise en œuvre des plans de gestion, cadre du personnel, ...).

# Bibliographie

## Monographies et thèses de doctorat

- Aarts P., Cavatorta F., *Civil Society in Syria and Iran: Activism in Authoritarian Contexts*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2013.
- Abdulla A. B., *Le Contrôle de l'administration dans certains pays arabes du Proche-Orient*, Thèse de doctorat, Université de Bordeaux I, 1975.
- Al-Bahri H., *La Justice constitutionnelle : une étude comparée*, Damas, Université de Damas, 2017.
- Al-Daradji I., *La Cour constitutionnelle dans les constitutions syriennes. Lecture juridique et historique comparée*, Citizenship and Legitimacy Program in the Arab World, LSE, Londres, 2000, disponible en ligne (en arabe) ; URL : [https://eprints.lse.ac.uk/105792/1/Syrian\\_Connotational\\_Court\\_Book\\_paper\\_.pdf](https://eprints.lse.ac.uk/105792/1/Syrian_Connotational_Court_Book_paper_.pdf) (consulté le 5 mai 2021).
- Al-Daradji I., *Les Pères constituants - Histoires politiques et constitutionnelles des travaux de l'Assemblée constituante de la première constitution syrienne après l'indépendance - La Constitution de 1950*, Damas, Hisham Al-Boustant, 2021.
- Al-Halak M., *La Spécialité du recours devant la juridiction administrative. Étude comparée*, Thèse de doctorat, Université de Damas, 2011.
- Alhole M., *La Justice administrative*, Alexandrie, Presses universitaires, 1995.
- Al-Hussain M.-Y., Nouh M., *Le Droit administratif*, Damas, Presses de l'Université de Damas, 2010-2011.
- Al-Khalil S., *Journal d'une assiégée. Douma, Syrie*, Donnemarie-Dontilly, Éditions iXe, 2022.
- Almhayni M., *Les Principes du contentieux administratif*, Tome 1, Al-Nouri, 2004.
- Alsabagh I., *Juste avant l'aube. Lettres de guerre et d'espérance du curé d'Alep*, Paris, Cerf, 2017.
- Al-Zoua'bi Z., *Syrian Civil Society Organizations. Reality and Challenges. A Research Based on the Results of Capacity Assessment of Syrian Civil Society Organizations*, Citizens for Syria, Berlin, 2017, disponible en ligne ; URL : [https://citizensforsyria.org/OrgLiterature/Syrian\\_CSOs\\_Reality\\_and\\_challenges\\_2017-CfS\\_EN.pdf](https://citizensforsyria.org/OrgLiterature/Syrian_CSOs_Reality_and_challenges_2017-CfS_EN.pdf) (consulté le 28 novembre 2021).
- Andrieu K., *La Justice transitionnelle : de l'Afrique du Sud au Rwanda*, Paris, Folio, 2012.
- Ayoub R., *Le Commissariat d'État et son rôle dans la juridiction administrative syrienne*, recherche présentée pour obtenir le titre d'avocat, Barreau de Damas, 2011.
- Bantekas I., *Principles of Direct and Superior Responsibility in International Humanitarian Law*, Manchester, Manchester University Press, 2002.
- Baron X., *Histoire de la Syrie. De 1918 à nos jours*, Paris, Tallandier, 2014.
- Baroutt M. J., *The Past Decade in Syria: The Dialectic of Stagnation and Reform*, Arab Center for Research & Policy Studies (Doha Institute), Research Papers, octobre 2011.
- Bellivier F., Eudes M., Fouchard I., *Droit des crimes internationaux*, Paris, PUF, 2018.
- Boutin C., De Cara J.-Y., Saint-Prot C., *Les Constitutions arabes*, Paris, Karthala, 2016.

- Boutros-Ghali B., *Le Droit international à la recherche de ses valeurs : paix, développement, démocratisation*, Recueil des cours de l'Académie de droit international, La Haye, 2000, t. 286.
- Chapus R., *Droit du contentieux administratif*, 12<sup>e</sup> éd., Paris, Montchrestien, 2006.
- Coleman J. S., *Foundations of Social Theory*, Cambridge, Harvard University Press, 1990.
- Curat Ph., *Les Crimes contre l'humanité dans le Statut de la Cour pénale internationale*, Bruxelles, Bruylant, 2006.
- Dakhli L., *Histoire du Proche-Orient contemporain*, Paris, La Découverte, 2015.
- Dalla S., *Recours pour excès de pouvoir et limite quant à la protection des administrés – Étude comparée du droit du contentieux au Moyen-Orient (Syrie-Égypte) et en France*, Thèse de doctorat, Université de Nantes, 1997.
- Daraji I., *Constitutional Options for Syria, Governance, Democratization and Institutions Building*, United Nations Economic and Social Commission for Western Asia, novembre 2017.
- Duroche J.-Ph., Pedron P., *Droit pénitentiaire*, 4<sup>e</sup> éd. Paris, Vuibert, 2019.
- Edwards R., Franklin J., Holland J. (dir.), *Assessing Social Capital. Concept, Policy and Practice*, Newcastle, Cambridge Scholars Publishing, 2007.
- Fioroni C., « *Société civile* » et évolution de l'autoritarisme en Syrie, Genève, Graduate Institute Publications, 2011.
- Fourn L., *Des vies mouvementées. Bifurcations et ajustements biographiques au fil des parcours militants et migratoires de révolutionnaires syrien-ne-s exilé-e-s en France et au Liban*, Thèse de doctorat, Université d'Aix-Marseille, LAMES-CNRS, 2020.
- Goffaux P., *Dictionnaire élémentaire de droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2006.
- Habermas J., *L'Espace public – Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Paris, Payot, 1992.
- Hadidi S., Majed Z., Mardam-Bey F., *Dans la tête de Bachar el-Assad*, Arles, Coédition Actes Sud/Solin, 2018.
- Kawakibi S. (dir.), *Syrian Voices from Pre-Revolution Syria: Civil Society against All Odds*, Knowledge Program Civil Society in West Asia – Special Bulletin 2, La Haye, Humanist Institute for Co-operation with Developing Countries, 2013.
- Leroy M., *Contentieux administratif*, 5<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Anthemis, 2011.
- Majed Z., *Syrie, la révolution orpheline*, Arles, Actes Sud, 2013.
- Mayaud Y., *Droit pénal général*, 5<sup>e</sup> éd., Paris, PUF, 2015.
- Merkel W., *Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung*, Opladen, Leske + Budrich, 1999.
- Naftali P., *La Construction du « droit à la vérité » en droit international*, Bruxelles, Bruylant, 2017.
- Nahass T., *La Récente Évolution de la jurisprudence administrative concernant la recevabilité du recours d'annulation - Étude comparée entre la Syrie, l'Égypte et la France*, Thèse de doctorat, Université du Caire, 2016.
- Omar H. H., *Renforcement des performances législatives de l'Assemblée du peuple syrien. Étude comparative*, Thèse de doctorat, Université de Damas, 2014.
- Pâques M., *Principes de contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2017.
- Philippe Marino C., *Les Disparitions forcées dans la jurisprudence des cours régionales des droits de l'homme*, Thèse de doctorat, Rouen, Université de Rouen Normandie, 2008.
- Pin X., *Droit pénal général*, 9<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2018.
- Pirotte G., *La Notion de société civile*, Paris, La Découverte, Repères, 2018.
- PRADEL J., *Droit pénal général*, 22<sup>e</sup> éd., Paris, Cujas, 2019.

- PUTNAM R. D., *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993.
- Quemener J.-M., *Bachar el-Assad, en lettres de sang*, Paris, Plon, 2017.
- Renout H., *Droit pénal général*, 18e éd., Bruxelles, Larcier, 2013.
- Rouquette R., *Petit traité du procès administratif*, 5e éd., Paris, Dalloz, 2012.
- Rousslan Z., *Les Procédures du contentieux d'annulation devant le Conseil d'État syrien*, thèse de doctorat, Université d'Alep, 2011.
- Ruiz de Elvira L., *Vers la fin du contrat social en Syrie. Associations de bienfaisance et redéploiement de l'État (2000-2011)*, Paris, Karthala, 2019.
- Sabbagh M. Y. (dir.), *Syrian Constitutional History*, Damas, Dar Al Sharq, 2010.
- Salmon J., Jaumotte J., Thibaut E., *Le Conseil d'État de Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2012.
- Saltoun O., *La Suspension de l'exécution des actes administratifs. Étude comparée*, Thèse de doctorat, Université de Damas, 2010.
- Seurat M., *Syrie. L'État de barbarie*, Paris, PUF, 2012.
- Spitz R., *State-civil Society Relations in Syria: EU Good Governance Assistance in an Authoritarian State*, Thèse de doctorat en sciences politiques, Université de Leiden, Faculté des sciences sociales et comportementales, 2014.
- Sylla A., *Droit international et constitutions dans les États post-conflits*, Thèse de doctorat de droit public, Université Paris Nanterre, 2021.
- Talbeh A., *Le Contrôle judiciaire sur les actes de l'administration*, 5e éd., Damas, Presses universitaires de Damas, 1996.
- Talbeh A., *Les Principes du droit administratif*, tome 2, Damas, Presses universitaires de Damas, 1999.
- Talbeh N., *Les Actes administratifs immunisés de recours*, Thèse de doctorat, Université de Damas, 2010.
- Terré F., Fenouillet D., *Droit civil : Les personnes : Personnalité, Incapacité, Protection*, 8e éd., Paris, Dalloz, 2012.
- X., المبادئ الإرشادية للحق بالتجميع والتنظيم في العالم العربي (titre traduit : Lignes directrices pour le droit de réunion et d'association dans le monde arabe), Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, 2009.

## Articles et chapitres d'ouvrages collectifs

- Adamska-Gallant A., « Kosovo : une expérience de justice transitionnelle », *Délibérée*, n° 2, 2017/2, p. 70-76.
- Akpınar P., « The Limits of Mediation in the Arab Spring: The Case of Syria », *Third World Quarterly*, vol. 37, n° 12, 2016, p. 2288-2303.
- Alchaurpaji J., « Le rôle de la Cour constitutionnelle suprême dans le contrôle de la constitutionnalité des lois en République arabe syrienne sous les constitutions de 1973 et 2012 », *Revue des sciences économiques et juridiques de l'Université de Damas*, vol. 29, n° 3, 2013.
- Al-Dabbagh H., « Débaathification en Irak : justice transitionnelle ou simple vengeance ? », *Revue québécoise de droit international*, vol. 27, n° 1, 2014, p. 31-60.
- Al-Daradji I., « The Syrian Constitutional Court: How Can it Become a Guarantor of Legitimacy and Citizenship? », *Citizenship and Legitimacy Program in the Arab World* London, LSE, Londres, 2000, disponible en ligne (en arabe) ; URL : [http://eprints.lse.ac.uk/105805/1/Daraji\\_syrian\\_constitutional\\_court\\_arabic\\_published.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/105805/1/Daraji_syrian_constitutional_court_arabic_published.pdf) (consulté le 5 mai 2021).

- Al-Ghazali N., « Les élections à l'Assemblée du peuple syrien de 2007 et les droits de l'homme », 4 juin 2007, disponible en ligne sur le site du *Secular Studies & Researches Center in Arabic World*; URL : <https://www.ssrkaw.org> (consulté le 23 mars 2022).
- Al-Imam M. F., *ليل آذار الطويل* (titre traduit : La longue nuit de mars) et *اضراب النقابات المهنية يثير جنون الأسد* (titre traduit : La grève des syndicats a rendu Assad fou), 2015, disponible en ligne ; URL : [https://orient-news.net/ar/news\\_show/85689/0](https://orient-news.net/ar/news_show/85689/0) (consulté le 22 novembre 2021).
- Alkaed H., « La compétence de l'Assemblée générale de la section d'avis consultatif et de législation pour les litiges entre les administrations publiques », *Revue des sciences économiques et juridiques de l'Université de Damas*, n° 26, 2010.
- Almaleh H., *القضاء في التشريع السوري* (titre traduit : La justice dans la législation syrienne), disponible en ligne sur le site de la Commission syrienne des droits de l'homme, 4 février 2004 ; URL : <http://www.shrc.org/?p=7405> (consulté le 17 avril 2022).
- Al-Masry M. N., « Le système judiciaire en Syrie », sans date, disponible en ligne sur le site du barreau des avocats de Damas (en arabe) ; URL : [https://www.damascusbar.org/arabic/judicial\\_sys/ifram/law\\_sys.htm](https://www.damascusbar.org/arabic/judicial_sys/ifram/law_sys.htm) (consulté le 18 juin 2021).
- Al-Sharbaji J., « Les pouvoirs législatifs du Président de la République en vertu de la Constitution de 1973 (étude analytique) », *Revue des sciences économiques et juridiques de l'Université de Damas*, vol. 29, n° 1, 2013.
- Ammour L. A., « La Libye en fragments », *Annuaire français des relations internationales*, vol. XIV, 2013, p. 653-678.
- Andrieu K., « Afrique du Sud : La réconciliation au prix de la justice ? », *Les Cahiers de la justice*, n° 3, 2010/3, p. 99-107.
- Andrieu K., « La politique de la justice transitionnelle : concurrence victimaire et fragmentation du processus en Tunisie », *Les Cahiers de la justice*, n° 3, 2015/3, p. 353-365.
- Arfat S., Banday B., « Victims of Involuntary Disappearance: An Overview of International Law », *Christ University Law Journal*, vol. 2, n° 1, 2013, p. 53-68.
- Asseburg M., Lacher W., Transfeld M., « Mission impossible ? UN Mediation in Libya, Syria and Yemen », *SSOAR – SWP Research Paper*, 8/2018, p. 33, disponible en ligne ; URL : <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/60446> (consulté le 22 octobre 2021).
- Augusto A., Trindade C., « Enforced Disappearances of Persons as a Violation of Jus Cogens: The Contribution of the Jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights », *Nordic Journal of International Law*, vol. 81, n° 4, 2012, p. 507-536.
- Bacci A., « The System of Justice in Syria: Current Organization and Future Challenges », mis en ligne le 31 mars 2010 ; URL : <https://www.alessandrobacci.com/2010/03/the-system-of-justice-in-syria-current.html> (consulté le 24 octobre 2019).
- Balanche F., « Le cadre alaouite I. Alaouites : une secte au pouvoir », *OutreTerre*, n° 14, 2006/1, p. 73-96.
- Balanche F., « Les municipalités dans la Syrie baathiste : déconcentration administrative et contrôle politique », *Revue Tiers Monde*, n° 193, 2008/1, p. 169-187.
- Barah M., « Syrie : de la révolution à l'état d'exception », *Les Cahiers de l'Orient*, n° 116, 2014/4, p. 9-12.
- Barnabé Q., Paiola L., « Le processus constitutionnel de l'État en crise exercé sous la contrainte internationale : étude du cas de la Bosnie-Herzégovine », *Revue juridique de l'Ouest*, 2015/3, p. 41-56.
- Ben Achour R., « Rapport introductif », in Ben Achour R., Laghmani S. (dir.), *Le Droit international à la croisée des chemins (Force du droit et droit de la force)*, Paris, Pédone, 2004, p. 5-15.
- Benchikh M., « La confiscation du droit des peuples à l'autodétermination interne », in *Droit du pouvoir, pouvoir du droit, Mélanges offerts à Jean Salmon*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 807-831.
- Benghellab N., « Des mythes aux réalités de la justice transitionnelle », *Champ pénal/ Penal Field* [En ligne], vol. XIII | 2016, mis en ligne le 12 février 2016 ; URL : <http://journals.openedition.org/champpenal/9235> (consulté le 12 février 2023).

- Berman M. R., Clark R. S., « State Terrorism: Disappearances », *Rutgers Law Journal*, vol. 13, n° 3, 1981, p. 531-558.
- Bernard-Maugiron N., « La Haute Cour constitutionnelle égyptienne, gardienne des libertés publiques », *Égypte/Monde arabe* [En ligne], 2 | 1999, *Le Prince et son juge*, mis en ligne le 08 juillet 2008 ; URL : <http://ema.revues.org/777> (consulté le 11 septembre 2020).
- Bernard-Maugiron N., Dupret B., « “Les principes de la sharia sont la source principale de la législation”. La Haute Cour constitutionnelle et la référence à la loi islamique », *Égypte/Monde arabe* [En ligne], 2 | 1999, mis en ligne le 8 juillet 2008 ; URL : <http://journals.openedition.org/ema/992> (consulté le 10 septembre 2019).
- Bouhon F., Pironnet Q., « Le pouvoir judiciaire et l'équilibre des pouvoirs : réflexions à propos des récentes réformes », *Pyramides* [En ligne], 29 | 2017, mis en ligne le 1<sup>er</sup> février 2019 ; URL : <http://journals.openedition.org/pyramides/1262> (consulté le 11 septembre 2019).
- Boumédiène M., « Révolutions arabes et renouveau constitutionnel : une démocratisation inachevée », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], 6 | 2014, mis en ligne le 18 novembre 2014 ; URL : <http://journals.openedition.org/revdh/959> (consulté le 9 septembre 2019).
- Boumédiène M., « Les nouveaux mouvements constitutionnels arabes (2011-2016) », *Les Annales de droit* [En ligne], 12 | 2018, mis en ligne le 05 février 2019 ; URL : <http://journals.openedition.org/add/1006> (consulté le 17 mars 2021).
- Bourdieu P., « The Forms of Capital », in Richardson J. G. (dir.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, New York, Greenwood, 2006, p. 241-258.
- Bourdieu P., « Le capital social. Notes provisoires », in Bevort A., Lallement M. (dir.), *Le Capital social. Performance, équité et réciprocité*, Paris, La Découverte, 2006, p. 29-34.
- Cardinal M.-C., « The Disempowerment of the Judiciary in Syria since the March Revolution of 2011 and the Emergence of Off-bench Resistance to Authoritarian Rule: What Role for Women Judges and Prosecutors? », *Oñati Socio-Legal Series – Gender and Judging in the Middle East and Africa*, mis en ligne le 30 novembre 2021 ; URL : <https://opo.iisj.net/index.php/osls/article/view/1178> (consulté le 8 février 2022).
- Caroli P., « The Interaction between the International Criminal Court and the European Court of Human Rights – The Right to the Truth for Victims of Serious Violations of Human Rights: The Importation of a New Right? », in Lobba P., Mariniello T. (dir.), *Judicial Dialogue on Human Rights. The Practice of International Criminal Tribunals*, Leiden, Brill, Nijhoff, Series: International Studies in Human Rights, vol. 120, 2017, p. 263-281.
- Chanical Ph., « Société civile, société civique ? Associationnisme, libéralisme et républicanisme », in Laville J.-L., Caillé A., Chanical Ph. (dir.), *Association, démocratie et société civile*, Paris, La Découverte, 2001, p. 141-161.
- Chaoul M., « La citoyenneté dans une société non homogène. Le cas du Liban », *Tumultes*, n° 37, 2011/2, p. 101-109.
- Citroni G., « La lutte contre l'impunité et les disparitions forcées : l'expérience latino-américaine », in *Devoir de vérité*, FEMED, DDV 06 / 102013, p. 11, disponible en ligne ; URL : <https://www.disparitions-euromed.org/sites/default/files/ddv6.pdf> (consulté le 23 mars 2021).
- Dalla S., « De l'État de droit à la bonne gouvernance. Intégration dans les fondements, mécanismes et objectifs », *Revue des sciences économiques et juridiques de l'Université de Damas*, vol. 30, n° 2, 2014.
- Dalla S., « La Syrie. Une réforme de l'état inachevée et bloquée », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 101, 2015/1, p. 29-53.
- De Frouville O., « La Convention des Nations unies pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées : les enjeux juridiques d'une négociation exemplaire », *Revue Droits fondamentaux*, n° 6, janvier-décembre 2006, p. 1-92.
- de Laubadère A., « La réforme du contentieux administratif », *L'Actualité juridique. Droit administratif*, 1953, p. 173.



- Delbez L., « Le concept d'internationalisation », *Revue générale de droit international public*, 1967, p. 5-62.
- Delnoy M., Pirson A., « L'extension de la compétence *ratione materiae* du Conseil d'État et la modification du point de départ du délai de recours », *Administration publique*, 2016/3, p. 235-250.
- Delvolvé P., « Exécution des décisions de justice contre l'administration », *Étude et documents du Conseil d'État*, n° 35, 1983-1984, p. 111-137.
- Dhommeaux J., « Monismes et dualismes en droit international des droits de l'homme », *Annuaire français de droit international*, vol. 41, 1995, p. 447-468.
- Diexkhoff M., « Que négocie-t-on en Syrie ? », *Négociations*, n° 34, 2020/2, p. 111-125.
- el-Ghafloul E. A., « Pouvoir exécutif et processus législatif en Égypte », *Égypte/Monde arabe* [En ligne], 3<sup>e</sup> série, 2 | 2005, mis en ligne le 8 juillet 2008 ; URL : <http://journals.openedition.org/ema/1065> (consulté le 11 septembre 2019).
- El Ghali A., « Le parcours de la justice transitionnelle en Tunisie : d'un mouvement civil à un texte législatif », in PNUD, *La Constitution de la Tunisie. Processus, principes et perspectives*, 2016, disponible en ligne ; URL : <https://www1.undp.org/content/dam/rbas/doc/Compendium/Part%202/30%20Le%20parcours%20de%20la%20justice%20transitionnelle%20en%20Tunisie.pdf> (consulté le 11 septembre 2020).
- Feldman J.-Ph., « La séparation des pouvoirs et le constitutionnalisme. Mythes et réalités d'une doctrine et de ses critiques », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 83, 2010/3, p. 483-496.
- Fenrick W., « Article 28 », in Triffterer O. (dir.), *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court: Observers' Notes, Article by Article*, Baden Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1999.
- Gazier M., « La réforme du contentieux administratif », *J.C.P.*, 1952, I, p. 1134.
- Gifkins J., « The UN Security Council Divided: Syria in Crisis », *Global Responsibility to Protect*, vol. 4, n° 3, 2012, p. 377-393.
- Gonod P., « Le Conseil d'État, conseil du Parlement », *Revue française de droit administratif*, 2008, p. 871.
- Gonod P., « L'examen des propositions de loi par le Conseil d'État : procédure novatrice ou simple gadget ? », *Revue française de droit administratif*, 2009, p. 890.
- Gowan R., « Kofi Annan, Syria and the Uses of Uncertainty in Mediation », *Stability: International Journal of Security and Development*, vol. 2, n° 1, 2013, disponible en ligne ; URL : <https://stabilityjournal.org/articles/10.5334/sta.ax/print/> (consulté le 21 octobre 2021).
- Grant K. A., Kaussler B., « The Battle of Aleppo: External Patrons and the Victimization of Civilians in Civil War », *Small Wars & Insurgencies*, vol. 31, n° 1, 2020, p. 1-33.
- Gros-Espiell H., « Liberté des élections et observation internationale des élections. Rapport général », in *Liberté des élections et observation internationale des élections. Actes du colloque de la Laguna*, Bruxelles, Bruylant, 1994.
- Guez G., « Les nouvelles règles de prescription en matière pénale », *Revue francophone des Laboratoires*, vol. 2017, n° 496, 2017, p. 22-24.
- Guimezanes M., « Les transitions constitutionnelles "internationalisées" : étude de droit interne », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 104, 2015/4, p. 801-822.
- Haddad S., « Insécurité, exclusion et blocage politiques dans une Libye fragmentée », *L'Année du Maghreb*, 11, 2014, p. 231-249.
- Haddad S., « Les impasses dangereuses de la transition libyenne », *Annuaire IEMed de la Méditerranée*, 2014, p. 219-221.
- Hamad E., « L'élection présidentielle syrienne, les dimensions et implications constitutionnelles, juridiques et politiques », *DCRS, Damascus Center for Research & Studies*, 24 mai 2021, disponible en ligne (en arabe) ; URL : <http://www.dcrs.sy/> (consulté le 20 octobre 2021).

- Hmed C., « Au-delà de l'exception tunisienne : les failles et les risques du processus révolutionnaire », *Pouvoirs*, vol. 1, n° 156, 2016, p. 137-147.
- Huet V., « L'autonomie constitutionnelle de l'État : déclin ou renouveau ? », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 73, 2008/1, p. 65-87.
- Ismaail A., « Sur l'activation du rôle de la Haute Cour constitutionnelle syrienne. Étude comparative », *Journal de l'Université de Damas*, vol. XVII, n° II, 2001.
- Joya A., « Syria's Transition, 1970-2005: From Centralization of the State to Market Economy », in Zarembka P. (dir.), *Transitions in Latin America and in Poland and Syria*, Londres, Emerald Group Publishing Limited, Research in Political Economy, vol. 24, 2007, p. 163-201.
- Kasher K., « Justice transitionnelle, de quoi s'agit-il ? Sa remarquable qualité réside en son caractère ! », in PNUD, *La Constitution de la Tunisie. Processus, principes et perspectives*, 2016, disponible en ligne ; URL : <https://www.tn.undp.org/content/dam/rbas/doc/Compendium/Part%203/46%20Justice%20transitionnelle.pdf> (consulté le 11 septembre 2020).
- Kawakibi S., « Syrie : malgré la débâcle militaire, la renaissance de la société civile », *Centre arabe de recherches et d'études politiques Paris (CAREP)*, octobre 2020, disponible en ligne ; URL : <https://www.carep-paris.org/publications/syrie-malgre-la-debacle-militaire-la-renaissance-de-la-societe-civile/> (consulté le 9 novembre 2020).
- Kherad R., « Responsabilité de protéger, souveraineté de l'État et révoltes populaires », in Ben Achour R. (dir.), *Souveraineté de l'État et révoltes populaires*, colloque de Tunisie des 12 et 14 avril 2012, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2013, p. 55-72.
- Kherad R., « Quelques observations sur la place des droits fondamentaux dans les nouvelles constitutions tunisienne et égyptienne », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], 6 | 2014, mis en ligne le 7 novembre 2014 ; URL : <http://journals.openedition.org/revdh/937> (consulté le 9 septembre 2019).
- Kokoroko D., « Souveraineté étatique et principe de légitimité démocratique », *Revue québécoise de droit international*, vol. 16, n° 1, 2003, p. 37-59.
- Kozhanov N., « Russia's Military Intervention in Syria Makes It a Key Regional Player », *Chatham House*, 2 octobre 2015, disponible en ligne ; URL : <https://www.chathamhouse.org/2015/10/russias-military-intervention-syria-makes-it-key-regional-player> (consulté le 23 octobre 2021).
- Krenc F., « L'État de droit, une exigence à clarifier, un édifice à protéger », *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, n° 128, 2021/4, p. 775-790.
- Le Bœuf R., « Les disparitions forcées », in Ascensio H., Decaux E., Pellet A. (dir.), *Droit international pénal*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Pedone, 2012, p. 233-240.
- Lefranc S., « La justice transitionnelle, une justice pour les temps nouveaux ? », in Gobe É. (dir.), *Des justices en transition dans le monde arabe ? Contributions à une réflexion sur les rapports en justice et politique*, Rabat, éditeur Jacques-Berque, 2016, p. 211-234.
- Lombaert B., Thomas M., « La réforme du référé administratif : une réforme qualitative ? », *Administration publique*, 2016/3, p. 304-325.
- Lundgren M., « Mediation in Syria: Initiatives, Strategies, and Obstacles, 2011-2016 », *Contemporary Security Policy*, vol. 37, n° 2, 2016, p. 273-288.
- Mabanga G., « Affaire Bemba : La CPI fixe les critères d'appréciation de la responsabilité pénale du chef militaire et du supérieur hiérarchique », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], mis en ligne le 25 mars 2016 ; URL : <http://journals.openedition.org/revdh/2072> (consulté le 5 mars 2021).
- Majed Z., « Syrie, révolution, barbarie et occupations », *Confluences Méditerranée*, n° 115, 2020/4, p. 49-61.
- Majed Z., « Syrie : Bachar el-Assad, dictateur à vie ? », *Le Dessous des cartes*, Arte TV, juin 2021.
- Manae H., « L'indépendance du pouvoir judiciaire en Syrie », mis en ligne (en arabe) le 11 mars 2003 ; URL : <https://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=5976> (consulté le 28 février 2023).

- Martin-Chenut K., « Le renforcement des obligations positives de nature pénale dans la jurisprudence interaméricaine : l'exemple des graves violations des droits de l'homme commises pendant les dictatures des pays du Cône sud », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, n° 3, 2012/3, p. 705-725.
- Maziau N., « L'internationalisation du pouvoir constituant. Essai de typologie : le point de vue hétérodoxe du constitutionnaliste », *Revue générale de droit international public*, vol. 3, 2002, p. 549-580.
- Megirisi T., « Analysis of Legislation No. 13 2013: Impact on Libya's Political Sphere », *Sadeq Institute – Policy Brief*, 4 juillet 2013, disponible en ligne sur le site du Project on Middle East Democracy ; URL : <https://pomed.org/sadeq-institute-analysis-of-legislation-no-13-2013-impact-on-libyas-political-sphere/> (consulté le 20 octobre 2021).
- Mendras M., Lallemand J.-Ch., « Poutine III. Comment les Russes ont dû voter Medvedev pour conserver Poutine », *Esprit*, 2008/8-9 (août/septembre), p. 86-101.
- Moreau D., « Automatiser le statut des juges administratifs pour mieux garantir leur indépendance », *Revue française de droit administratif*, n° 1, 2017, p. 5-7.
- Naftali P., « Le “droit à la vérité” à l'épreuve de ses mobilisations en Amérique latine : entre ressource et contrainte », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, vol. 75, 2015/2, p. 139-165.
- Nowrot K., Schabacker E. W., « The Use of Force to Restore Democracy: International Legal Implications of the ECOWAS Intervention in Sierra Leone », *American University International Law Review*, vol. 14, n° 2, 1998, p. 312-412.
- Philippe X., « Contrôle juridictionnel et Cour constitutionnelle dans la Constitution », in PNUD, *La Constitution de la Tunisie. Processus, principes et perspectives*, 2016, disponible en ligne ; URL : <https://www.tn.undp.org/content/dam/rbas/doc/Compendium/Part%203/45%20Contr%C3%B4le%20juridictionnel%20et%20Cour%20constitutionnelle%20dans%20la%20Constitution.pdf> (consulté le 11 septembre 2020).
- Putnam R. D., « Bowling Alone: America's Declining Social Capital », *Journal of Democracy*, n° 6, 1995, p. 65-78.
- Radwan S., « L'inconstitutionnalité de la législation dans le cadre des contestations de décisions de justice et la compétence de la Cour constitutionnelle suprême », *Barreau de Homs*, 2015, disponible en ligne ; URL : [https://www.homsbar.org/library\\_article/283](https://www.homsbar.org/library_article/283) (consulté le 3 juillet 2019).
- Rafeq A.-K., « Coexistence and Integration among the Religious Communities in Ottoman Syria », in Usuki A., Kato H. (dir.), *Islam in the Middle Eastern Studies: Muslims and Minorities*, Osaka, The Japan Center for Area Studies (JCAS)-National Museum of Ethnology, JCAS Symposium Series 7, 2003, p. 97-131.
- Roblot-Troizier A., Sorbara J.-G., « Limites et perspectives de la nouvelle fonction législative du Conseil d'État », *L'Actualité juridique. Droit administratif*, n° 36, 2009, p. 1994-2001.
- Rovetta O., « Une justice transitionnelle en chantier : le cas du Rwanda », *Crime, Histoire & Société*, vol. 21, n° 2, 2017, p. 143-153.
- Ruiz de Elvira L., « La société civile syrienne à l'épreuve de la révolte », *Tepsis Paper 01*, octobre 2013, disponible en ligne ; URL : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00879079v2/document> (consulté le 9 novembre 2021).
- Sarkin J., « Why the Prohibition of Enforced Disappearance has Attained Jus Cogens Status in International Law », *Nordic Journal of International Law*, vol. 81, n° 4, 2012, p. 537-584.
- Schachter O., « Is there a Right to Overthrow an Illegitimate Regime? », in *Mélanges Michel Virally. Le droit international au service de la paix, de la justice et du développement*, Paris, Pedone, 1991, p. 423-430.
- Schuller T., Theisens H., « Networks and Communities of Knowledge », in Peterson P., Baker E., McGaw B. (dir.), *International Encyclopedia of Education*, 4<sup>th</sup> ed., Amsterdam, Elsevier Science, 2010, p. 100-105.

- Sendiane S., « L'intervention de l'OTAN en Libye », in *Actes du Colloque international, Monde arabe et Amérique latine : confluence des dynamiques sociétales*, Paris, L'Harmattan, 2019, p. 161-192.
- Sendiane S., Degee S., « Comprendre la crise syrienne : lecture d'une tragédie », in Degee S., Manço A. (dir.), *Une décennie d'exil syrien : présences et inclusion en Europe*, Paris, L'Harmattan, 2021, p. 23-41.
- Sottas É., « Justice transitionnelle et sanction », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 870, juin 2008, disponible en ligne ; URL : <https://international-review.icrc.org/sites/default/files/irrc-870-sottas-web-fra-final.pdf> (consulté le 19 septembre 2021).
- Taxil B., « À La Confluence des droits : la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées », *Annuaire français de droit international*, vol. 53, n° 1, 2007, p. 129-156.
- Teitel R. G., « Transitional Justice Genealogy », *Harvard Human Rights Journal*, vol. 16, 2003, p. 69-94.
- Tuot T., « Statut des juges administratifs : une étape de plus dans l'autonomie », *L'Actualité juridique. Droit administratif*, 2017, p. 53.
- Vandeginste S., « Le processus de justice transitionnelle au Burundi à l'épreuve de son contexte politique », *Droit et Société*, n° 73, 2009/3, p. 591-611.
- Verstraeten A., « Esquisse d'une anthropologie impliquée auprès des victimes de la disparition forcée », *Anthropologie et Sociétés*, vol. 32, 2008, p. 72-78.
- Woolcock M., « Social Capital and Economic Development: Towards a Theoretical Synthesis and Policy Framework », *Theory and Society*, vol. 27, n° 2, 1998, p. 151-208.
- Zeitoun J., الجمعيات والأخويات الأرتوذكسية الدمشقية (titre traduit : Fraternités et associations orthodoxes à Damas ), 2004, disponible en ligne ; URL : <http://josephzeitoun.com/2014/07> (consulté le 18 novembre 2021).



# Les auteurs

**Ahmad Kodmani** est titulaire d'une licence en droit (Université de Damas / 2002-2006), d'un master en droit pénal (Université de Damas / 2006-2007) et d'un master en droit public (Université d'Angers / 2010-2011). À l'Université d'Angers et plus particulièrement au Centre de recherche juridique et politique Jean Bodin, il a réalisé une thèse en droit public intitulée *La responsabilité de l'État sans faute du fait des engagements internationaux devant le juge administratif français* sous la direction du professeur Hervé Rihal (2011-2015). Après un bref passage par le barreau de Damas (2010-2011), Ahmad Kodmani a poursuivi une carrière scientifique à l'Université d'Angers, puis entre 2016 et 2018 au sein du Centre de droit public et social de l'Université libre de Bruxelles dans le cadre d'un séjour postdoctoral supervisé par le professeur Patrick Goffaux. Actuellement, Ahmad Kodmani occupe la fonction de chargé d'insertion au sein de l'association France Terre Asile basée à Versailles. Il est par ailleurs membre de la Ligue française des droits de l'homme (section Angers), du Laboratoire méditerranéen de droit public et il est chercheur au Centre Harmoon pour l'étude contemporaine. Il est l'auteur des chapitres VIII, IX et X du présent ouvrage.

**Salim Sendiane** est titulaire d'une licence en droit (Université de Damas / 2002-2006) et d'un master en droit public (Université d'Angers / 2010-2011). Après avoir été chercheur-enseignant à la Faculté de droit de l'Université Al-Furat en Syrie, il a réalisé une thèse de doctorat en droit international public au Centre Maurice Hauriou de l'Université Paris V Descartes intitulée *La démocratisation dans le monde arabe : l'exemple de la Libye* sous la direction du professeur Rahim Kherad (2011-2017). Entre 2018 et 2020, il a été chercheur postdoctorant au Centre de droit public et social de l'Université libre de Bruxelles sous la direction des professeurs Julien Pieret et Anne-Emmanuelle Bourgaux (Université de Mons). Actuellement, Salim Sendiane est chercheur au Centre Harmoon pour l'étude contemporaine. Il est l'auteur des chapitres I, II, V, VI et VII du présent ouvrage.

**Khaled Al-Bitar** a obtenu une licence en économie à l'Université de Damas, puis un MBA à l'Académie arabe des sciences, des technologies et de la navigation. Il a travaillé pour le Programme des Nations unies pour le développement en Syrie et a géré le projet d'établissement d'un réseau d'ONG de développement en Syrie. Il a ensuite travaillé pour la Commission économique et sociale pour les États d'Asie occidentale (CESAO) dans le cadre du projet d'agenda national pour l'avenir de la Syrie. Il était responsable des questions intersectorielles (droits humains, société civile, genre, environnement et durabilité). Il a participé à la préparation de nombreux rapports sur les questions de société civile et de consolidation de la paix en Syrie. Après avoir travaillé comme assistant de recherche au *Graduiertenkolleg Deutungsmacht* à l'Université de Rostock entre 2017 et 2020, il termine actuellement une thèse de doctorat en sciences politiques à l'Institut des sciences politiques et administratives de cette même université. Il est l'auteur du chapitre IV du présent ouvrage.

**Bassel Al-Masri** est avocat au barreau de Damas depuis 2008. Il est titulaire d'une licence en droit (Université de Damas / 2002-2006), d'un diplôme de qualification supérieure en gestion et marketing (Institut supérieur de développement administratif HIAD - Université de Damas / 2006-2007), d'un master I en droit pénal (Université de Damas / 2007-2008) et d'un master II de recherche en droit pénal approfondi et sciences criminelles (Université de Poitiers / 2013-2014). Au sein de l'Équipe poitevine de recherche et d'encadrement doctoral en sciences criminelles (EPRED) de l'Institut des sciences criminelles de l'Université de Poitiers, il a réalisé une thèse en droit pénal international intitulée *La lutte contre les disparitions forcées* sous la direction de la professeure Bernadette Aubert (2014-2020). Actuellement, il est chercheur associé auprès de l'Institut des sciences criminelles de l'Université de Poitiers. Il est l'auteur du chapitre III du présent chapitre.

**Anne-Emmanuelle Bourgaux** est professeure en droit constitutionnel à l'Université de Mons où elle enseigne notamment le droit constitutionnel et l'histoire du droit. Elle a réalisé une thèse de doctorat en sciences juridiques intitulée *La démocratisation du gouvernement représentatif en Belgique : une promesse oubliée ?* sous la direction des professeurs Michel Leroy et Paul Martens (ULB/2013). Elle est actuellement vice-présidente de l'École de droit de l'UMons-ULB et vice-Présidente du centre de droit public de l'ULB.

**Julien Pieret** est professeur en droit public à l'Université libre de Bruxelles où il enseigne notamment le droit public et la méthodologie de la recherche en droit public. Il a réalisé une thèse de doctorat en sciences juridiques intitulée *Le droit à la sécurité : du désirable à l'exigible ?* sous la direction des professeurs Olivier Corten et Annemie Schaus (ULB/2010). Il est actuellement le directeur du Centre de droit public et social de l'ULB.

Anne-Emmanuelle Bourgaux et Julien Pieret ont tous deux assuré la supervision scientifique de cet ouvrage et en ont dirigé l'édition. Julien Pieret a également traduit le chapitre IV de l'anglais vers le français.

# Table des matières

<b>Remerciements</b> .....	7
----------------------------	---

<b>Préface</b> .....	9
----------------------	---

## **Partie I**

### **Les acteurs et les enjeux de la transition démocratique**

Chapitre I

<b>Quelle justice transitionnelle pour la Syrie contemporaine ?</b> .....	21
---	----

<b>Introduction</b> .....	21
---------------------------	----

<b>I. Le volet pénal de la justice transitionnelle</b> .....	24
--	----

Amnistie ou répression : quel objectif à la justice transitionnelle ? .....	24
---	----

Quel mécanisme de justice transitionnelle pour la Syrie contemporaine ? .....	26
---	----

<b>II. Un contexte propice au potentiel restaurateur de la justice transitionnelle</b> .....	28
--	----

L'identification et la poursuite des membres du noyau dur de l'ancien régime .....	29
--	----

La libération et la réparation des détenus politiques .....	29
---	----

L'isolement politique .....	30
-----------------------------	----

La refondation inclusive de la nation .....	31
---	----

Le rétablissement de la confiance des citoyens envers leurs institutions .....	32
--	----

Un programme de désarmement et de démobilisation .....	33
--	----

<b>Conclusion</b> .....	35
-------------------------	----

Chapitre II

### **Le Comité constitutionnel syrien**

<i>Un organe susceptible d'opérer la transition démocratique ?</i> .....	37
--	----

<b>Introduction</b> .....	37
---------------------------	----

<b>I. Le fruit d'une longue et pénible négociation</b> .....	38
--	----

<b>II. Composition, fonctionnement et perspectives</b> .....	43
--	----

<b>Conclusion</b> .....	49
-------------------------	----



Chapitre III

**La question des disparitions forcées**

*La nécessité de ratifier la Convention de New York (2006)* ..... 51

**Introduction** ..... 51

**I. Pour une incrimination spécifique et autonome de la disparition forcée** ... 55

**II. Lever les obstacles à la répression des auteurs de disparition forcée** ..... 59

La responsabilité pénale individuelle des auteurs du crime de disparition forcée  
et la question de son imputation ..... 59

Le refus de tout motif d'exonération ..... 62

Vers des peines plus sévères ..... 64

La question de la prescription ..... 66

Les questions de l'amnistie et de la grâce ..... 67

**III. Offrir aux victimes un statut et un arsenal de droits** ..... 71

Le droit de dénoncer le crime de disparition forcée ..... 72

Le droit à la vérité ..... 73

**Le droit à réparation** ..... 75

**Conclusion** ..... 78

Chapitre IV

**La société civile et le capital social**

*Aux sources de la crise syrienne* ..... 79

**Introduction** ..... 79

**I. Le capital social comme fondement du développement démocratique** ... 80

**II. Qu'est-ce que la société civile ?** ..... 84

**III. La Société civile syrienne** ..... 88

**Conclusion** ..... 94

**Partie II**

**La nouvelle Constitution de 2012,  
son contenu et son contrôle**

Chapitre V

**La place des droits fondamentaux dans les textes  
constitutionnels syriens** ..... 97

**Introduction** ..... 97

**I. La nature politique du régime syrien** ..... 100

II. État de droit : contrôle du pouvoir et consécration des droits humains .....	103
III. La protection des droits de la femme .....	105
Conclusion .....	106

#### Chapitre VI

### **Le régime constitutionnel syrien**

<i>Quel équilibre entre les pouvoirs législatif et exécutif ?</i> .....	109
Introduction .....	109
I. Le pouvoir exécutif : le gouvernement .....	110
II. Au sommet de l'État : le président de la République .....	112
III. Le pouvoir législatif – L'assemblée populaire .....	118
Conclusion .....	120

#### Chapitre VII

### **La Haute Cour constitutionnelle syrienne :**

<b>une institution en devenir</b> .....	123
Introduction .....	123
I. La composition de la Cour .....	125
II. Les attributions de la Haute Cour constitutionnelle .....	129
Le contrôle de constitutionnalité des lois et des décrets législatifs .....	129
Le contrôle de la constitutionnalité des règlements .....	131
Le contrôle de constitutionnalité des lois en vigueur .....	131
Le contrôle de l'élection du président de la République et des membres de l'assemblée .....	132
La constatation de la vacance de la présidence de la République .....	133
Les fonctions consultatives de la Haute Cour constitutionnelle .....	133
La compétence pénale de la Haute Cour constitutionnelle .....	134
Conclusion .....	134

## Partie III

### La réforme du Conseil d'État : une nécessité démocratique

#### Chapitre VIII

<b>L'indépendance du Conseil d'État syrien en question</b> .....	139
<b>Introduction</b> .....	139
<b>I. Un état des lieux</b> .....	141
Le recrutement et la promotion des membres du Conseil d'État syrien .....	141
La nomination des membres du Conseil d'État syrien au tour extérieur .....	142
<b>II. Une approche critique</b> .....	143
La nomination au tour extérieur .....	143
L'ingérence politique dans le recrutement des auditeurs .....	144
La politisation du Conseil d'État syrien .....	145
Un régime disciplinaire présentant trop peu de garanties .....	147
<b>III. Des propositions inspirées du droit belge, du droit français et du droit égyptien</b> .....	149
Une objectivation du mode de recrutement .....	149
Une limitation et une transparence de la nomination au tour extérieur .....	151
Une réforme du régime disciplinaire .....	153
<b>Conclusion</b> .....	154

#### Chapitre IX

<b>L'indispensable réforme de la Section juridictionnelle du Conseil d'État syrien</b> .....	155
<b>Introduction</b> .....	155
<b>I. Une évaluation</b> .....	156
Les compétences du Conseil d'État : un rôle limité .....	156
Une procédure peu efficace .....	162
Le défaut d'exécution des décisions du Conseil d'État syrien .....	165
<b>II. Une réforme souhaitable</b> .....	167
Clarifier et renforcer les compétences .....	167
Améliorer la procédure devant le Conseil d'État syrien .....	170
Renforcer les moyens d'exécution des arrêts du Conseil d'État .....	173
<b>Conclusion</b> .....	174

## Chapitre X

**La Section d'avis consultatif et de législation  
du Conseil d'État syrien**

<i>Des pistes d'avenir</i> .....	175
<b>Introduction</b> .....	<b>175</b>
<b>I. Les difficultés</b> .....	<b>176</b>
Des compétences confuses et insuffisantes .....	177
Une procédure peu réglementée .....	181
Un rapport d'activités sous-utilisé .....	182
<b>II. Des pistes de réforme</b> .....	<b>183</b>
Renforcer et clarifier les compétences .....	183
Améliorer et accélérer la procédure .....	185
Revaloriser le rapport annuel des activités du Conseil d'État syrien .....	186
<b>Conclusion</b> .....	<b>186</b>
<b>Bibliographie</b> .....	<b>187</b>
<b>Les auteurs</b> .....	<b>197</b>



## Éditions de l'Université de Bruxelles

Fondées en 1972, les Éditions de l'Université de Bruxelles sont un département de l'Université libre de Bruxelles (Belgique). Elles publient des ouvrages de recherche et des manuels universitaires d'auteurs issus de l'Union européenne.

### Principales collections

- **Architecture, urbanisme, paysagisme** (Judith le Maire)
- **BSI series** (Bussels Studies Institute)
- **Commentaire J. Mégret** (Comité de rédaction : Marianne Dony (directrice), Emmanuelle Bribosia, Claude Blumann, Jacques Bourgeois, Jean-Paul Jacqué, Mehdi Mezaguer, Arnaud Van Waeyenbergh, Anne Weyembergh)
- **Débats** (Andrea Rea)
- **Droit et criminologie** (Faculté de droit et de criminologie - ULB)
- **Études européennes** (Marianne Dony et François Foret)
- **Genre(s) & Sexualité(s)** (David Paternotte et Cécile Vanderpelen-Diagre)
- **Histoire** (Kenneth Bertrams, Aude Busine, Pieter Lagrou et Nicolas Schroeder)
- **Journalisme et communication** (ReSIC-ULB)
- **Littérature(s)** (Valérie André)
- **Maison des sciences humaines** (Jihane Sfeir)
- **Metaphrasis** (Xavier Luffin)
- **Philosophie politique : généalogies et actualités** (Thomas Berns)
- **Religion, laïcité et société** (Jean-Philippe Schreiber)
- **Science politique** (Pascal Delwit)
- **Sociologie et anthropologie** (Joël Noret et Andrea Rea)
- **Territoires, environnement, sociétés** (Jean-Michel Decroly, Christian Vandermotten)
- **UBLire** (Serge Jaumain)

### Séries thématiques

- **Problèmes d'histoire des religions** (Guillaume Dye)
- **Études sur le XVIII<sup>e</sup> siècle** (Valérie André et Christophe Loir)
- **Sextant** (Amandine Lauro et Cécile Vanderpelen-Diagre).

Les ouvrages des Éditions de l'Université de Bruxelles sont soumis à une procédure de *referees* nationaux et internationaux.

# Le droit public après les bombes

## Projets de réformes constitutionnelles et législatives pour une Syrie démocratique

**Ahmad Kodmani & Salim Sendiane**

Avec la collaboration de Khaled Al-Bitar et de Bassel Al-Masri

À l'heure où les bombes pleuvent sur l'Ukraine, elles se sont tuées sur la Syrie. Mais un autre danger guette cette dernière : celui du silence. Pour briser ce silence, cet ouvrage discute le droit public syrien de manière critique. Depuis 2011, la répression du régime ne fait pas seulement taire les voix des opposants ; elle a également muselé la doctrine juridique et cadenassé le débat sur l'avenir constitutionnel syrien.

Fruit de la solidarité entre l'ULB et les exilés syriens, ce livre résiste à la confiscation du droit public par le régime. Porteur d'espoir, il dresse un état des lieux des principales institutions relevant du droit public et il dessine les contours d'un programme de réformes constitutionnelles et légales, en vue de préparer la future transition démocratique syrienne.

---

*Ahmad Kodmani est docteur en droit de l'Université d'Angers. Après un bref passage par le barreau de Damas, il a poursuivi une carrière scientifique à l'Université d'Angers, puis entre 2016 et 2018, au sein du Centre de droit public et social de l'Université libre de Bruxelles.*

*Salim Sendiane est docteur en droit de l'Université Paris V Descartes. Entre 2018 et 2020, il a été chercheur postdoctorant au Centre de droit public et social de l'Université libre de Bruxelles. Actuellement, il est chercheur au Centre Harmoon pour l'étude contemporaine (Paris).*

Prix : 26 €

ISBN 978-2-8004-1838-4



9 782800 418384



Faculté Droit  
& Criminologie

[www.editions-ulb.be](http://www.editions-ulb.be)