



Doc. 14226

05 janvier 2017

La situation au Liban et les risques pour la stabilité de la région et la sécurité de l'Europe

Rapport¹

Commission des questions politiques et de la démocratie

Rapporteur: M. Tobias ZECH, Allemagne, Groupe du Parti populaire européen

Résumé

L'élection de Michel Aoun à la fonction de Président du Liban, le 31 octobre 2016 a mis fin à une crise constitutionnelle qui mettait gravement en péril les équilibres fragiles sur lesquels repose le fonctionnement de la société libanaise. Elle ne garantit cependant pas que les autres problèmes du pays soient réglés.

La situation des réfugiés s'est aggravée et aujourd'hui le Liban accueille environ 1,5 million de réfugiés syriens, en plus des nombreux réfugiés déjà présents, ce qui en fait le pays avec le plus grand nombre de réfugiés par habitant au monde. Ceci devient intenable. La communauté internationale doit remercier le Liban pour son hospitalité et doit renforcer de toute urgence sa contribution au soutien et à l'aide aux réfugiés dans le pays.

L'Assemblée parlementaire devrait développer ses relations avec le Parlement libanais, tout d'abord en invitant les parlementaires libanais à suivre ses travaux et ensuite en l'encourageant à envisager de demander le statut de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée.

1. Renvoi en commission: [Doc. 13776](#), Renvoi 4132 du 22 juin 2015.



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Exposé des motifs, par M. Tobias Zech, rapporteur	4
1. Introduction	4
2. Contexte	4
3. Organisation politique	5
4. Fonctionnement du système politique libanais	5
5. Principaux partis politiques libanais	6
6. La récente crise de la présidence libanaise	7
7. Société civile libanaise	8
8. Les influences extérieures de la vie politique libanaise	9
9. La crise des réfugiés	9
10. Remarques finales	10

A. Projet de résolution²

1. L'Assemblée parlementaire rappelle sa [Résolution 1520 \(2006\)](#) sur les développements récents au Liban dans le contexte de la situation au Proche-Orient, dans laquelle elle déclarait que l'on ne pourrait trouver une solution politique durable dans de la région que par le dialogue politique entre toutes les parties concernées et qu'elle se jugeait particulièrement bien placée pour mener un tel dialogue au niveau parlementaire.
2. L'Assemblée reconnaît les nombreuses spécificités qui font du Liban un pays si unique. C'est le pays le plus religieusement diversifié au Proche-Orient et le pays arabe avec la plus grande population chrétienne. Le Liban est la plus ancienne démocratie au Proche-Orient. Le pouvoir politique est partagé entre chrétiens, sunnites et chiites selon un accord entre les communautés respectives. Entouré de conflits, le Liban est un bon exemple de coexistence pacifique et devrait être soutenu pour qu'il continue ainsi.
3. L'Assemblée se félicite de l'élection de Michel Aoun à la fonction de Président du Liban le 31 octobre 2016, qui a montré qu'il était possible de dégager un consensus entre les différents partis politiques. L'incapacité d'élire un Président pendant plus de deux ans et demi a paralysé le pays et l'a privé de la possibilité de réagir aux défis qui secouent la région.
4. L'élection de Michel Aoun, après la plus longue vacance présidentielle de l'histoire du Liban, a mis fin à une crise constitutionnelle qui mettait gravement en péril les équilibres fragiles sur lesquels repose le fonctionnement de la société libanaise. La rupture de ces équilibres porterait un coup supplémentaire à la stabilité de la région et, pour des raisons évidentes, menacerait la sécurité dans toute l'Europe.
5. Cette élection ne garantit cependant pas que les autres problèmes du pays seront réglés. Elle pose même de nouveaux défis: la formation du gouvernement par le Premier ministre Saad Hariri, et surtout la réconciliation politique des différents groupes d'intérêts.
6. Depuis le début du conflit syrien, l'Assemblée attire l'attention sur le sort des réfugiés. Dès 2012, elle a adopté la [Résolution 1902 \(2012\)](#) sur la réponse européenne face à la crise humanitaire en Syrie; en avril 2013, elle a tenu un débat d'actualité sur le thème «Les réfugiés syriens en Jordanie, en Turquie, au Liban et en Irak: comment organiser et soutenir l'aide internationale?»; par ailleurs, elle a adopté en juin 2013 la [Résolution 1940 \(2013\)](#) sur la situation au Proche-Orient, en octobre 2013, la [Recommandation 2026 \(2013\)](#) sur la situation en Syrie, en janvier 2014 la [Résolution 1971 \(2014\)](#) «Les réfugiés syriens: comment organiser et soutenir l'aide internationale?» et, en avril 2016, la [Résolution 2107 \(2016\)](#) sur une réponse renforcée de l'Europe à la crise des réfugiés syriens. Ces textes font l'inventaire des mesures que l'Assemblée estime nécessaires pour gérer la crise des réfugiés.
7. Au cours des cinq dernières années, la situation des réfugiés s'est aggravée et, aujourd'hui, le Liban accueille environ 1,5 million de réfugiés syriens. Cet afflux vient s'ajouter aux nombreux réfugiés déjà présents, faisant du Liban le pays avec le plus grand nombre de réfugiés par habitant au monde.
8. La crise des réfugiés devient intenable pour le Liban à plusieurs égards: les municipalités, qui doivent en assumer la responsabilité, ne sont pas en mesure de fournir nourriture, hygiène, soins de santé ou scolarisation, et c'est la société civile, avec l'aide des organisations internationales, qui essaie de faire face à la situation. Une plus grande solidarité internationale est manifestement nécessaire. La situation économique en général est désastreuse et le chômage des jeunes est extrêmement élevé.
9. L'Assemblée remercie le Liban pour son hospitalité et en appelle à la communauté internationale, en plus des mesures déjà mentionnées dans les textes précédents, à renforcer de toute urgence sa contribution au soutien et à l'aide aux réfugiés présents au Liban. Les Etats doivent, d'une part, augmenter leur soutien financier à la prise en charge humanitaire sur le terrain et, d'autre part, accroître les possibilités de réinstallation pour les réfugiés qui souhaiteraient en bénéficier. L'Assemblée se félicite toutefois du fait que la situation dans les camps de réfugiés palestiniens s'est améliorée, y compris les conditions de vie et les droits légaux des Palestiniens.
10. L'Assemblée appelle le Parlement libanais à envisager de demander l'aide de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) pour la révision de la loi électorale.
11. Enfin, l'Assemblée décide de développer ses relations avec le Parlement libanais, tout d'abord en invitant les parlementaires libanais à suivre ses travaux et ensuite en l'encourageant à envisager de demander le statut de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée.

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 15 décembre 2016.

B. Exposé des motifs, par M. Tobias Zech, rapporteur

1. Introduction

1. En avril 2015, j'ai déposé, conjointement avec d'autres membres de l'Assemblée parlementaire, une proposition de résolution sur le thème «La situation au Liban et risques pour la stabilité de la région et la sécurité de l'Europe». Le 22 juin 2015, l'Assemblée a renvoyé la proposition à la commission des questions politiques et de la démocratie, qui m'a nommé rapporteur le 30 septembre 2015.
2. Le 8 mars 2016, la commission a tenu un échange de vues avec M. Julien Barnes-Dacey, expert politique principal au Conseil européen des relations internationales à Londres.
3. Les 15 et 16 juin 2016, j'ai effectué une visite d'information au Liban. J'ai pu y rencontrer des représentants de fondations politiques allemandes et d'organisations de la société civile ainsi que des représentants de 10 partis politiques différents. J'ai également participé à un échange de vues avec plusieurs diplomates européens et représentants d'organisations internationales.
4. Enfin, le 13 octobre 2016, la commission a examiné un avant-projet de rapport, que j'ai révisé par la suite afin de prendre en compte les observations formulées par les membres de la commission.

2. Contexte

5. Le Liban est un petit pays dont la population est estimée à environ six millions d'habitants, dont deux millions de réfugiés. Il se caractérise également par une certaine diversité religieuse. Selon les estimations, la population est composée à 54 % de musulmans (environ 27 % de sunnites, 27 % de chiites), à 40,5 % de chrétiens, à 5,5 % de druzes et compte également de petites communautés de juifs, baha'is, bouddhistes, hindouistes et mormons. Le Liban est le pays arabe où les chrétiens sont le plus fortement représentés. Le dernier recensement de population remonte à 1932, alors que la population du Liban était inférieure à 800 000 habitants.
6. Bien que sa population et son territoire soient relativement réduits, le Liban s'impose comme un centre régional sur le plan du commerce et de la finance. Le pays est toutefois en proie à une situation très critique actuellement: il doit faire face, d'une part, à une crise politique complexe depuis plus de deux ans, et, d'autre part, à un important flux de réfugiés en provenance de Syrie – dont le nombre est estimé à 1,5 million – qui viennent s'ajouter aux très nombreux réfugiés déjà présents dans le pays. Quelque 450 000 réfugiés palestiniens sont enregistrés auprès de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies (UNRWA) au Liban et sont principalement installés dans les 12 camps de réfugiés que compte le pays. Certains y vivent depuis 60 ans, ce qui représente parfois quatre générations.
7. La crise des réfugiés devient intenable pour le Liban à plusieurs égards: les municipalités, qui doivent en assumer la responsabilité, ne sont pas en mesure de fournir nourriture, hygiène, soins de santé ou scolarisation, et c'est la société civile, avec l'aide des organisations internationales, qui essaie de faire face à la situation. Une plus grande solidarité internationale est manifestement nécessaire. La situation économique en général est désastreuse et le chômage des jeunes est extrêmement élevé.
8. En juillet et août 2006, un conflit a opposé les forces israéliennes de défense et la branche paramilitaire du Hezbollah; selon les informations disponibles, il aurait coûté la vie à quelque 1 200 Libanais, des civils pour la plupart, et à 165 Israéliens, dont 44 civils. Ce conflit a sérieusement endommagé les infrastructures civiles du Liban et entraîné le déplacement d'environ un million de Libanais et quelque 400 000 Israéliens. En application de la Résolution 1701 du Conseil de sécurité des Nations Unies, un cessez-le-feu a été accepté par les deux parties belligérantes et est entré en vigueur le 14 août 2006. Depuis, les relations entre Israël et le Liban sont tendues, la frontière est fermée et des violations mineures du cessez-le-feu se sont produites en 2010, 2011, 2013 et 2015. Le tourisme au Liban ne s'est jamais relevé de cette guerre.
9. L'incapacité d'élire un Président pendant plus de deux ans et demi a privé le Liban de la possibilité de réagir aux défis qui secouent la région (voir ci-dessous). Le 31 octobre 2016, l'élection de Michel Aoun à la fonction de Président du Liban a mis fin à une situation qui mettait gravement en péril les équilibres fragiles sur lesquels repose le fonctionnement de la société libanaise. La rupture de ces équilibres porterait un coup supplémentaire à la stabilité de la région et, pour des raisons évidentes, menacerait la sécurité dans toute l'Europe.

3. Organisation politique

10. Le Liban est un pays de longue tradition démocratique. L'Accord de Taëf a été signé en 1989 en vue de mettre un terme à la guerre civile dans le pays, qui a sévi de 1975 à 1990. Il a également entériné l'organisation de l'actuel système politique libanais. Cet accord repose sur le Pacte national de 1943, accord non écrit entre le premier Président du Liban, Béchara el-Khoury, chrétien maronite, et le premier Président du conseil des ministres (Premier ministre), Riad el Solh, de confession sunnite. Les chrétiens craignaient de subir la domination des communautés musulmanes libanaises et des pays arabes voisins et les musulmans redoutaient quant à eux l'hégémonie occidentale. Il a donc été décidé que la population chrétienne ne chercherait pas la protection étrangère (occidentale) et que la communauté musulmane renoncerait à ses ambitions d'union avec la Syrie et reconnaîtrait le Liban comme un Etat indépendant. Le Pacte national a également réaffirmé l'organisation confessionnelle du gouvernement, répartissant les postes de haut rang entre les communautés musulmane et chrétienne selon un ratio de cinq pour six. Ce ratio, établi sur la base du recensement de 1932, favorisait la communauté chrétienne.

11. L'Accord de Taëf tenait compte des évolutions supposées du paysage démographique bien qu'aucun nouveau recensement n'ait eu lieu. Cet accord a apporté plusieurs modifications à la Constitution libanaise, mais a avant tout transféré le pouvoir exécutif du Président au conseil des ministres, fait passer le nombre de sièges au parlement de 99 à 128 (devant être répartis à parts égales entre musulmans et chrétiens) et réaffirmé que le Président serait un chrétien maronite, le Premier ministre, un musulman sunnite et le président du parlement un musulman chiite (comme c'était le cas avant la conclusion de l'accord). L'Accord de Taëf appelait également au retrait des forces israéliennes du territoire libanais ainsi qu'au désarmement et au démantèlement de toutes les milices, ce qui fut le cas, à l'exception de la branche paramilitaire du Hezbollah, que d'aucuns considèrent comme plus puissante que l'armée libanaise.

12. L'Accord de Taëf n'a pas résolu les questions d'identité nationale et un antagonisme de plus en plus fort a commencé à marquer les relations entre musulmans chiites et musulmans sunnites, s'ajoutant à l'antagonisme déjà existant entre chrétiens et musulmans. L'assassinat du Premier ministre sunnite Rafiq Hariri, le 14 février 2005, a contribué à la détérioration des relations entre sunnites et chiites et fut à l'origine de la «Révolution du Cèdre» qui a vu naître l'Alliance du 14 mars – réclamant le départ des troupes syriennes qui occupaient le Liban depuis 1976 (un sentiment anti-syrien a commencé à se développer au sein d'une grande partie de la population libanaise cette année-là) – et l'Alliance du 8 mars, formée après que quelque 500 000 manifestants libanais eurent envahi les rues pour «remercier la Syrie» de son rôle au Liban.

13. Les relations entre sunnites et chiites ont continué de se détériorer au Liban même après le retrait des troupes syriennes en avril 2005. Cela s'est traduit par la démission de tous les représentants chiites du conseil des ministres libanais les 12 et 13 novembre 2006. Le 7 mai 2008, le conseil des ministres a adopté deux décrets, considérés comme hostiles à l'organisation chiite du Hezbollah et rejetés par la majorité des musulmans chiites du Liban. Le Hezbollah a réagi en prenant le contrôle de nombreux quartiers de Beyrouth et en affrontant les groupes sunnites rivaux, faisant 81 morts. Le Liban étant alors au bord d'une nouvelle guerre civile, le gouvernement s'est vu contraint de retirer ses décrets et d'adopter l'Accord de Doha: celui-ci a créé un gouvernement d'unité nationale et donné au Hezbollah la possibilité de s'opposer à toute décision majeure prise par le conseil des ministres. Ces événements historiques ont largement contribué à façonner le paysage politique actuel du Liban.

4. Fonctionnement du système politique libanais

14. Le système politique libanais est divisé en trois branches: les branches exécutive, législative et judiciaire.

15. La branche exécutive se compose du Président, du Premier ministre et du conseil des ministres. Le Président est élu au suffrage indirect. Le parlement nomme le Président, pour un mandat de six ans, sur la base d'un scrutin à la majorité des deux tiers au premier tour (la majorité absolue est requise à compter du deuxième tour). Le Président nomme ensuite un Premier ministre et un Vice-Premier ministre, après consultation du parlement. Le Liban a été sans Président du 25 mai 2014, date à laquelle le mandat de l'ancien Président, Michel Sleiman, a pris fin, jusqu'au 31 octobre 2016, le parlement libanais n'ayant pas réussi à s'entendre pour élire un nouveau Président avec la majorité des deux tiers requise (voir ci-dessous, crise de la présidence libanaise).

16. La branche législative correspond au parlement, qui compte 128 sièges (64 attribués aux chrétiens et 64 aux musulmans/druzes). Les députés sont élus pour un mandat de quatre ans au scrutin majoritaire dans des circonscriptions plurinominales. Les dernières élections législatives remontent cependant à juin 2009. Les

élections prévues en juin 2013 ont été reportées une première fois pour une période de 17 mois (jusqu'en novembre 2014) en raison de l'incapacité du parlement à adopter une nouvelle loi électorale, à l'examen depuis 20 ans, et de celle du Premier ministre Tammam Salam à former un gouvernement.

17. En novembre 2014, les élections législatives ont été une nouvelle fois reportées au 22 juin 2017, dernière date possible conformément à la Constitution. Les raisons avancées pour justifier ce second report tenaient aux «préoccupations sécuritaires liées à la guerre civile sévissant dans la Syrie voisine» et à la vacance du pouvoir causée par l'absence de Président. Les préoccupations d'ordre sécuritaire ne sont cependant pas une excuse acceptable pour justifier la non-tenue d'élections et les récentes élections municipales montrent qu'il est possible de les organiser dans des conditions acceptables. Un nouveau président est à présent élu.

18. Les deux plus hautes instances judiciaires au Liban sont la Cour suprême et le Conseil constitutionnel. La Cour suprême se divise en quatre chambres qui comptent chacune un juge président et deux juges assesseurs; les membres de la Cour suprême sont nommés par le Conseil supérieur de la magistrature. Le Conseil constitutionnel est composé de 10 membres, cinq d'entre eux sont nommés par le conseil des ministres et les cinq autres par le parlement.

5. Principaux partis politiques libanais

19. La plupart des partis politiques libanais sont rattachés soit à l'Alliance du 14 mars soit à l'Alliance du 8 mars.

L'Alliance du 14 mars, mouvement sunnite, anti-syrien et pro-occidental, est constituée des partis suivants (le nombre de députés indiqué pour les différents partis politiques varie légèrement selon les sources):

- Bloc du Courant du futur (parti de centre droit composé de musulmans sunnites) représenté par 28 députés
- Forces libanaises (parti conservateur chrétien maronite) représenté par 8 députés
- Parti Kataeb (parti de droite, officiellement laïc mais principalement soutenu par les chrétiens maronites) représenté par 5 députés
- Parti social-démocrate Hunchakian (parti arménien de centre gauche) représenté par 2 députés
- Bloc de l'Entente nationale représenté par 2 députés
- Ramgavar (parti libéral démocrate arménien) représenté par 1 député
- Mouvement de la gauche démocratique (parti laïc de gauche) représenté par 1 député
- Parti national libéral (parti libéral nationaliste chrétien) représenté par 1 député
- Al-Jamaa al-Islamiya / Groupe islamique (parti islamiste sunnite) représenté par 1 député
- 8 députés indépendants alignés sur les positions de l'Alliance du 14 mars.

L'Alliance du 8 mars est à majorité chiite et pro-syrienne. Elle est constituée des partis politiques suivants:

- Courant patriotique libre (parti chrétien maronite de centre gauche) représenté par 19 députés
- Mouvement Amal (parti de centre droit dont les membres sont des musulmans chiites et des chrétiens pour quelques-uns d'entre eux) représenté par 13 députés
- Hezbollah (organisation islamiste chiite soutenue par l'Iran) représenté par 13 députés
- Mouvement Marada (parti de centre droit officiellement laïc mais à prédominance chrétienne) représenté par 3 députés
- Parti démocratique libanais (parti de centre droit officiellement laïc principalement constitué de druzes) représenté par 2 députés
- Tashnag (parti laïc arménien) représenté par 2 députés
- Parti Baas (parti laïc pro-syrien) représenté par 2 députés
- Parti social nationaliste syrien (parti nationaliste laïc prônant l'idéologie d'une «Grande Syrie» englobant le Liban, la Syrie, la Palestine, l'Irak, la Jordanie et Chypre) représenté par 2 députés
- Parti Solidarité (chrétien) représenté par 1 député.

Le Liban compte également de nombreux partis politiques indépendants mais seuls les partis suivants sont représentés au parlement:

- Parti socialiste progressiste (officiellement laïc, à majorité druze) représenté par 11 députés
- Bloc tripoliteain solidarité représenté par 2 députés
- Non affilié: 1 député.

20. La scène politique libanaise s'est considérablement polarisée, notamment depuis le début du conflit syrien. L'ancien Président Michel Sleiman est à l'origine de l'initiative appelant les partis politiques libanais à signer la Déclaration de Baabda en juin 2012, prônant une «politique de dissociation» vis-à-vis de la crise syrienne et rappelant que tous les partis politiques libanais sont attachés à la stabilité et à l'unité du pays. L'idée sous-jacente de cette déclaration était de préserver la stabilité du Liban au regard du conflit syrien. Néanmoins l'engagement du Hezbollah dans le conflit syrien a mis à mal cette «politique de dissociation». Le Hezbollah se bat en Syrie et soutient le régime de Bachar el-Assad. Cela a encore exacerbé la polarisation de la vie politique libanaise. Par ailleurs un député maronite m'a rapporté que le Hezbollah protégeait les chrétiens dans la région de Baalbek et que, s'il venait à quitter la région, les chrétiens feraient de même.

6. La récente crise de la présidence libanaise

21. Le mandat du Président Michel Sleiman est venu à échéance en mai 2014 et, depuis lors, l'absence d'accord entre les deux alliances (du 8 mars et du 14 mars) a fait obstacle à l'élection d'un nouveau Président pendant deux ans et demi. Ces derniers mois, les deux alliances ont proposé des candidats mais le Parlement libanais n'est parvenu à dégager un consensus que le 31 octobre 2016.

22. Le 2 juin 2016, le Président du parlement, Nabih Berri, a annoncé que l'élection présidentielle serait reportée pour la quarantième fois. Il s'est trouvé que l'une de ces séances stériles s'est tenue lors de ma visite au Liban. M. Michel Aoun a été élu à la quarante-sixième tentative.

23. Le Hezbollah et l'Alliance du 8 mars soutenaient le général Aoun, fondateur du Courant patriotique libre et partisan de la guerre que le Hezbollah a menée contre Israël en 2006 et de son occupation de certaines parties de la ville de Beyrouth en 2008. M. Aoun est un important chef de file de la communauté chrétienne libanaise (Maronite); le Hezbollah espérait donc qu'il l'aiderait à se trouver de nouveaux appuis.

24. L'Alliance du 14 mars a, dans un premier temps, proposé la candidature de Samir Geagea; mais celui-ci étant ouvertement opposé à la Syrie et au Hezbollah, il était peu probable que sa personne fasse consensus au sein du parlement. Elle a donc ensuite proposé un autre candidat: Sleiman Frangié, proche du Hezbollah et de la Syrie, dont le mouvement Marada faisait partie de l'Alliance du 8 mars. L'ancien Premier ministre Saad al-Hariri, qui est le chef de file de l'Alliance du 14 mars, a déclaré son soutien à Frangié aux dépens de Geagea, mais beaucoup de membres de l'Alliance du 14 mars ont interprété ce geste comme une capitulation face au Hezbollah, bien que celui-ci n'ait pas manifesté son soutien à Frangié et ait continué de soutenir Michel Aoun. Selon un député avec lequel je me suis entretenu, il est désormais difficile de savoir qui appartient à l'Alliance du 8 mars et qui à celle du 14 mars.

25. Le Parti socialiste progressiste à prédominance druze, qui n'appartient à aucune des deux alliances, a soutenu Henri Hélou pour éviter la victoire d'Aoun ou de Frangié. Ces efforts se sont avérés infructueux.

26. De nombreux analystes, ainsi que certains députés avec lesquels je me suis entretenu, estimaient que le Hezbollah était en fait favorable à la vacance du pouvoir. Ils prévoyaient qu'en raison de ses liens avec l'Iran, le Hezbollah s'opposerait à toute candidature considérée comme pro-saoudienne et continuerait de faire obstacle au consensus afin de peser davantage sur le processus de négociation. En fin de compte, cette stratégie a été couronnée de succès puisque son candidat a finalement été élu.

27. Au Liban, chaque ministère est contrôlé par un certain groupe et, sans Président pour superviser le tout pendant une si longue période, beaucoup de choses avaient échappé à tout contrôle. Il convient toutefois de noter que l'armée et les forces de sécurité n'ont pas semblé pâtir de la crise politique et ont continué de fonctionner de manière satisfaisante.

28. L'Europe devrait aider le Liban en encourageant les différentes factions à travailler ensemble et à dissocier la politique de la prestation de services. La Syrie exerce en effet une forte pression sur le Liban, mais pas au bénéfice d'un groupe en particulier. Les différents groupes doivent comprendre que le partage du pouvoir est essentiel pour résoudre les problèmes. Le modèle libanais est loin d'être parfait mais il a pendant longtemps maintenu la cohésion du pays.

7. Société civile libanaise

29. Plus de 8 000 organisations de la société civile sont enregistrées auprès du ministère de l'Intérieur, auxquelles il faut ajouter les syndicats et les associations professionnelles reconnus par le ministère du Travail. Par le biais de ces organisations, la société civile libanaise a milité et manifesté pour que la loi électorale et la loi sur le statut personnel soient modifiées. Malgré les efforts déployés pour sensibiliser l'opinion à ces lois, aucune nouvelle loi n'a été adoptée. Lors de ma visite, j'ai eu l'occasion de rencontrer un représentant de la principale organisation non gouvernementale (ONG), dont l'objectif est d'«opérer une refonte des systèmes administratif et électoral pour assurer une représentation juste et une participation effective»: il s'agit de l'Association libanaise pour des élections démocratiques (LADE) créée en 1996. La LADE s'implique également dans la surveillance des élections, s'emploie à former les citoyens aux grandes questions électorales et fait pression sur les partis politiques pour qu'ils adoptent les normes nécessaires à la tenue d'élections démocratiques. En 2006, la LADE et deux autres organisations, l'Association libanaise pour la transparence et le Centre d'études libanaises, ont lancé la campagne civile pour la réforme électorale.

30. Les organisations de la société civile au Liban se sont investies avec succès pour faire adopter une législation relative à la lutte contre la violence domestique et la traite des êtres humains. KAFA («Assez») est une importante ONG qui a joué un rôle de premier plan dans l'adoption, en 2014, de la loi relative à la lutte contre la violence domestique. KAFA a également participé à la formation des forces intérieures de sécurité à la nouvelle législation.

31. L'Organisation libanaise pour les études et la formation (LOST), dont j'ai également rencontré des représentants, a été créée en 2008. LOST s'attache à créer une société plus développée et plus équitable, essentiellement en intervenant auprès des femmes, des jeunes et des enfants et en veillant au respect des droits de l'homme. Il existe également d'autres ONG au Liban qui œuvrent en faveur des droits de l'homme, à l'instar du Centre libanais pour les droits de l'homme (CLDH), créé en 2006, qui s'investit plus particulièrement dans la lutte contre les disparitions forcées, les détentions arbitraires et la torture.

32. Créée en 1999, l'Association libanaise pour la transparence a pour mission première d'enrayer la corruption. Elle n'a pas vocation à examiner des cas spécifiques de corruption mais plutôt à éliminer la corruption en appelant à des réformes et en promouvant les principes de la bonne gouvernance.

33. Les ONG jouent également un rôle important de par l'aide qu'elles apportent dans le cadre de l'arrivée massive de réfugiés syriens, mais aussi par l'assistance qu'elles fournissent et leur action de lobbying dans beaucoup d'autres domaines (environnement, analphabétisme, pauvreté, corruption).

34. L'implication de la population libanaise dans la vie politique se reflète également dans les récentes élections municipales qui se sont tenues le 8 mai 2016. Premières élections organisées au Liban depuis 2010, elles se sont véritablement démarquées des précédents scrutins locaux. Compte tenu du climat politique actuel marqué par une nette défiance à l'égard des instances politiques libanaises, les élections municipales ont revêtu une importance non seulement symbolique mais aussi pratique au vu des difficultés que rencontrent actuellement les communes (crise des ordures, réfugiés). Les précédentes élections municipales étaient souvent peu concurrentielles, les vainqueurs étant généralement ceux qui entretiennent des liens avec les instances traditionnelles du pouvoir, qu'il s'agisse de partis politiques ou de familles influentes. C'est pourquoi, bien souvent, les candidats aux élections municipales ne présentent pas de programme ni de mesures pour le développement local.

35. A cet égard, les élections municipales de 2016 ont marqué un changement. Beyrouth Madinati – un mouvement social – se présentait comme une alternative aux candidats traditionnels et à leurs partis, en lesquels la population n'a plus confiance. Les candidats de Beirut Madinati, qui n'étaient affiliés à aucun des partis politiques au pouvoir, ont présenté un programme en 10 points axé sur «la primauté du bien social, la justice sociale, la transparence et la gestion de notre ville pour les générations à venir». Beirut Madinati n'a pas remporté les élections mais a recueilli environ 40 % des voix à Beyrouth, score relativement élevé pour une formation locale récente. Le mouvement sera parvenu à faire évoluer la scène politique libanaise vers une démarche davantage axée sur un programme. Selon Maya Saikali, directrice de la création dans la campagne de communication, même s'il n'a pas remporté les élections, Beirut Madinati a réussi à engager le dialogue et l'objectif du groupe doit être de poursuivre ce dialogue à travers «un travail assidu et un engagement soutenu dans notre ville». Ibrahim Mneimneh, candidat de Beirut Madinati, avec lequel je me suis entretenu, a déclaré que, pour la première fois, la population libanaise désirait participer à la vie politique, convaincue qu'elle pouvait faire bouger les lignes.

8. Les influences extérieures de la vie politique libanaise

36. La scène politique libanaise est sous l'influence de pouvoirs extérieurs, notamment de deux Etats: l'Iran et l'Arabie saoudite. Ces deux pays soutiennent différentes organisations politiques libanaises.

37. Le Hezbollah (ou «parti de Dieu») a été créé au moment de la guerre civile libanaise, après l'invasion du Liban par Israël en 1982. L'Iran a joué un rôle important dans l'émergence du groupe, qui a été formé par la Garde révolutionnaire iranienne et reste aujourd'hui largement financé par l'Iran (d'après Matthew Levitt, directeur de recherche à l'Institut pour la politique du Proche-Orient de Washington, l'Iran financerait le Hezbollah à hauteur de 200 millions de dollars par an). Dans son manifeste fondateur de 1985, le Hezbollah affirmait sa loyauté à l'Iran, exhortait à la création d'un Etat islamique et appelait à la destruction de l'Etat d'Israël et à la fin de l'intervention occidentale au Proche-Orient. L'idéologie du Hezbollah en a fait un intermédiaire de choix de la politique étrangère iranienne. De plus, il bénéficie dans une large mesure de l'appui de la Syrie, ce qui explique son soutien au régime de Bachar el-Assad. A travers le Hezbollah, Téhéran exerce clairement une influence sur le paysage politique libanais. Selon M. Ali Fayad, le représentant du Hezbollah que j'ai rencontré, les membres du Hezbollah seraient extrémistes dans leur combat contre Israël et les terroristes en Syrie (Daech, Al-Nosra et Al-Qaida) mais seraient très modérés dès lors qu'il s'agit de la politique intérieure du Liban.

38. L'Arabie saoudite a joué un rôle important dans les négociations de paix qui ont mis fin à la guerre civile au Liban. Elle a ensuite déclaré son soutien à l'Alliance du 14 mars pour tenter de contrecarrer l'influence iranienne au Liban. C'est avant tout financièrement que l'Arabie saoudite a entrepris d'asseoir son influence au Liban – ou de contrer l'influence syrienne et iranienne dans le pays. L'Arabie saoudite détient une grande partie de la dette libanaise et soutient tant directement qu'indirectement l'économie libanaise. Indirectement à travers l'industrie du tourisme et les expatriés libanais qui travaillent en Arabie saoudite et dans d'autres pays du Golfe. Directement, à travers les programmes d'aide qu'elle déploie au Liban. Toutefois, en janvier 2016, l'ambassade saoudienne à Téhéran a été prise d'assaut par la foule en réaction à l'exécution par l'Arabie saoudite d'un chef religieux, opposant chiite. Au lendemain de cette attaque, tous les membres de la Ligue arabe – à l'exception du Liban – ont condamné cet acte. Le refus du Liban de s'associer à cette condamnation a sérieusement porté atteinte à ses relations avec l'Arabie saoudite, qui a décidé d'annuler la subvention de 3 milliards de dollars destinée aux forces armées libanaises et celle de 1 milliard de dollars destinée aux forces de sécurité intérieure libanaises. L'Arabie saoudite a également conseillé à ses ressortissants d'éviter de se rendre au Liban, qui n'est désormais plus une destination prisée du tourisme arabe.

39. Il m'a été rapporté que le Liban avait récemment reçu € 28 millions de l'Union européenne pour l'éducation des enfants réfugiés syriens et avait dans le même temps perçu € 55 millions d'un donateur anonyme d'un pays du Golfe, destinés à l'éducation religieuse des enfants réfugiés syriens. Il convient de noter que, dans le cadre de l'accord d'association UE-Liban, entré en vigueur en 2006, le Liban reçoit déjà € 50 millions par an de l'Union européenne.

9. La crise des réfugiés

40. En octobre 2016, la commission a examiné un avant-projet de rapport sur «La situation au Liban et risques pour la stabilité de la région et la sécurité de l'Europe». Au cours des discussions, certains collègues ont abordé la question des réfugiés. Comme je l'ai souligné à cette occasion, il s'agit d'un rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie, c'est pourquoi je tenais à mettre l'accent sur la situation politique. Toutefois, étant donné que le problème des réfugiés a des conséquences sur cette situation, je l'évoquerai brièvement.

41. Depuis que le conflit en Syrie a évolué en véritable guerre civile en mars 2012, l'Assemblée attire l'attention sur le sort des réfugiés. Dès 2012, elle a adopté la [Résolution 1902 \(2012\)](#) sur la réponse européenne face à la crise humanitaire en Syrie; en avril 2013, elle a tenu un débat d'actualité sur le thème «Les réfugiés syriens en Jordanie, en Turquie, au Liban et en Irak: comment organiser et soutenir l'aide internationale?»; par ailleurs, elle a adopté en juin 2013 la [Résolution 1940 \(2013\)](#) sur la situation au Proche-Orient, en octobre 2013, la [Recommandation 2026 \(2013\)](#) sur la situation en Syrie, en janvier 2014, la [Résolution 1971 \(2014\)](#) «Les réfugiés syriens: comment organiser et soutenir l'aide internationale?», et en avril 2016, la [Résolution 2107 \(2016\)](#) sur une réponse renforcée de l'Europe à la crise des réfugiés syriens. Ces textes font l'inventaire des mesures que l'Assemblée estime nécessaires pour gérer la crise des réfugiés.

42. Le Liban a enregistré l'arrivée de plus d'un million de réfugiés venant de Syrie, mais on estime leur nombre total à 1,5 million, ce qui représente un quart de la population libanaise. Cet afflux vient s'ajouter aux nombreux réfugiés déjà présents, faisant du Liban le pays avec le plus grand nombre de réfugiés par habitant au monde. La communauté internationale doit remercier le Liban pour son hospitalité et montrer sa solidarité de manière plus efficace.

43. Quelque 450 000 réfugiés palestiniens sont enregistrés auprès de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies (UNRWA) au Liban et sont principalement installés dans les 12 camps de réfugiés que compte le pays. Certains y vivent depuis 60 ans, ce qui représente parfois quatre générations. La législation libanaise limite les droits des réfugiés (le droit au travail, par exemple) et ne permet pas leur intégration.

44. En 2015, comme indiqué dans la [Résolution 2107 \(2016\)](#), le Gouvernement libanais a adopté de nouveaux critères pour le renouvellement des titres de séjour des réfugiés. Selon Amnesty International³, «la plupart de ces personnes sont incapables de payer les frais de renouvellement (200 dollars par personne) et de fournir les nombreux documents demandés. Les réfugiés syriens qui n'ont pas de permis de séjour en cours de validité sont considérés en infraction au regard de la loi libanaise. Cela les expose à de nombreuses atteintes à leurs droits humains». Par ailleurs, en 2015, les Nations Unies ont dû réduire l'ampleur de l'aide et du soutien qu'elles apportaient aux réfugiés au Liban, car elles n'ont perçu que 57 % des fonds nécessaires.

45. Compte tenu de cette situation délicate, la communauté internationale, et notamment les Etats membres du Conseil de l'Europe, doivent renforcer de toute urgence leur contribution au soutien et à l'aide aux réfugiés présents au Liban. Ils doivent, d'une part, augmenter leur soutien financier à la prise en charge humanitaire sur le terrain et, d'autre part, accroître les possibilités de réinstallation pour les réfugiés qui souhaiteraient en bénéficier.

10. Remarques finales

46. Le Liban traverse une période difficile mais résiste bien. Ce pays est un bon exemple de coexistence pacifique de différentes religions et devrait être encouragé à continuer sur cette voie. La crise en Syrie a eu des répercussions et certains affrontements ont débordé sur le territoire libanais. L'économie dans son ensemble et les services en particulier connaissent une stagnation. Cependant, ce statu quo complexe satisfait tous les groupes car ils pensent qu'ils pourraient y perdre si la situation venait à changer.

47. La principale raison pour laquelle il a fallu au Liban plus de deux ans pour élire un Président tient au fait que les groupes chrétiens ne parvenaient pas à se mettre d'accord sur un candidat acceptable pour les deux principales alliances politiques. Malgré les désaccords entre les groupes et en leur sein, l'idée que le pire doit être évité fait consensus: les partis politiques s'accordent tous sur la nécessité d'écarter par tous les moyens tout risque de nouvelle guerre civile. Les problèmes du Liban ne seront pas totalement résolus si ceux de la Syrie ne sont pas réglés. L'Europe, qui a toujours une influence au Liban, devrait soutenir les mécanismes qui aident le Liban à surmonter ses problèmes.

48. Parmi les responsables politiques libanais que j'ai pu rencontrer, beaucoup sont convaincus que les décisions qui concernent le Liban sont prises à l'étranger (à Ryad, Téhéran, Moscou ou Washington). Certains estiment que le Liban est touché par la guerre par procuration que se livrent l'Arabie saoudite et l'Iran et certains craignent la contagion des conflits au Liban, en raison notamment de l'intervention massive du Hezbollah (qui est un Etat dans l'Etat) dans la guerre en Syrie. La vacance de la présidence pendant plus de deux ans était considérée comme problématique. Il ne fait aucun doute que la situation des droits de l'homme est déplorable en Arabie saoudite comme en Iran. Cependant, ces deux pays ont une réelle influence au Liban et il semble impossible de régler les problèmes du pays sans leur contribution.

49. Au moment de ma visite, tous les partis politiques étaient d'avis que le Liban devait relever trois grands défis: élire un nouveau Président (cette question a été réglée depuis): réformer la loi électorale et préparer des élections nationales avant le 22 juin 2017. Le Liban pourrait s'ouvrir à l'assistance politique extérieure pour essayer de résoudre les blocages politiques. Les personnes avec lesquelles je me suis entretenu étaient disposées à laisser l'Europe et le Conseil de l'Europe jouer un rôle.

3. <https://www.amnesty.org/fr/documents/document/?indexNumber=mde18%2f3551%2f2016&language=fr>.

50. Par conséquent, outre un soutien matériel pour faire face au problème des réfugiés et un soutien technique, qui ont déjà été mentionnés dans des textes précédemment adoptés par l'Assemblée, je recommande les mesures suivantes:

- établir une relation de travail durable entre l'Assemblée parlementaire et le Parlement libanais, en invitant dans un premier temps les parlementaires libanais à suivre les travaux de l'Assemblée et ensuite en encourageant le Parlement libanais à demander le statut de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée;
- mettre les compétences de la Commission de Venise à la disposition du Parlement libanais en vue de la révision de la loi électorale;
- offrir un soutien politique à l'un des rares pays stables de la région. Stabilité au Proche-Orient veut dire sécurité pour l'Europe et il est donc de notre responsabilité de soutenir le Liban.