

Réformer l'Administration libanaise

Contexte, principes et priorités

Université Saint-Joseph de Beyrouth
Faculté de droit et des sciences politiques

Mai 2023

Réformer l'Administration libanaise

Contexte, principes et priorités

Université Saint-Joseph de Beyrouth
Faculté de droit et des sciences politiques

Mai 2023

Rapport préparé par:

Nadi ABI RACHED - maître de conférences
Samer GHAMROUN - maître de conférences
Rizk ZGHEIB - maître de conférences
Shehrazade Yara EL HAJJAR - chargée d'enseignement

à la Faculté de droit et
des sciences politiques
de l'Université Saint-
Joseph de Beyrouth.

Avec l'assistance de Dayane Abi Fadel, Marilyn El Hajj,
Tamara Samra et Valéria Spagnolo.

Avec le soutien de Siren Associates
et le financement de l'ambassade
du Royaume Uni à Beyrouth.



Clause de non-responsabilité: Les arguments et les conclusions présentés dans ce rapport reflètent uniquement les perspectives et les résultats des chercheurs et ne représentent pas nécessairement les points de vue ou les opinions d'autres personnes ou organisations.

Table of Contents

Avant-propos	6
Partie introductive	
L'Administration des réformateurs et l'Administration des fonctionnaires : la grande divergence ..	10
Chapitre 1.....	11
Vingt ans de stratégies administratives : les contours de l'idéologie réformatrice au Liban.....	11
I- La formule introuvable : qui doit réformer ?.....	12
II- L'État suspect mis au régime : réduire, couper, alléger.....	14
III- Le « new public management » à Beyrouth : une nouvelle culture pour un nouveau fonctionnaire	15
IV- En attendant le politique : the elephant in the room.....	16
V- Dépasser le droit : vers une Administration post-juridique.....	17
VI- La société-ONG et le citoyen-client	19
VII- Les acteurs internationaux, premiers réformateurs du pays ?.....	20
VIII- Les poncifs de la réforme.....	21
Chapitre 2.....	23
L'Administration selon ses fonctionnaires : un grand corps malade de sa politique	23
I- Des fonctionnaires abattus et nostalgiques : de quelle réforme parlez-vous ?.....	24
II- Aux origines du mal administratif : l'arbitraire du ministre-roi.....	25
III- Le cœur du problème : le juridique et l'administratif dilués dans le politique	27
IV- L'Administration zombie : le fonctionnaire et son double	28
V- Des organismes de contrôle absents.....	30
VI- Crise nationale, crise de l'Administration, crise de la réforme ?	32
Partie 1	
L'Optimisation du cadre humain de l'Administration	34
Chapitre 1	
Le recrutement des fonctionnaires	36
I- Les conditions d'accès à la fonction publique à la lumière du principe de l'égalité d'accès aux emplois publics	36
A- La conciliation du mérite avec les exigences de l'entente nationale.....	36
B- Des limites à la prohibition des discriminations à raison des sexes	38
II- Les procédés de recrutement.....	39
A- Les limites des procédés du concours et de l'examen	39
B- Les dangers du tour extérieur	41
III- Résumé des propositions	42
Chapitre 2	
La carrière des fonctionnaires	43

I- L'arbitraire du système de l'emploi.....	43
II- Les aménagements du système de carrière	44
III- Résumé des propositions	49

Chapitre 3

Le caractère hiérarchique de l'Administration publique 50

I- Les assouplissements possibles	50
A- Le respect des exigences de la légalité.....	50
B- Des mesures de démocratisation	51
II- Le renforcement du contrôle interne.....	53
III- Résumé des propositions	54

Partie 2

La stimulation des dynamiques de contrôle interne et externe de l'Administration 55

Chapitre 1

La nécessaire rationalisation du contrôle interne de l'Administration 56

I- La désorganisation et l'inefficacité du contrôle de l'Administration libanaise.....	56
A- Les problématiques relatives au contrôle de l'agent public	57
B- Les problématiques relatives au contrôle de l'action administrative	60
II- Les alternatives de réforme du contrôle de l'Administration libanaise.....	67
A- Les alternatives de réforme du contrôle de l'agent public.....	67
B- Les alternatives de réforme du contrôle de l'action administrative.....	70
III- Résumé des propositions de réforme retenues du contrôle de l'Administration libanaise.....	77
A- Principales propositions de réforme du contrôle de l'agent public.....	77
B- Principales propositions de réforme du contrôle de l'action administrative.....	78

Chapitre 2

La nécessaire responsabilisation personnelle de l'administrateur 81

I- Les obstacles à l'engagement de la responsabilité pénale de l'administrateur.....	82
A- Le privilège juridictionnel du ministre, synonyme d'immunité de fait	82
B- La surprotection fonctionnelle de l'agent.....	85
II- Les alternatives de réforme des conditions de l'engagement de la responsabilité pénale de l'administrateur	86
A- Les alternatives de réforme des conditions de l'engagement de la responsabilité personnelle des ministres.....	86
III- Résumé des propositions relatives aux conditions de l'engagement de la responsabilité personnelle de l'administrateur.....	88
B- Les alternatives de réforme des conditions de l'engagement de la responsabilité personnelle de l'agent public.....	88
A- Concernant la responsabilité du ministre	88

B- Concernant la responsabilité de l'agent public	89
---	----

Partie 3

La rationalisation des structures administratives 90

Chapitre 1

L'Administration centrale 92

I- Une Administration polarisée, désorganisée et manquant de coordination	92
---	----

A- Une création aléatoire des ministères et directions	92
--	----

B- Le ministre qui peut le plus et le moins : la méprise de la hiérarchie	93
---	----

C- Étude de cas : Les administrations sécuritaires. Exemple type de dédoublement de compétences et d'absence de coordination.....	94
---	----

II- Des propositions d'alternatives relatives à l'organisation de l'Administration centrale	96
---	----

A- Création des ministères	96
----------------------------------	----

B- Structure des ministères.....	97
----------------------------------	----

III- Propositions de réformes relatives à l'organisation de l'Administration centrale	98
---	----

Chapitre 2

La décentralisation territoriale 99

I- Une administration territoriale fortement dépendante du pouvoir central	100
--	-----

II- Proposition d'alternatives relatives à l'administration territoriale.....	102
---	-----

A- L'autonomie des collectivités territoriales	102
--	-----

B- Le contrôle par l'autorité centrale	102
--	-----

C- Mise en place d'entités chargées de faciliter la décentralisation.....	102
---	-----

III- Propositions de réformes relatives à l'administration territoriale	103
---	-----

Chapitre 3

La décentralisation fonctionnelle..... 105

I- Les établissements publics : des institutions incomprises et détournées	105
--	-----

A- Le contrôle de tutelle : l'important, c'est les finances.....	105
--	-----

B- Un statut que les institutions cherchent à fuir.....	106
---	-----

C- Des structures parallèles aux structures ministérielles.....	107
---	-----

D- Les « autorités de régulation » : une intervention efficace ou la protection des prérogatives ministérielles ?	108
---	-----

II- Propositions d'alternatives relatives à la décentralisation fonctionnelle	110
---	-----

A- Pour les établissements publics.....	110
---	-----

B- Pour les autorités de régulation.....	111
--	-----

III- Propositions de réformes relatives à la décentralisation fonctionnelle	112
---	-----

Avant-propos

L'Administration libanaise est désormais centenaire, et elle souffre d'un ensemble de problèmes qui se sont accumulés et amplifiés avec le temps. Certains d'entre eux sont d'ordre structurel, mais d'autres relèvent du conjoncturel et sont liés au contexte sévissant au Liban depuis la guerre civile. Ces contingences rappellent que les institutions libanaises et le droit qu'elles mettent en œuvre sont plaqués sur des rapports politiques et sociaux qui affectent leur travail au quotidien. La greffe de la notion d'État moderne n'a pas réussi à établir des institutions capables de défendre l'intérêt général de la collectivité, et qui transcenderait ses différentes composantes et la multitude des intérêts privés. La crise économique, sociale et politique que traverse le Liban actuellement accélère le délitement de ses institutions, en rendant encore plus urgente une réflexion sur des solutions durables aux problèmes de la capacité administrative de l'État libanais et de la qualité de son service public. Une réforme substantielle de l'Administration s'impose donc aujourd'hui.

Plusieurs doutes politiques accompagnent cependant cette certitude de la réforme au point de l'ébranler : quelle est la pertinence de l'approche réformiste dans un système comme le nôtre qui a réussi à subvertir ou à neutraliser la plupart des tentatives de réforme ces dernières décennies ? quelle est la faisabilité de la réforme dans le contexte de l'effondrement actuel ? et à quoi sert de formuler de nouvelles propositions réformistes qui viendraient s'ajouter à toutes celles qui ont échoué depuis 1990 ? La réponse à ces questions dépasse le cadre de ce travail. Les conditions de la révolution à venir, les éléments déclencheurs d'une volonté politique favorable au changement au Liban, ou l'avenir de la crise ne font pas partie des questions sur lesquelles nous avons voulu spéculer. Notre souci porte plutôt sur ce qui est souhaitable et faisable dans le cadre de la nomenclature juridique actuelle au Liban, sans proposer des solutions idéales qui iraient rejoindre les autres propositions idéales dans les tiroirs des propositions idéales des ministères et des organisations internationales.

Ce souci pragmatique nous a permis d'être attentifs aux limites des propositions de réforme des trente dernières années, malgré la qualité de certaines d'entre elles. Ces propositions ont été critiquées dans leurs différentes déclinaisons tantôt pêchant par empirisme excessif, tantôt trop ambitieuses et manquant d'un réalisme garant de leur mise en œuvre. Elles ont en commun d'avoir ignoré plusieurs éléments qui nous semblent fondamentaux. D'abord, le fait que les belles notions importées du management public transnational du XXI^{ème} siècle ont vocation à s'appliquer dans un contexte politique hostile qui ne leur assure aucune viabilité, et sur un personnel administratif qui reste perméable aux influences de ce contexte, tout en étant réfractaire à l'idée d'un changement imposé par le haut et au réformisme peu efficace des élites libanaises et internationales. Ensuite, ces propositions passées ont en commun d'avoir évité les questions politiques (en les cantonnant dans la question vague de la volonté présente ou absente) au point de donner l'impression que le problème administratif libanais est strictement technique. Enfin, leur approche lourdement managériale a marginalisé la question du droit, réduit à n'être que l'encombrant outil officiel nécessaire à la mise en œuvre des propositions de réforme essentiellement gestionnaires. Le résultat de ces points aveugles est sans appel : l'Administration va mal, et s'éloigne, aujourd'hui plus que jamais, des piliers

essentiels d'un édifice souple et efficace, à savoir la productivité, l'effectivité, la transparence et la confiance.

L'objet de cette étude, après avoir tiré les leçons des échecs passés, est de mettre en relief les principales failles dans l'organisation et le fonctionnement de l'Administration publique dans une approche tant juridique que socio politique, avant de mettre en avant certaines solutions envisageables. Elle vise à proposer des pistes pertinentes de réforme, adaptées aux réalités juridiques, administratives et politiques libanaises et prenant en compte les résistances internes, tout en évitant des solutions étrangères toutes faites et en décalage par rapport au contexte local. Nous avons ainsi essayé de résister à la tentation facile de dessiner les contours d'une administration idéale sans rapports avec les réalités politiques et juridiques du terrain libanais. Ce réalisme minimaliste a permis de formuler les éléments de réforme strictement nécessaires qui devraient permettre de repenser l'Administration et la fonction publique libanaises pour les rendre plus fonctionnelles, plus efficaces, et plus aptes à porter le processus de refondation d'un service public adapté aux besoins et aux droits fondamentaux des Libanaises et des Libanais, d'une manière relativement indépendante des aléas et rapports de force de la politique libanaise.

Pour atteindre cet objectif, nous avons sélectionné un certain nombre de problématiques dont la pertinence a été vérifiée à la fois dans l'analyse critique normative et à l'occasion de l'enquête de terrain. Elles peuvent être organisées en quatre parties, offrant une vision cohérente de la manière dont doit être conduite la réforme de l'Administration libanaise et des aspects essentiels de cette réforme. La première partie, à vocation introductive, doit permettre de situer les propositions ultérieures du travail par rapport à deux éléments du contexte libanais que nous avons estimés essentiels, justement pour dépasser les apories déjà mentionnées : situer d'abord cet effort par rapport à tous les efforts réformistes de l'après-guerre au Liban, et le situer ensuite par rapport à la vision qu'ont les fonctionnaires libanais eux-mêmes de la réforme de l'Administration. Les éléments de lecture critique proposés dans cette partie introductive devraient accompagner le lecteur du rapport tout au long de sa lecture, de manière à donner aux propositions formulées dans les parties suivantes une dimension critique et politique contextualisée qui a manqué à la plupart des stratégies de réforme administrative que nous avons pu consulter. Les trois parties subséquentes apporteront ainsi des réponses juridiques adaptées au contexte sociopolitique dans lequel ces questions se posent.

Le plan de l'étude sera ainsi le suivant : après avoir posé les grands thèmes des approches réformistes d'après-guerre et identifié les points forts de la vision des hauts-fonctionnaires et des inspecteurs par rapport à la réforme (Partie introductive), l'étude soulignera la nécessité d'optimiser le cadre humain constituant l'Administration (1), la nécessité de stimuler les dynamiques de contrôle interne et externe de l'Administration, aujourd'hui paralysées (2) et la nécessité de rationaliser une structure administrative aujourd'hui en mille-feuille (3)

Partie introductive

L'Administration des réformateurs et l'Administration des fonctionnaires : la grande divergence

Cette partie propose une analyse critique du discours sur la réforme au Liban, tel que proposé depuis la fin de la guerre par les différentes stratégies de réforme diffusées. Cette lecture sera complétée par une analyse des contours et des enjeux de la réforme aux yeux des hauts-fonctionnaires censés la porter au quotidien. Cet effort critique à base empirique permettra de mettre en exergue les limites des modèles de réforme proposés au Liban jusque-là, notamment en les comparant à la vision des fonctionnaires eux-mêmes, pour commencer à identifier les raisons qui expliquent les échecs passés. Il deviendra ainsi possible d'en tirer les leçons pour une réforme politiquement et socialement viable de l'Administration.

Première partie

L'optimisation du cadre humain de l'Administration

Ce chapitre traite des problématiques relatives au recrutement, à la carrière et à la condition du fonctionnaire. Entre autres, l'égalité et le mérite, censés conditionner l'accès à la fonction publique, sont depuis longtemps remis en cause par un certain nombre de contraintes et de pratiques qui n'ont pas fini de montrer leurs limites et leurs dangers. L'équilibre entre d'une part le principe hiérarchique et les impératifs du service public, et d'autre part les droits et libertés du fonctionnaire (participation, grève, liberté d'opinion, droit syndical, protection...), est compromis aux dépens de ce dernier. Quant à la carrière du fonctionnaire, elle souffre au gré des pratiques contestables comme la mise à disposition ou la mise hors cadre, et la rareté des pratiques vertueuses comme la rotation des fonctionnaires. Une réforme réussie de l'Administration ne pourra faire abstraction de ces problèmes et passer outre l'optimisation de son cadre humain et de sa gestion par le droit.

Deuxième partie

La stimulation des dynamiques de contrôle interne et externe de l'Administration

Ce chapitre comprend plusieurs problématiques relatives au fonctionnement interne de l'Administration comme à ses relations avec les administrés. Ces problématiques mettent en lumière les tendances paralytiques que semblent partager les différents mécanismes administratifs. Les mécanismes internes les plus touchés semblent être ceux du contrôle du fonctionnaire, notamment le contrôle disciplinaire, ainsi que le contrôle de l'action administrative, y compris le contrôle stratégique de cette action. Les mécanismes externes affectés sont essentiellement les mécanismes relatifs à la responsabilité personnelle de l'administrateur, agent public soit-il ou ministre, ainsi que les mécanismes assurant à l'administré la transparence de l'action administrative, son efficacité et sa rapidité. Une réforme de l'Administration devra nécessairement insuffler dans l'ensemble de ces mécanismes le souffle nécessaire à la redynamisation de l'action administrative. Les outils technologiques joueront certainement (et jouent déjà) une part importante dans cette stimulation des dynamiques administratives.

Troisième partie

La rationalisation des structures administratives

Ce dernier regroupement traite des problématiques structurelles de l'Administration libanaise. Au fil des événements, des crises, des conflits, et des réformes, ont fleuri et se sont superposées des institutions administratives issues de solutions et de compromis circonstanciels locaux, ou parachutées de l'étranger en raison d'une influence ou d'un mimétisme peu réfléchi. Cette multiplication des structures, administrations, établissements publics, autorités de régulation, comités, conseils, personnes publiques spécialisées, autorités indépendantes reflète le plus souvent une fuite en avant, une tendance à la création de nouvelles institutions à chaque réforme, au lieu de réformer celles qui existent déjà. Cette prolifération administrative, vectrice de dédoublements, de chevauchements, de conflits, d'entraves, de paralysie et d'irresponsabilité a contribué à l'image d'un État composé d'îlots administratifs inféodés aux factions politiques qui les contrôlent. Une rationalisation s'impose.

Partie introductive

L'Administration des réformateurs et l'Administration des fonctionnaires : la grande divergence

Samer Ghamroun

Chapitre 1

Vingt ans de stratégies administratives : les contours de l'idéologie réformiste au Liban

Étudier vingt ans de stratégies pour réformer l'Administration libanaise permet d'écrire une autre histoire du pays. Non pas l'histoire de l'Administration elle-même, mais celle des représentations portées par certaines élites qui ont rédigé ces textes – Hauts fonctionnaires, agents d'OMSAR, agents du PNUD et de la Banque mondiale, consultants divers – concernant les raisons et les moyens de la réforme administrative. Cette réforme, telle que proposée dans les différents rapports, véhicule forcément d'autres représentations cruciales qui ont structuré l'histoire libanaise après 1990 : quelles étaient les visions dominantes de ce que devraient être le secteur public, l'État, le droit, l'économie, et la société au Liban? L'analyse de ces rapports stratégiques offre ainsi un point de vue unique sur les idées – l'idéologie devrait-on dire – du changement institutionnel au Liban. Elle permet de mieux comprendre les succès rares, et les nombreux échecs et défaillances qui ont marqué les tentatives de réformes, de la fin de la guerre civile à la crise actuelle. Est-il nécessaire d'expliquer pourquoi cette compréhension est cruciale pour le succès des tentatives de réforme futures, y compris celle portée par cette recherche?

Quelques remarques préliminaires sont nécessaires à ce stade, avant de proposer l'analyse critique de ces stratégies, étudiées ici comme texte et comme discours.

1. Nous avons lu la plupart des textes stratégiques de réforme administrative produits dans l'après-guerre et qui sont accessibles, mais nous nous sommes focalisés sur certains d'entre eux seulement : les stratégies d'OMSAR de 1998, de 2001 et de 2011 (la dernière en date n'a pas encore été publiée au moment de la rédaction de ce rapport, et reste donc inaccessible), les rapports d'étape d'OMSAR également (ceux de 2009, 2012, 2015), la stratégie anti-corruption de 2020 et enfin une stratégie-plaidoyer publiée par l'ancien chef du gouvernement Fouad Siniora, et qui offre une vue d'ensemble de l'approche officielle haririenne de l'Administration.
2. Le temps des réformes : la plupart des stratégies semblent suspendues en dehors du temps politique et social libanais (c'est leur lexique et leurs paradigmes qui les dénoncent parfois, et non leur positionnement historique clair ; seule la stratégie OMSAR de 2001 intègre une dimension séquentielle de la réforme, sans pour autant qu'elle ne se situe historiquement dans le temps libanais). Il est cependant remarquable que ces stratégies ont en commun une estimation partagée d'être produites à un moment optimal pour la réforme : le temps des réformateurs et de leurs stratégies est toujours le bon temps. 1998, 2001, 2011, 2020 deviennent ainsi tous des moments adéquats (mais dont l'adéquation est rarement explicitée) pour mettre en œuvre une réforme qui n'arrive pourtant jamais.
3. Ces stratégies s'ignorent mutuellement (c'est moins le cas des rapports intermédiaires de mise en œuvre de 2012 ou 2015, forcément), et chaque stratégie veut refonder l'approche

réformiste elle-même. La plupart des problèmes identifiés et des solutions proposées se répètent d'une stratégie à l'autre, toutes enrobées par le même discours de l'innovation permanente et pourtant souvent répétitive. Elles se distinguent les unes des autres par des différences parfois lexicales (les anciennes stratégies ont voulu moderniser, réhabiliter, rénover, consolider, mais seule la stratégie actuelle, quelle qu'elle soit, veut vraiment « réformer » (2001, 9)). Ces termes et notions se suivent et se ressemblent, comme si tous les rapports s'inspiraient d'un manuel unique et universel de rédaction de stratégies de réforme administrative de l'après-guerre froide. Ils incluent ainsi toujours une définition de l'État souhaité (toujours réduit), de son rapport à la société (principalement peuplée d'ONG, ou alors d'un mystérieux « secteur privé » vertueux), à l'économie (toujours libérale), au citoyen (surtout consommateur), avant l'énumération des problèmes qui restent souvent les mêmes (ce qui a facilité la comparaison critique que nous souhaitons faire).

4. Enfin, la lecture de ces documents donne l'impression prégnante d'un univers parallèle de la réforme administrative, dans lequel se sont activés pendant vingt ans l'OMSAR, le PNUD, les organisations et donateurs internationaux et les experts, mais qui est resté en fin de compte tangent par rapport à la réalité quotidienne de l'Administration libanaise et de ses fonctionnaires. Ces deux univers distincts peuvent se toucher par moments, à l'occasion d'un événement ou d'un chantier, mais ils semblent évoluer de manière séparée. Deux mondes différents, avec chacun ses propres acteurs, savoirs, logiques, rapports de force, idéologies et temporalités. Cela permet de comprendre pourquoi le dynamisme et la virtuosité des acteurs de la « réforme administrative » n'ont été égalés depuis 1995 que par la dégénérescence et l'affaiblissement des institutions et du corps administratifs eux-mêmes durant la même période, mis à part quelques expériences et îlots d'efficacité relative.

I- La formule introuvable : qui doit réformer ?

Alors que la nécessité de la réforme bénéficie assez rapidement d'un consensus assez large dans l'après-guerre, l'identité de l'acteur-institution qui devrait mener cet effort réformiste pose progressivement problème. Ce souci, relativement léger dans le premier rapport étudié (1998) puisque la réforme semble encore aller de soi dans l'élan de l'après-guerre, s'accroît à partir du rapport de 2001 pour devenir une véritable source de questionnements : la réforme devient ainsi l'objet – et la victime – d'une lutte de pouvoir entre prétendants réformateurs. L'épisode conflictuel de 1996-2000 entre l'OMSAR et les organismes de contrôle y est sans doute pour quelque chose : le Bureau s'était alors affronté avec l'Inspection Centrale (IC) et le Conseil de la Fonction Publique (CFP) autour des compétences et de la légitimité de chacun, conflit qui a culminé avec le ministère Chalak (ancien président du CFP) du gouvernement Hoss après 1998.

À partir de cette période (et du rapport de 2001), la légitimité et les compétences d'OMSAR pour mener la réforme apparaissent remises en question, ce qui s'exprime parfaitement dans les rapports subséquents qui abordent invariablement le problème de la nature ambiguë

d'OMSAR, de sa faiblesse exécutive face aux ministères, du conflit de compétences avec « les autres acteurs de la réforme administrative », euphémisme désignant la guerre bureaucratique de la fin des années 1990 autour de la paternité de la réforme, tout cela menant à une « réduction de la pression interne en faveur de la réforme et de son acceptation » (2001, 8) : pour les agents du Bureau, le changement, c'est OMSAR, et il est combattu. À partir de ce diagnostic récurrent, vont revenir dans les stratégies OMSAR des propositions et réflexions sur l'architecture réformiste optimale, qui prend de plus en plus de place par rapport à l'objet même de la réforme. Sont ainsi abordés dès 2001 (21) différents scénarios institutionnels : un ministère de la réforme administrative à part entière, un ministre sans portefeuille, ou alors un organisme central rattaché au chef du gouvernement, la préférence des rédacteurs de 2001 allant vers le premier scénario ministériel.

Si le diagnostic du manque de soutien et de compétences claires est réitéré en 2009 (la coopération des ministères n'est pas garantie), tout comme celui du caractère ponctuel et personnel de l'approche réformiste jusque-là (tout dépend du ministre en place), OMSAR se voit alors davantage comme un cabinet de consultation et d'expertise délivrant des recommandations à des clients (2009, 4). L'insatisfaction est cependant claire par rapport à cet état des choses imposé par la logique des projets et des financements plus que par des choix stratégiques. Le repositionnement institutionnel est donc remis sur la table avec multiples propositions, mais cette fois dans le sens d'un rôle plus directif dans la réforme, et d'un éclaircissement-renforcement des compétences exécutives puisque les autres scénarios de 2001 semblent soudain moins rassurants, et la nature hybride de OMSAR plus protectrice (2009, 7) : il convient donc de la maintenir. Nouveau glissement en 2011, puisque nous trouvons cette fois la promotion/activation d'un Haut Comité pour piloter la réforme, déjà créé par décision du chef de gouvernement en 2005, et où siègeraient les ministères concernés aux côtés des présidents des organismes de contrôle... (2011, 41).

L'incertitude n'est pas seulement institutionnelle mais également lexicale, puisque le nom du ministère chargé de « la réforme » change à ce moment-là pour devenir le Ministère du Développement Administratif. Sans surinterpréter cette modification formelle par laquelle la démarche réformiste change d'habits, il n'est pas possible de ne pas y voir une revue à la baisse des ambitions de changement, une « pudeur » par rapport à ce qui est réalisé et réalisable. Cette tendance est d'ailleurs confirmée par la tonalité des rapports de mise œuvre ultérieurs (2012, 2015) qui, dans un langage beaucoup plus timoré, se contentent d'aspirer à plus de soutien, et à plus de coopération de la part des ministères, faisant ainsi implicitement le deuil des prérogatives exécutives plus musclées.

Cette incertitude sur l'identité du promoteur de la réforme durant plus de 20 ans débouche rapidement sur une réforme informe et sans sujet, et peut expliquer, en partie, la modestie des résultats obtenus.

II- L'État suspect mis au régime : réduire, couper, alléger

Le premier rapport de 1998 (plus de 400 pages !) se présente comme un manuel sur l'État néolibéral de la mondialisation heureuse et de la fin annoncée de l'histoire : des développements étonnants dans un rapport de ce type, qui veulent repenser l'État à travers le prisme de l'idéologie néolibérale conquérante et sans états d'âme des années 1990. Même la constitution libanaise (dans son préambule adoubant l'économie libérale) est mobilisée pour légitimer le retrait de l'État libanais et l'amputation de son rôle, sans se poser de questions sur la présence et le rôle réels de cet État au Liban : il faut réduire, on verra après. Priorité est donnée à un État léger, qui exerce donc un contrôle léger qui trouve sa justification dans la nature même de l'économie libanaise basée sur la compétition, l'ouverture commerciale, les impôts très bas sur le revenu et sur le profit, et la liberté de circulation des capitaux et du travail bancaire (1998, 398 et s.). Les réformes-phares du Consensus de Washington, de l'Égypte à la Nouvelle-Zélande, sont également mobilisées pour souligner la nécessité de débarrasser l'Administration du poids superflu des politiques sociales et de l'interventionnisme (lesquels, au Liban ?), qui doivent être délégués à la société civile et ses ONG qui prendront ainsi en charge le « développement humain » (1998, 190 et s.). La notion de « bonne gouvernance » est reine, dans un équilibre parfait, qui n'est pas sans rappeler celui du marché, entre l'État omnipotent et l'État inexistant. L'Administration désirée devrait être résiduelle par rapport aux forces du marché qui porteront le pays dans les décennies à venir: elle doit être une Administration svelte, suffisamment discrète pour ne pas gêner ces forces en mouvement, mais efficace lorsqu'elles en auront besoin. La privatisation est nécessaire, inévitable, et constitue la toile de fond de toute cette réflexion sur l'Administration, même si nous trouvons quand même une insistance sur la nécessité d'un cadre régulateur pertinent (1998, 273, 422). La mise du Liban au diapason de la globalisation économique libérale achève le tableau : l'Administration libanaise doit être à la hauteur du rôle économique que le Liban espère alors encore jouer dans les années 1990 (1998, 13-14).

Ce rapport de 1998 reste exceptionnel par sa tonalité libérale, son prisme économiste et sa célébration de l'État minimal, mais les stratégies suivantes ne s'en démarqueront pas fondamentalement, même si elles en nuanceront les visions les plus radicales. Dès 2001, l'État souhaité retrouve ainsi un peu de son rôle : la première crise de l'économie libanaise post-guerre de la fin des années 1990 est passée par là. L'enthousiasme pour la privatisation magique commence à se calmer, même si c'est la taille de l'État libanais qui continue à occuper les esprits. Sa propension à prendre de la place en empêchant les autres (secteur privé, ONG) de travailler est montrée du doigt : il faut réformer l'administration pour la rendre moins encombrante (2001, 6). Dix ans plus tard, la stratégie de 2011 veut toujours proposer une nouvelle définition de l'État, pour lequel un nouveau rôle est avancé (2011, 19), même s'il ressemble à l'ancien. On veut toujours appliquer les recettes du Consensus au sujet la réduction de la taille de l'État (un État « petit et efficace » (Siniora)), sans relever le fait que le Liban n'est pas passé par la phase étatiste de planification lourde qui avaient alors justifié ces mêmes recettes ailleurs. Tout passe par le prisme de la légèreté étatique et de la priorité à l'économie : par exemple, le contrôle *a posteriori* des dépenses est plébiscité justement parce

qu'il permet de mesurer l'efficacité, l'effectivité et la performance économiques. Le secteur privé continue dans la décennie 2010 à bénéficier d'une aura au-dessus de tout soupçon : seul le secteur public est malade, corrompu et nécessite une mise au régime (une « réforme »). Le partenariat avec le privé semble donc une solution magique à beaucoup de problèmes, sans jamais réfléchir aux particularités de cette frontière poreuse public-privé au Liban, ni aux dérives de ces partenariats tels que pratiqués sur le terrain (entretien).

III- Le « new public management » à Beyrouth : une nouvelle culture pour un nouveau fonctionnaire

La figure du fonctionnaire dans les stratégies de réforme est essentiellement négative. Dès 1998, il est placé parmi les « obstacles » à la réforme préconisée : ce sont les fonctionnaires eux-mêmes qui risquent de gâcher la fête réformiste annoncée, notamment en raison de leurs mauvaises habitudes, de leur « fierté », de leur manque de lucidité, ou de leur manque de formation par rapport aux nouvelles méthodes de travail. Ils sont dépeints comme des bureaucrates, dans le sens le plus péjoratif du terme. Ce fonctionnaire récalcitrant et incompetent (2001, 11) provient d'une société qui manque elle-même de confiance dans le processus réformiste et qui ne jouerait pas le jeu (1998, 25) : la réforme ne peut venir de l'intérieur de l'administration ni de la société, et le fonctionnaire ne peut pas être le partenaire mais simplement l'objet de la réforme qui doit être imposée de l'extérieur par les experts et les politiques (1998, 16 ; 230). Le fantôme des fonctionnaires sans compétences (*unskilled*) dont il faut se débarrasser au plus vite (1998, 233) hante ce rapport et les suivants, avec son corollaire à exorciser : une administration obscure, très lourde, boîte noire opaque dont le contenu échappe à la connaissance éclairée des experts (2011). Même lorsque le clientélisme dans l'administration est mentionné (2011, 23), il devient un problème de manque d'allégeance des fonctionnaires envers l'intérêt général, et en faveur d'un chef politique : c'est, là aussi, le problème des fonctionnaires.

À l'opposé de ce diagnostic sombre, l'utopie de la modernité administrative libanaise (1998, 20 et s.) passe par un changement de la « culture administrative » qui placerait « les gestionnaires » à la place des administrateurs, la créativité à la place de la légalité : décentralisation, *bottom up*, terrain, horizontalité, anti-hiérarchie, flexibilité, liberté, marge de manœuvre, prise de risque, inventivité, délégation, attractivité, mobilité, formation, épanouissement, responsabilisation, *empowerment*, mobilité, vitesse et adaptabilité, sveltesse, et ainsi de suite, autant d'adjectifs et de notions abondamment mobilisés tout au long des deux décennies pour dessiner l'administration désirée à défaut de pouvoir la réformer sur le terrain. Le portrait du « directeur de demain » en tant que cadre dynamique (mais quand même pas un manager commercial (1998, 35)) doit permettre de refonder la fonction publique, pour l'adapter à la mondialisation, à l'impératif économique et à l'ouverture à la société civile (1998, 36).

Les rapports plus récents accordent toujours une place primordiale au « problème » quantitatif

et qualitatif des ressources humaines. Lorsque la domination de la haute hiérarchie est enfin mentionnée, ce n'est pas pour dénoncer le pouvoir arbitraire du ministre après Taëf (voir *infra*), question cruciale rarement effleurée dans les rapports, mais pour parler du problème de l'étouffement de la créativité personnelle des fonctionnaires (2011, 20), en accord avec les priorités de la nouvelle litanie néo-managériale. Les organismes de contrôle eux-mêmes doivent donc être reboostés pour pouvoir accompagner (et non contrôler, terme trop répressif et dépassé) ces néo-fonctionnaires (2011, 2015). Le rapport Siniora n'échappe pas à cette approche, puisque dans la lignée de sa défense de l'héritage haririen, il souligne la pertinence des campagnes d'épuration des fonctionnaires (« la première depuis Charles Helou ») souhaitées par l'ancien chef du gouvernement assassiné: les fonctionnaires sont responsables de l'échec, puisqu'ils n'ont pas adhéré au projet de réforme, du fait de la faiblesse de leur appartenance à l'État. La réforme est donc réduite à sa fonction épuratrice, dans le cadre d'une stigmatisation récurrente du fonctionnaire coupable, évalué par l'expert sachant et puni par l'homme politique capable.

L'hypertrophie du souci des ressources humaines couplé à cette approche stigmatisante aura deux conséquences : l'aliénation d'une partie des fonctionnaires par rapport à l'effort de réforme (que nous avons sentie pendant nos entretiens, dans le cadre d'une prophétie auto-réalisatrice), et l'occultation de l'élément politique qui restera l'un des grands points aveugles des stratégies de réforme des vingt dernières années.

IV- En attendant le politique : the elephant in the room.

Le politique n'est pas absent des stratégies de réforme, mais il prend une forme abstraite et euphémisée. « La guerre » et « ses résidus » font toujours office de bon coupable pour expliquer l'état de l'Administration (1998, 13 ; 2001, 5 et 16). La corruption, peu mentionnée, est également anonymisée, puisque ce sont les règles administratives qui en sont rendues responsables : ce ne sont ni les fonctionnaires infantilisés, ni les politiciens absents (1998, 494), c'est un crime sectoriel sans sujet (2020). L'Empire ottoman en serait même partiellement responsable (2020). Le même traitement est fait au communautarisme (1998, 14 ; 2001, 8 ; 2011), dont tous les aspects ne sont d'ailleurs pas mauvais (2020). Même Taëf est présenté comme le garant de la coexistence qui doit être respecté (1998, 250), et non comme le responsable de l'hégémonie ministérielle sur l'Administration, méga-problème rarement abordé. La faible séparation entre le politique et l'administratif est mentionnée en passant parmi de multiples autres problèmes. La seule référence nominative concerne le président Chehab, dont la réforme administrative de 1959 est présentée comme l'unique réforme digne de ce nom (2001 et 2011).

Il est d'ailleurs significatif que le politique est toujours représenté comme un *deus ex machina* que tout le monde attend depuis les années 1990, qui doit donner son soutien à la réforme mais qui ne l'a pas encore fait. Dans tous les rapports, ce « soutien », cette « volonté » politiques

sont toujours souhaités, attendus, mais jamais identifiés, analysés : le politique reste toujours extérieur et mystérieux, ses expressions étant reléguées au rang du souhaitable mais du non intelligible (2001, 8). En attendant le politique qui n'agit pas (2011, 24), le fil des recommandations habituelles peut se poursuivre de rapport en rapport. Les rares tentatives d'identification du problème politique pointent parfois du doigt une origine parlementaire : le parlement ne fait pas son travail de supervision du gouvernement au sujet de la réforme (2001, 8). Certains rapports abordent en passant le problème du clientélisme et de l'interférence politique (2001, 7), mais sans lui donner une importance spéciale dans la longue liste des dysfonctionnements administratifs, aux côtés des autres questions techniques comme celle des bâtiments administratifs (2011, 25). La stratégie de 2011 n'aurait ainsi pas été mise en œuvre « pour des raisons politiques et non politiques » (2015), sans plus de précisions. Mais ce n'est pas bien grave puisque son application incrémentale viendra contourner, mais peut-être aussi légitimer, l'impuissance politique des réformateurs. Le politique est désiré, demandé, nécessaire, exhorté dans son visage bienveillant de parrain souhaité de la réforme conformément aux théories de la bonne gouvernance (2011, 40), mais craint et redouté dans son visage prédateur produit par le régime libanais. L'absence du politique vertueux reste déplorée depuis les années 1990 (2015), dans une sorte de justification permanente des déceptions. Il reste dans tous les cas en dehors de toute interrogation sur son absence ou sa faiblesse. Même quand l'homme politique parle dans le rapport Siniora (p. 20), c'est encore la faute aux partis et rivalités politiques si les réformes haririennes ne sont pas passées, aux côtés des autres coupables, le président Émile Lahoud, le Conseil constitutionnel, le Parlement, les organismes de contrôle et les fonctionnaires (il est significatif que OMSAR semble inexistant pour l'ancien ministre des Finances et chef du gouvernement). La seule fois où le soutien politique semble satisfaisant, c'est à l'occasion du rapport anti-corruption (2020), qui souligne sans ironie une volonté politique de réforme inédite dans le pays, permettant au Liban de rejoindre les nations qui placent la lutte contre la corruption à la tête de leurs priorités.

Le point aveugle politique, ou sa marginalisation dans la longue liste des problèmes, a empêché la prise au sérieux de la question de la réforme politique comme question concomitante à la réforme administrative, en condamnant ainsi les différentes stratégies à une fuite en avant technique et normative dont l'inefficacité n'a cessé d'être démontrée depuis vingt ans.

V- Dépasser le droit : vers une Administration post-juridique

Très rapidement dans les rapports, la question du droit est abordée sous un angle générationnel : à l'ancienne Administration fondée sur le droit et à l'ancien fonctionnaire formé au droit, doit se substituer le règne nouveau de l'économie et de l'économiste. La domination de ce qui est appelé les « formations littéraires » dans le secteur public de l'époque, au centre desquelles le droit est rangé, est dénoncée dès 1998 : il est temps de recruter massivement des agents spécialisés dans l'économie, la finance, la gestion d'entreprise, l'IT et la statistique (1998,

228). Au-delà de la question des ressources humaines, il s'agit d'un véritable changement de paradigmes dans lequel le droit représente un archaïsme à dépasser, non pas dans la totalité de ses expressions et de ses usages bien sûr, mais en tant que colonne vertébrale du travail administratif et de la formation des fonctionnaires. Bien entendu, ce détronement du droit en faveur de l'économie n'est pas propre au Liban, et a déjà été observé et commenté depuis les années 1970 en Occident. Mais les stratèges libanais souhaitent combler rapidement et d'un coup le retard libanais occasionné par la guerre (1998, 228), en montrant du doigt ce qu'ils perçoivent comme le juridisme ambiant responsable d'une grande inefficacité administrative, parallèlement à l'avènement d'une nouvelle culture économique-administrative transnationale.

La liberté et la créativité des fonctionnaires, tellement nécessaires pour la nouvelle Administration, seraient ainsi contraintes par la légalité étouffante qui domine les contrôles *a priori* des actes et des dépenses, souvent jugés inefficaces (1998, 284 ; 2011) (malgré un avis contraire de la plupart des hauts-fonctionnaires que nous avons rencontrés, voir *infra*). Ici, « l'évaluation des performances » est la nouvelle bible des réformateurs, et les performances en question sont essentiellement économiques, à la place du contrôle légal et financier traditionnel plus encombrant qu'utile (1998, 277). La ringardisation de la légalité lente et inefficace se poursuit dans les années 2000 (2001, 7 et 10 et 15), dans le cadre d'une approche qui a pu être pertinente dans des économies avancées dotées d'un État de droit légitime en place depuis deux siècles, mais qui semble promouvoir au Liban des principes de fluidité, de rapidité et de flexibilité sans droit, à la place du droit, dans un cadre où l'État de droit est en déliquescence : la fluidité dans le vide des rapports de force libanais ? Même la stratégie anti-corruption de 2020, qui se construit pourtant autour d'un appareil législatif important, appelle à s'éloigner des solutions « populistes » reposant sur les principes juridiques du droit pénal, ainsi que des solutions anciennes passant par la justice ou les organismes de contrôle (2020, 17), en faveur de nouvelles méthodes « intelligentes » qui ne sont bien entendu jamais définies. Relevons quand même un retour bien timide du droit en 2011 avec la mention exceptionnelle de l'indépendance de la justice nécessaire au respect du droit et à la crédibilité de l'État (2011, 30).

L'observateur ne peut que s'arrêter devant la double face de la juridicité selon les stratégies de réforme. Tout en appelant au dépassement du droit dans la pratique administrative, les rapports invitent de manière récurrente à moderniser les lois régissant le secteur public (1998, 428 ; 2011, 33). Ces lois sont décrites comme anciennes, inadaptées, dépassées et non conformes aux standards internationaux (2015, 2020), et donc devant faire l'objet d'un chantier de rénovation législative. Ainsi, le droit paraît nécessaire pour réformer l'administration mais dispensable et inutile pour travailler dans l'administration : le droit est nécessaire pour dégager l'administration de l'emprise du droit. Cette première dualité contradictoire est complétée par une deuxième qui ressemble davantage à un décalage. D'une part les rapports stratégiques qui véhiculent une vision péjorative de la légalité archaïque décrite comme omniprésente (au Liban ?), d'autre part les fonctionnaires que nous avons rencontrés qui insistent pour dire que le droit n'est pas le problème, que les lois en vigueur sont bonnes, mais que la mise en œuvre reste le nerf de la guerre : il ne sert donc à rien de changer des lois que personne n'applique de toute manière dans l'Administration. Pour les hauts fonctionnaires, la vraie bataille est celle du système politique qui appliquera les lois, et donc de l'État de droit, alors que pour les réformateurs, le politique semble neutralisé pour laisser la place à la bataille du dépassement du droit vers plus d'efficacité et de flexibilité économiques.

VI- La société-ONG et le citoyen-client

La réforme de l'Administration est inséparable d'une certaine vision de la société et de l'État au Liban, de leurs rôles respectifs et de leurs relations. C'est ce que confirme l'étude des rapports stratégiques, dont l'une des constantes reste l'insistance sur la nécessité d'un dialogue administration/société, même si les modalités de ce dialogue restent rarement explicitées (la figure de l'Ombudsman revient souvent, en tant que recommandation avant la loi de 2005 le créant, et en tant qu'appel à la mise en œuvre de cette loi après 2005). Ce dialogue ne soulève pas de commentaires particuliers, mais le contenu de cette société tellement sollicitée attire l'attention. Ainsi, la société paraît d'abord comme une opinion publique qu'il faut ménager et manager pour garantir l'avènement de la réforme. Loin de l'idéal démocratique dans lequel la société, comprise en tant que peuple, fonde la légitimité même de l'entreprise réformatrice, la réforme ici n'a pas besoin de cette légitimité populaire puisqu'elle puise sa légitimité ailleurs, dans l'expertise technique. Du coup, la société devient un outil, ou au mieux un partenaire qu'il faut savoir bien traiter, pour augmenter les probabilités d'adoption des réformes proposées. La participation du public est envisagée sous la forme d'une activité de communication : il faut tenir le public au courant et l'impliquer autant que possible (dans des réformes déjà décidées et dessinées en amont ?) (2001, 21, même si 2011 apporte des nuances). Un plan de communication est d'ailleurs présenté (2001, 26), dans lequel les médias de masse doivent jouer un rôle fondamental. Certains rapports (2020) construisent même une belle histoire à succès autour du rôle des élites et des médias dans la lutte contre la corruption administrative, susceptible de fonder la réforme future. Encore une fois, l'univers des réformes administratives n'est pas toujours celui de la réalité de l'Administration.

Conformément au prisme néo-libéral déjà mentionné, la société telle qu'elle apparaît dans les rapports est essentiellement constituée d'ONG (les syndicats sont souvent absents par exemple). Elle remplace l'État dans les lieux desquels il devrait se retirer : ces ONG devraient avoir « le motif noble » de remplir des rôles occupés par l'État ancien (1998, 185), en participant ainsi à la gestion de l'État nouveau pour prendre en charge les politiques sociales par exemple, chassées ainsi du panthéon public devenu purgatoire dans ce monde nouveau. Du coup, l'objectif de la réforme administrative devient de créer de l'harmonie avec le secteur privé, celui des services et du commerce, et avec la société civile et les ONG. Et cette harmonie passe forcément par l'adaptation de l'Administration aux particularités et besoins du secteur privé dans ses dimensions associative et affairiste (un secteur toujours au-dessus de tout soupçon), alimentant ainsi le récit enchanté de la coopération avec le secteur privé et la société civile (2012), même si celle-ci n'est cependant pas encore prête (et serait même encore « soumise ») pour traiter à pied d'égalité avec l'Administration (2011, 21). À noter que dans cette vision des choses, c'est la société civile qui protège le citoyen (et non l'État ou sa justice), alors que l'Administration, même réduite et svelte comme le souhaitent les stratèges, reste source de danger (2011, 30).

Quant à la figure du citoyen, elle est dominée par celle de l'individu affairé désireux de simplicité administrative et de déréglementation pour avancer dans son honnête commerce (1998, 426 ; 2011, 10) (ça tombe bien, c'est ce que proposent les politiques libérales). Les désirs du citoyen

modèle sont ainsi calqués sur l'offre néolibérale, et la notion de « client » ne tarde pas à apparaître (2001, 11), transformant implicitement l'administration en entreprise délivrant des services et recherchant du profit, conformément aux principes néo-managériaux déjà mentionnés (2001, 15), et le citoyen politisé en client ou entrepreneur qui veut juste aller vite. Cependant, la tonalité du rapport de 2015 revient parfois à une démarche plus classique assimilant le citoyen à un usager, ce qui rappelle encore une fois l'importance des variables personnelles (quel ministre est en charge lors de la rédaction du rapport, quels rédacteurs l'ont produit, etc.) dans le cadre général structurel d'après-guerre au Liban, qui reste quand même lourdement néolibéral, et les stratégies post-1995 en fournissent la preuve éclatante.

VII- Les acteurs internationaux, premiers réformateurs du pays ?

Il n'est pas possible d'exagérer l'importance de la place occupée par les acteurs internationaux dans les différents chantiers de réforme administrative, et les stratégies libanaises le dévoilent très bien. Ces acteurs (le PNUD, la Banque mondiale, l'Union Européenne, pour ne citer que quelques-uns) font partie intégrante de l'effort réformiste depuis 1995 (2001, 24), au point où il est possible de dire qu'ils en étaient le moteur principal, le local n'étant là que pour adapter les interventions internationales au cadre libanais. OMSAR se présente d'ailleurs officiellement dans ce rôle d'intermédiaire de coordination du soutien financier, technique et scientifique international (2001, 25) : il faut gérer le « soutien » qui arrive. Les acteurs locaux impliqués dans la réforme se font donc la compétition pour être les interlocuteurs privilégiés de cette manne financière et technique tant attendue (par exemple, qui va porter le projet de loi sur les achats publics (2015), OMSAR ou l'Institut des Finances ?). Les acteurs-donateurs internationaux jouent ainsi un rôle central complètement normalisé et banalisé avec le temps, dans le cadre de la construction méticuleuse d'une dépendance chronique qui s'avèrera problématique pour le changement au Liban : des institutions internationales qui justifient leur action par des partenariats locaux et des institutions locales qui justifient leur action par des partenariats internationaux, alors que l'administration libanaise poursuit son inéluctable descente aux enfers.

Le terme de « soutien » ne rend pas justice à la nature exacte du rôle des acteurs internationaux dans la réforme administrative. Loin de se contenter d'un rôle passif de soutien financier ou technique, les rapports montrent que ces programmes internationaux ont fini par façonner l'action et les initiatives de réforme, à OMSAR comme dans certains ministères. Ce rôle structurant a été confirmé dans nos entretiens, mais les rapports eux-mêmes reconnaissent explicitement la marge de manœuvre réduite dont disposent les acteurs locaux face à une structure internationale d'intervention de plus en plus lourde. Dans le rapport de 2009, il est ainsi possible de lire que la nature des interventions d'OMSAR à ce moment (comme « entreprise de conseil » sur la réforme) n'est pas le produit d'une stratégie publique ou d'une volonté politique interne, et « n'avait pas été envisagée lorsque le gouvernement a créé le

ministère d'État pour la Réforme administrative, mais a été créée à travers une succession de projets financés par les donateurs » (2009, 4). Tout en reconnaissant les circonstances dans lesquelles son rôle a été forgé, le rapport ne cache pas la frustration d'OMSAR par rapport à cette situation de passivité structurelle locale et son ambition de jouer un rôle différent. La naturalisation du rôle des donateurs se poursuivra dans les rapports suivants (2011, 27), au point de mettre l'intervention des donateurs à un niveau d'importance symboliquement supérieur à celui de la coopération avec les organismes de contrôle par exemple (2012, introduction). Les rapports illustrent même par moments, de manière indirecte, la récupération par le régime libanais de ces ressources internationales théoriquement mises au service de la réforme, mais converties localement au service des ministres et de leurs clientèles. L'un des rapports place ainsi parmi les éléments de la réforme administrative proposée la correction du rôle du PNUD dans les recrutements dans les ministères, soulignant la nécessité d'établir des standards de recrutement intangibles (2011, 42), ce qui montre du même coup leur absence.

VIII- Les poncifs de la réforme

À travers les textes analysés, reviennent des thèmes et des notions qui constituent les incontournables des rapports de réforme. Au-delà des mots qui passent et repassent (Re engineering, Total quality management, benchmarking, best practices, learning organization, performance, standards and indicators, renovate, creativity, efficiency, good governance, transparency, flexibility etc.) dans le cadre d'un lexique officiel de la réforme libérale qui produit du sens dans les communautés réformistes, mais très peu en dehors de ses frontières et chez les fonctionnaires, il est possible de repérer certains thèmes majeurs qui hantent les stratégies au fil des ans, avec très peu de variations.

Le rêve technologique en constitue certainement l'élément principal, puisqu'il porte très vite, dès la fin des années 1990, la promesse lumineuse d'une Administration numérisée délivrée des lourdeurs du droit et de la politique. Le fantasme technologique naît juste à temps pour fournir au premier rapport son utopie, puisqu'il identifie déjà les Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) comme un outil majeur de l'avenir administratif libanais (1998, 477), formulant même l'espoir de voir le technologique ouvrir une issue permettant d'échapper au politique (et à la corruption), contraint ainsi de reculer face à un langage qu'il ne maîtrise pas. Cette idée devient le leitmotiv de la vision dépolitisée des rapports de réforme successifs, dans lesquels la technologie permet d'échapper à une politisation qui paraît de plus en plus incontrôlable. Le rêve technologique accompagne le développement fulgurant d'internet pour promettre une Administration enchantée dans laquelle la politique, la corruption, la lenteur n'existent pas. Ces rêveries se poursuivent dans les années 2000 et 2010 parallèlement à l'enlisement des efforts réformistes un peu partout dans le pays, toujours avec des TIC qui doivent rendre enfin le changement possible. Le récit de l'e-gouvernement occupe alors le centre de la scène (2011, 17) pour tout promettre : une interaction fluide avec les citoyens, une transparence auparavant inaccessible, une corruption beaucoup plus compliquée. Dans la foulée, de nouvelles plateformes sont annoncées (Dawlati) sur internet (2012), mais qui ne semblent

plus fonctionner lorsque nous avons essayé d'y accéder en 2022 : les rêves technologiques auraient-ils la nuit courte ?

La croyance technologique n'est pas la seule à accaparer l'esprit des réformateurs libanais, puisqu'elle s'allie très vite au fantasme de la coopération magique public-privé que nous avons déjà abordée (2011, 31 ; 2012), et va même plus loin dans la célébration de l'« outsourcing » (2015), autant de notions qui fonctionnent désormais comme les marqueurs d'une modernité administrative que les rapports exhibent (devant qui ?) pour illustrer le bon travail accompli. Le mirage un peu plus classique de la décentralisation figure également toujours au fronton des rapports et parmi leurs priorités (2001 ; 2011, 19), alors que les fonctionnaires en parlent peu. Le « change management » prend ensuite la relève dès 2012, moment à partir duquel on annonce des « agents de changement », des « stratégies d'éveil et de persuasion » pour réformer l'Administration. C'est le thème de la lutte anti-corruption qui semble clore la liste : le rapport de 2020 annonce une société prospère gouvernée par un État de droit (le lecteur a du mal à voir où et quand et comment) qui parachève ainsi le récit enchanté de l'univers réformiste enthousiaste, alors même que le pays est déjà au bord du gouffre.

Ces différents thèmes ont leur pertinence bien entendu dans le cadre de tout processus de réforme, et le propos ici n'est pas d'appeler à s'en débarrasser. Il s'agit simplement de montrer comment, derrière toutes ces utopies véhiculées depuis 1995, se profile le mirage d'un politique évincé par la technique informatique ou managériale (2011, 39). Les « effets de mode » (entretien) se succèdent tous les cycles au gré des importations conceptuelles, pour envelopper « des idées similaires avec une nouvelle terminologie plus branchée » (entretien). Ce mirage ne pose pas la question des nouveaux lieux du politique dans cette utopie technique promise, ni des nouvelles formes de politisation parfois plus dangereuses susceptibles de se créer à cette occasion, et dont on perçoit déjà certains indices. Reste le spectacle de vingt-cinq ans de tentatives de fuir le politique, qui revient pourtant aujourd'hui avec force pour rappeler que les rapports de réforme peuvent continuer à être produits, mais que la réforme administrative ne se fera pas sans lui, et qu'elle en est même l'ultime produit.

Chapitre 2

L'Administration selon ses fonctionnaires : un grand corps malade de sa politique

Les entretiens menés avec les acteurs de l'Administration (hauts-fonctionnaires, inspecteurs centraux, agents d'OMSAR etc.), actuels ou anciens, révèlent un paysage beaucoup plus sombre que celui présenté par les rapports et les stratégies de réforme que nous avons étudiés dans le chapitre précédent. Ici, nous trouvons très peu de traces du volontarisme réformiste et souvent optimiste qui caractérise les stratégies de 1998 à 2020, dans lesquelles les problèmes sont souvent standardisés et euphémisés, et ne servent finalement que de tremplins pour proposer d'ambitieuses innovations tirées du manuel libéral. Les fonctionnaires libanais, qui ont passé des années dans les coulisses de l'Administration, dressent un portrait glacial d'un corps dévasté par des maladies dont le traitement leur semble plus que jamais hors de portée. Il est important de préciser que cet état des choses n'est pas produit par la crise, qui serait venue porter le coup de grâce à un corps déjà moribond, tout en offrant un prétexte pour tous ceux qui veulent justifier l'état actuel sans nommer les responsables : la crise a bon dos pour expliquer sans cout politique les problèmes du secteur public libanais. Si les stratégies de réforme permettent de dresser le portrait de l'État et de l'Administration tels qu'ils devraient être (selon leurs rédacteurs), les fonctionnaires et agents rencontrés permettent d'esquisser celui de l'Administration telle qu'elle est réellement devenue trente ans après l'accord de Taëf, et donc telle qu'elle ne devrait plus être.

Il est utile de souligner à ce stade le doute fondamental que partagent la plupart des hauts-fonctionnaires rencontrés au sujet de l'approche réformiste, du moins telle qu'elle s'est exprimée depuis vingt-cinq ans par une succession de rapports stratégiques dont la mise en œuvre est restée invisible pour la plus grande partie d'entre eux. « Vous allez travailler et puis rien ne se passera » : c'est en ces termes désabusés que nous avons été accueillis plusieurs fois par des fonctionnaires qui ont déjà vu passer des dizaines d'experts depuis les années 1990, venus les rencontrer pour formuler ensuite leurs recommandations sans « le moindre résultat ». Ce scepticisme est renforcé par la crise actuelle, qui met encore plus en exergue « l'inutilité » des rapports stratégiques de toute manière inappliqués, à l'ombre d'un effondrement sans précédent de l'Administration depuis 2020 : « Nous n'avons pas besoin de réformes maintenant, nous avons besoin de survivre » (Entretien avec un Directeur Général (DG)). Manque de foi dans la volonté de réforme et précarité nouvelle des fonctionnaires rendent la démarche réformiste aujourd'hui difficilement justifiable ou même désirable, puisque les options plus radicales semblent désormais plus attirantes qu'un réformisme anodin dont l'inefficacité dépasse celle de l'Administration qui fait pourtant l'objet de tous les rapports. Il vaut mieux partir (de l'Administration, voire du pays) ou tout changer d'un coup : « il faut couper des têtes » (Ancien DG). Les perspectives de départ et les envies de révolte laissent peu de place aux nuances grises des réformes de papier.

I- Des fonctionnaires abattus et nostalgiques : de quelle réforme parlez-vous ?

Le premier élément qui rejaillit de la rencontre avec les fonctionnaires concerne la nostalgie imprégnant leur discours : leur regard sur le moment actuel (celui associé à l'effondrement, à l'inefficacité et à la crise) est hanté par l'image d'un passé meilleur, et par la recherche du moment où tout aurait basculé, où le train de la construction étatique aurait déraillé. La réceptivité des fonctionnaires par rapport à la démarche réformatrice à venir s'en trouve lourdement affectée.

Le « respect » et le « prestige » (الهيبة) passés de l'inspecteur et du fonctionnaire reviennent souvent dans les entretiens, puisqu'ils contribuaient à une gloire dont la situation présente ne rend plus compte, ce qui justifie la nécessité de le rappeler en permanence à l'interlocuteur. Le regard que porte le fonctionnaire sur lui-même est teinté d'une dépréciation remarquable, symptôme de ce qui est décrit comme une déchéance sociale et professionnelle : « Avant, c'était très difficile d'intégrer l'Administration avec le concours, ce n'est pas comme aujourd'hui » (Inspecteur). De même, « l'ambiance » était jadis portée à la réforme et au changement (جو إصلاحي), et les « valeurs » étaient présentes, « alors qu'aujourd'hui, il n'y a plus de valeurs dans le secteur public » (Inspecteur). La dimension « morale » du problème dans l'Administration actuelle est maintes fois soulignée, puisque les mêmes lois étaient en vigueur auparavant, mais avec des résultats bien différents.

“ Nous avons un momentum, des projets mis en œuvre, des fonctionnaires qui faisaient leur boulot, quelqu'un à qui parler dans l'Administration ” - Ancien agent d'OMSAR

“ Nous avons beaucoup d'autorité et nos décisions étaient définitives. Quand nous visitons une administration publique, les fonctionnaires tremblaient. Aujourd'hui, ils ne nous regardent même pas ” - Inspecteur

Il faut noter que le moment historique exact que représente ce passé vertueux n'est pas toujours le même, puisqu'il peut aller de la période d'avant-guerre à 2018. Mais au-delà des dates, c'est le regard nostalgique lui-même qui dénonce une fonction publique au bord de la capitulation, écrasée par un présent qui n'offre plus aucune ressource, et fuyant vers un passé sublimé qui permet encore de sauver ce qui reste de l'estime de soi de l'agent public.

Ensuite, le moment du début de la chute administrative constitue une quête pour les fonctionnaires : quand est-ce que tout a basculé vers ce présent déplorable ? Les événements responsables de la déchéance administrative sont différents d'un fonctionnaire à l'autre, et varient en nature et en importance : un décret de 1978 qui aurait annulé l'encadrement des appels publics d'offre, l'accord de Taëf qui aurait déclenché la tyrannie ministérielle sur son

administration (voir *Infra*), une circulaire de Rafik Hariri de 2001 qui demande à l'IC de ne pas exercer son contrôle sur les ministres, la création du Conseil du Développement et de la Reconstruction (CDR) ou son activation après-guerre en dehors des contrôles habituels, le haririsme politique ou au contraire sa fin. Autant de moments-clés sélectionnés de l'histoire libanaise où tout aurait commencé, où le ver de la corruption aurait intégré le fruit de l'Administration. À partir de ces moments bien identifiés, « les choses ne pouvaient qu'aller vers le bas de plus en plus vite, de mal en pis » (Plusieurs entretiens). Il s'agit ainsi de donner un sens à un présent qui n'en offre plus, pour essayer de comprendre comment on en est arrivés là et de restituer une cohérence logique et linéaire à une situation que le fonctionnaire a du mal à rationaliser.

II- Aux origines du mal administratif : l'arbitraire du ministre-roi

La description que les fonctionnaires font du ministre est suffisante pour comprendre l'ampleur du problème posé par les hyper-compétences ministérielles depuis Taëf : maître de son administration, roi, poids écrasant, un prince dans sa principauté, cadeau de dieu... La figure du ministre omnipotent aux dépens des règles administratives est le visage donné au mal de l'Administration. Les hauts-fonctionnaires sont unanimes à le désigner comme étant à l'origine de la plupart des dysfonctionnements : « 99% des problèmes dans l'Administration viennent de là » (Ancien DG). Il concentre en lui les attributs du monarque absolu : l'arbitraire des décisions qui n'accordent aucune importance à la question de la légalité, la privatisation de l'action ministérielle, et la personnalisation extrême de l'action du ministre qui intervient dans tous les dossiers, même mineurs, en fonction de ses relations et de ses intérêts du moment, dans le cadre d'un néo-patrimonialisme de plus en plus explicite. Toutes les frontières sont transgressées par le ministre de la constitution de Taëf : les frontières du public et du privé, du professionnel et du personnel, du légal et de l'illégal, du politique et de l'administratif.

L'une des questions qui illustrent le plus l'arbitraire ministériel dévastateur au regard des fonctionnaires est sans doute celle du « *taklif* », par lequel le ministre fait fi de toutes les règles et procédures de recrutement pour placer lui-même des individus de plus en plus nombreux, qui transforment par centaines l'Administration en outil docile entre ses mains. Contrairement au fonctionnaire qui tient sa légitimité et sa position du droit de la fonction publique, l'employé du « *taklif* » ne dépend que de la bonne volonté du ministre, qui tient ainsi en lui un serviteur dévoué, qu'il peut remplacer facilement au moindre signe d'insubordination ou de manque de loyauté. C'est ici la fin de la hiérarchie administrative prévue par la loi, et supposée garantir un système de contrôles en cascade, et qui se trouve ainsi remplacée par de multiples liens individuels et personnels qui unissent chacun de ces employés au ministre. Une autre question similaire est celle de l'insistance" (إصرار وتأكيد) que le fonctionnaire doit demander à son ministre à l'occasion d'un acte qu'il juge illégal. Au-delà du poids qu'elle met sur les épaules du fonctionnaire solitaire (« Ils demandent aux fonctionnaires d'être des héros » (Inspecteur)), cette pratique illustre bien l'univers para-légal dans lequel baigne l'Administration libanaise, puisque « la loi n'a jamais dit que le ministre pouvait insister sur un acte illégal » (Ancien DG).

“ J’ai dû demander une insistance-confirmation ministérielle 300 ou 400 fois, mais c’est une blague. Que veut dire qu’un ministre puisse insister ? Ça veut dire qu’ils sont en train de violer la loi. Je serais alors obligé d’appliquer ce que veut le ministre, même si c’est illégal, ce qui est perturbant (...). Vous devez dire que tout cela est illégal” - Ancien DG

L’illégalité de la mesure ne semble d’ailleurs pas échapper aux ministres, qui éviteraient autant que possible d’y recourir dans la mesure où elle laisse une trace écrite possiblement incriminante. Ils préféreraient ainsi appeler directement les subordonnés (souvent non titulaires, en vertu du *taklif*) en leur demandant de « prendre soin » d’un dossier ou d’une personne. Le fonctionnaire non titulaire n’a souvent pas le choix au regard de ce que peut lui faire subir son ministre en cas de refus (transferts abusifs, punitions de toutes sortes, absence de bonus, etc.). Le ministre n’a donc plus à violer la loi lui-même, il demande à son loyal agent de le faire. La puissance ministérielle telle que décrite par les fonctionnaires trouve ainsi des expressions multiples au quotidien : refus de signatures, annulation de sanctions prévues par le DG contre un fonctionnaire corrompu mais protégé, priver les directions du matériel nécessaire pour bloquer le travail afin de faire pression pour obtenir une signature problématique, rejets d’autorisations de voyages ou de bonus, demander aux autres administrations de boycotter un DG récalcitrant. Tous les moyens sont bons pour faire plier les fonctionnaires un peu trop légalistes.

Tous les ministres penseraient ainsi depuis Taëf « qu’ils peuvent faire ce qu’ils veulent, ils se le racontent et le transmettent entre eux » (ancien DG). Même les organismes de contrôle auraient validé à un moment cet état des choses, selon certains hauts-fonctionnaires, en fonction d’une jurisprudence laxiste « à la demande », celle du « qui peut le plus peut le moins » dont la fragilité ne fait qu’illustrer les compromissions des institutions diverses avec l’hégémonie ministérielle de fait. Le ministre d’après-guerre est « un entrepreneur » et pour lui « la chose publique est un investissement à rentabiliser » par tous les moyens (Ancien DG). Il est décrit comme étant au-dessus du droit et du contrôle, « il peut violer la loi tous les jours et intervenir là où il veut quand il veut » : que veut dire la réforme de l’administration dans un tel contexte ?

“ Ce n’est pas une question d’intervention politique, mais de ce que le chef de l’administration – le ministre – est en train de faire. Ses interventions quotidiennes peuvent tout ruiner, et couvrir les pratiques les plus corrompues. D’un coup de plume, il écrit : sanction annulée ” -Ancien DG

Face à cette omnipotence tolérée par une constitution mal rédigée et mal interprétée, on retrouve l'impuissance des organismes de contrôle, paralysés par la loi, la circulaire Hariri susmentionnée, ou le rapport de force : le ministre tout-puissant est également intouchable, et les démarches de l'Inspection centrale, même dans ses phases dynamiques, viennent mourir à la porte des bureaux ministériels. Même un fonctionnaire exécutant les ordres illégaux d'un ministre préfère ainsi subir la sanction hypothétique de l'inspecteur plutôt que de désobéir à son ministre, puisque la sanction de l'inspecteur prend du temps à être décidée et mise en œuvre et n'aboutira probablement pas, tandis que celle du ministre est en général immédiate, plus dure et compromet bien davantage sa place dans l'Administration. Il n'a également aucun droit de défense devant le ministre en colère, contrairement aux garanties que lui assurent les procédures de l'IC (Inspecteur).

Les fonctionnaires rencontrés le disent à l'unanimité : aucune réforme de l'Administration ne peut aboutir si l'arbitraire ministériel en place après Taëf n'est pas bridé. Réformer des règles et des procédures qu'un ministre peut écarter à sa guise ne servirait à rien.

III- Le cœur du problème : le juridique et l'administratif dilués dans le politique

L'importance de la question politique dans le discours des fonctionnaires est inversement proportionnelle à la place qu'elle occupe dans les stratégies de réforme depuis 1998 : ici, le politique est partout dans l'Administration, au point de remettre en question l'appellation même de « réforme administrative », puisqu'elle donnerait l'impression que le problème est technique et administratif alors qu'il est politique. Les hauts-fonctionnaires dessinent le portrait d'une Administration engloutie par la politique, soulignant ainsi un grand manque d'autonomie du corps administratif. Ils se décrivent comme victimes de l'hégémonie d'une classe politique « hors-contrôle » qui est au-dessus des règles administratives et juridiques et qui ne tolère l'Administration que dans la mesure où elle sert ses besoins : les « princes de guerre » sont simplement devenus les « princes de l'Administration » (Ancien DG).

“ Je peux vous faire de la poésie en vous racontant qu'il y a un problème de ressources humaines, de taille de l'administration et de l'État, des choses que tout le monde peut vous raconter. Mais le cœur du problème est politique ” - Inspecteur

Les symptômes de cette prégnance politique sont multiples : les transactions en Conseil des ministres qui légalisent toutes sortes de pratiques au mépris des règles, des appels d'offres subvertis par les accords politiques implicites, des recrutements intempestifs qui détruisent toute hiérarchie et contrôle interne, et ainsi de suite. Le politique n'essaie même plus de respecter les règles dans la forme, il les ignore, au point de pousser un ancien DG à dire : « Nous n'avons pas besoin de réforme administrative, nous avons besoin d'une réforme politique ». Le

système politique a changé en 1990, mais l'Administration et les organismes de contrôle n'ont pas changé avec lui pour s'y adapter, les décalages entre les deux créant ainsi les pratiques décrites ici (Ancien DG).

Même le problème de la corruption dans l'Administration aurait ainsi été amplifié pour cacher son corollaire et sa raison d'être, celui de la politisation outrancière du travail administratif, soumis aux intérêts privés les plus immédiats des ministres représentant leurs factions : mal nommer permettrait de détourner les efforts réformistes en montrant du doigt le fonctionnaire « corrompu » en lieu et place du système qui le produit et du chef qui le corrompt. La preuve ultime selon les fonctionnaires ? Quand un bon ministre prend exceptionnellement la tête de l'Administration, celle-ci « se reconstruisait en une journée et le travail reprenait très rapidement ». « Donnez-moi un ministre compétent et honnête » est une demande que plusieurs DG rencontrés ont placée à la tête de leurs souhaits réformistes en 2022, de manière très contrastée avec les longues sophistications réformistes des rapports stratégiques qui ne mentionnent que très rarement et rapidement cette question, souvent euphémisée par celle du « soutien politique » absent.

Et c'est d'ailleurs là l'une des principales oppositions entre discours des réformateurs et discours des fonctionnaires. Pour les rapports de réforme et leurs rédacteurs, le politique est placé sous le signe de l'absence dommageable : absence de soutien, absence de volonté, absence de stratégie. Pour les inspecteurs et les hauts-fonctionnaires, le politique est au contraire décrit comme une présence totale et quotidienne s'immisçant dans les interstices même du travail administratif, de celui du directeur général au fonctionnaire de la dernière catégorie, au point de diluer toutes les règles qui étaient supposées le limiter et le structurer.

IV- L'Administration zombie : le fonctionnaire et son double

L'Administration libanaise est entourée de corps concurrents, parasites ou simplement parallèles qui affectent ou interfèrent dans le travail administratif à tous les niveaux, parfois pour le meilleur et souvent pour le pire. Le rôle du PNUD, de la Banque Mondiale et des autres acteurs internationaux dans l'entourage des ministres est mentionné plusieurs fois dans nos entretiens (voir *infra*), tout comme celui de certains établissements publics (CRD, OGERO), ainsi que celui des commissions et programmes de toutes sortes (comme le NPTP, financé par la Banque Mondiale et rattaché au chef du gouvernement, par exemple), sans parler d'OMSAR. Plus récemment, Impact et ses différents programmes (دعم, etc.) sont venus ajouter à la confusion générale, pour donner l'image, d'ailleurs utilisée dans l'un de nos entretiens, d'un vieil immeuble vétuste laissé à lui-même (l'Administration), mais à côté duquel sont érigés de grands bâtiments modernes et clinquants (les programmes parallèles), ou alors dont seuls certains étages sont rénovés, alors que le reste du bâtiment ainsi que ses fondations tombent en ruine.

La frustration et la solitude du fonctionnaire qui se voit assailli de toutes parts par des agents, experts et conseillers bien mieux payés que lui et exhibant un capital social bien plus important est un élément récurrent de nos rencontres. Plusieurs questions émergent de cet état des choses et reviennent dans le discours des fonctionnaires : qui a désormais intérêt à réformer cette Administration alors qu'il est si facile de construire ailleurs ou à côté, et mieux ? Ces constructions en partie chaotiques et pour la plupart non concertées ne créent-elles pas de grands problèmes pour le futur, « en construisant là où il ne faut pas » (Expert) ? La réalisation d'objectifs disparates à court terme n'est-elle pas en train d'hypothéquer l'ensemble de l'édifice administratif et les possibilités de changement positif structurel à long terme ?

L'une des principales expressions de ces dédoublements permanents reste la question des conseillers ministériels qui peuplent les ministères et tourmentent les fonctionnaires, à en croire ces derniers : « Qui sont ces gens ? Que font-ils ? Pourquoi ne sont-ils pas soumis au contrôle de l'Inspection » (Inspecteur). Les « yeux et les oreilles » du ministre dans l'Administration sont « une vraie catastrophe » (Anciens DG), « certains sont polis mais d'autres ne le sont pas du tout » (DG). Juridiquement sans compétences et sans existence, le conseiller bénéficie cependant de l'aura du ministre ou du parti qui le soutient pour faire plier les fonctionnaires terrorisés et les soumettre à la volonté ministérielle. Certains auraient même plus de pouvoir que le ministre fantoche, et restent dans les ministères d'année en année pour y représenter leurs partis politiques, alors que les ministres changent : « Ils ont énormément de pouvoir, ils font signer les ministres sur des choses, et ils n'assument aucune responsabilité » (Ancien DG). Les conseillers sont les véritables assistants du ministre face à son Administration, et parfois contre son Administration : « Ils aident le ministre en tout, y compris pour attaquer le DG, s'ils pouvaient agir sans l'Administration, ils l'auraient fait » (Ancien DG). Au Liban, ce n'est donc plus cette Administration parallèle qui complique le travail des fonctionnaires, c'est l'Administration officielle elle-même qui complique le travail de cette Administration officieuse, désormais véritable détentrice du pouvoir administratif : cette Administration informelle, qu'on ne retrouve dans aucun organigramme ou texte, comment la réformer ? Le rôle du PNUD dans l'entretien de ces armées de l'ombre a été plusieurs fois souligné devant nous : « Avec le PNUD, le ministre prétend qu'il y a un processus de recrutement, mais en fait ils font venir leurs proches et amis qui font un travail qu'ils ne maîtrisent pas, sans laisser les directeurs et les fonctionnaires savoir ce qu'ils font, ils parlaient même avec le FMI derrière le dos de l'Administration » (Ancien DG). Certains fonctionnaires n'hésitent pas à expliquer que les acteurs internationaux ont été « en première ligne dans la destruction de l'Administration, et ils le savent, et vous disent : que peut-on faire, c'est ce que souhaite le ministre ». Pensifs devant cette légitimité internationale inouïe accordée ainsi aux dynamiques les plus morbides dans l'Administration (hégémonie ministérielle, népotisme, etc.), ils concluent : il faut les faire sortir de l'Administration.

Quand on sait que cette vampirisation de l'Administration se déroulait avec la bénédiction des acteurs internationaux, et alors même que le gel du recrutement des fonctionnaires la rendait anémique, il devient possible de mieux saisir en action l'entreprise de capture de l'État en œuvre après Taëf. À la lumière de ces résultats, il devient également plus facile d'évaluer la pertinence des propositions de « réduire la taille de l'Administration » et de la rendre « plus svelte » qui peuplent toutes les stratégies de réforme d'après-guerre. Au-delà du nombre de fonctionnaires ou de leur formation, le dépeçage en règle de l'Administration a produit un corps sans esprit, un ensemble de bonnes volontés isolées dans un univers de mauvaises pratiques, un archipel administratif sans État.

V- Des organismes de contrôle absents

Les paroles des fonctionnaires dessinent l'image d'une Administration sans contrôle, glissant à vau l'eau au gré des bonnes volontés individuelles éparpillées et des rapports de force massifs. Le contrôle représenté par les institutions que sont l'Inspection Centrale, le Conseil de la Fonction Publique, la Cour des Comptes et le Haut Conseil de Discipline continue bien entendu à être exercé, avec son lot de problèmes juridiques et pratiques (voir *infra*, Partie 2 chapitre 1), mais les fonctionnaires portent un jugement sévère sur sa réalité et son efficacité. Il est d'ailleurs possible de constater que les évaluations critiques proviennent aussi bien de l'intérieur des organismes de contrôle que de leur extérieur. Et si les acteurs interrogés sont presque unanimes à reconnaître les réalisations du travail d'IMPACT avec l'IC depuis deux ans, leurs bienfaits porteraient sur des activités « externes » (vaccination, aides sociales, etc.) distinctes du contrôle lui-même : « Ils ont sauvé la face de l'État », même si l'Administration, elle, devra encore attendre (Inspecteur).

Les conditions même de l'exercice du contrôle au quotidien semblent durement atteintes par la déchéance institutionnelle de longue durée, aux côtés des effets de la crise récente (voir *infra*). Les inspecteurs évoquent ainsi un manque cruel de ressources humaines et de moyens, des méthodes de travail très différentes d'une inspection à l'autre avec peu de coordination, une réactivité presque nulle de la part des ministères qui jouent formellement le jeu du contrôle mais en le vidant de son contenu (« nous faisons des rapports et des recommandations et nous les envoyons, et puis rien ne se passe » (Inspecteur)). Il ne faut pas oublier le fléau des interventions politiques, non pas toujours directement dans le travail des inspecteurs, mais aux différents niveaux des procédures de contrôle, ce qui fait que depuis la fin de la guerre, beaucoup de dossiers sont simplement « mis de côté ». Si l'on ajoute à cela la paralysie interne du bureau de l'IC depuis des années, qui empêche les dossiers de suivre leur cours, on en arrive à une situation où même les inspecteurs les plus zélés ne veulent plus faire leur travail : pourquoi affronter les ministres, les partis politiques, des fonctionnaires puissants, en faisant le travail d'enquête comme il se doit, si le dossier ne va presque jamais aboutir à des sanctions disciplinaires conséquentes ? Les inspecteurs généraux auraient ainsi « de la peine à convaincre les inspecteurs de travailler, puisque rien ne se passe à la fin » : « Nous ne savons pas ce que deviennent nos enquêtes une fois transmises par l'IC, probablement rien du tout » (Inspecteurs). En face, le fonctionnaire fautif lui-même ne respecterait plus l'inspecteur et son travail d'enquête et ne le prendrait plus au sérieux « puisqu'il sait qu'il n'aboutira pas », quelle que soit sa détermination. Cet effondrement de longue durée du charisme de l'inspecteur « a paralysé l'IC et a ruiné son image » (Inspecteur), et donc son effectivité.

“ *Moi je fais mon travail, mais qu'est-ce que je peux faire de plus ? L'IC peut-elle envoyer des avions bombarder ?* ” -Inspecteur

Les inspecteurs sont certes motivés par le dynamisme récent de l'institution qui est sur tous les fronts depuis deux ans à travers IMPACT, qui a redonné de la confiance à un corps démotivé, même s'ils ne savent pas toujours comment le convertir pratiquement dans leur travail quotidien d'inspection, dans le contexte difficile actuel de crise et de stagnation politique.

Du dehors des organismes de contrôle, le regard se fait plus dur et le jugement plus incisif. Pour les hauts-fonctionnaires rencontrés, les organismes de contrôle sont absents depuis longtemps : « Nous envoyons des plaintes mais personne ne réagit » (DG). La Cour des Comptes est perçue comme perméable aux influences politiques malgré certains excellents magistrats en son sein, notamment à cause de sa présidence désormais lourdement politisée qui a hypothéqué le travail de l'institution devenu « conciliatoire entre factions politiques » (Ancien DG). L'Inspection Centrale n'échappe pas non plus à ce diagnostic : « Malheureusement, je pense que l'Inspection ne fait pas son travail, même s'ils font de bonnes choses avec IMPACT, mais ils ont un rôle beaucoup plus important » (DG). Les personnes ayant travaillé dans l'Administration depuis de longues années décrivent même des institutions de contrôle qui ont progressivement basculé dans l'autre camp, en devenant complices, depuis 1990, dans le démantèlement de l'Administration et de l'État et dans la construction de l'hégémonie ministérielle : « Pendant longtemps, j'ai dû lutter contre les organismes de contrôle pour protéger l'intérêt général » (Ancien DG).

D'autres fonctionnaires dénoncent un contrôle qui porte surtout sur la petite corruption des fonctionnaires de quatrième catégorie, ou alors sur la question des horaires de travail, alors que les pratiques à l'échelle ministérielle qui ont mené le pays à sa ruine restent intouchables, du fait de la loi qui, conjuguée aux modifications constitutionnelles de Taëf, aurait rendu les institutions de contrôle complètement inoffensives face aux pratiques en cours. Il faut également relever la lourde responsabilité de la justice dans l'effondrement du contrôle sur l'Administration : les hauts-fonctionnaires dénoncent un manque de coopération important de la part de l'institution judiciaire, notamment de la part du parquet et de son chef le procureur général près la Cour de Cassation, qui a rarement donné suite aux dossiers qui lui ont été envoyés et qui « ne répond pas aux sollicitations quand nous essayons d'en connaître l'aboutissement » (Inspecteur). De même, le Conseil d'État, dans sa fonction juridictionnelle mais surtout consultative, attire des critiques importantes pour son mutisme, voire son implication, dans le dépeçage de l'Administration.

VI- Crise nationale, crise de l'Administration, crise de la réforme ?

Dans l'Administration, où les conditions de travail sont de plus en plus difficiles depuis 2020 (pouvoir d'achat, électricité, matériel, papeterie, internet, carburant...), les outils traditionnels des réformateurs risquent eux-aussi de tomber en panne : comment organiser des séminaires autour du « change management » ou du « risk assessment » avec des fonctionnaires qui travaillent dans le noir et dont le salaire ne vaut presque plus rien ? « Maintenant n'est plus le temps de la réforme, c'est le temps de compter ceux qui sont partis et ceux qui restent encore, et pour combien de temps, certaines administrations sont devenues vides », explique une ancienne cadre d'OMSAR. Le parallèle avec l'état de l'Administration à la sortie de la guerre civile a été fait plusieurs fois, ne serait-ce qu'en ce qui concerne l'état des connaissances sur ce qui est redevenu une boîte noire au contenu inconnu, trente ans après : « Personne ne sait ce qu'on y trouve désormais ». Même les organismes chargés de la réforme comme OMSAR se vident, ultime signe de la fin d'un certain réformisme qui avait pourtant le vent en poupe depuis vingt ans : « Nous avons dans le passé près de 70 projets, aujourd'hui nous fonctionnons à 5% de nos capacités » (cadre OMSAR).

L'Inspection centrale n'est pas en reste, puisque la crise se pose d'abord et surtout comme une série de dilemmes quotidiens pour l'inspecteur : doit-il amplifier le nombre de kilomètres parcourus dans le cadre d'une mission pour rendre plus juste la compensation désormais dérisoire ? Comment peut-il contrôler une Administration qui ne travaille plus ? Que vaut le travail de l'inspecteur lorsqu'il demande un document, et que la réponse invoque l'absence d'électricité ou d'encre pour l'imprimer ? Un inspecteur général peut-il demander à un subordonné d'aller enquêter au Akkar ? Comment faire des ateliers d'évaluation de performances avec des fonctionnaires lorsqu'ils expliquent qu'ils n'ont pas d'électricité ? Comment contrôler la productivité ou même les horaires de travail dans un tel contexte ? Autant de questions qui accompagnent les inspecteurs de bonne volonté au quotidien en ralentissant considérablement leur travail, ou en le vidant de son sens. La situation à l'inspection souffrirait également de départ d'inspecteurs compétents en raison de la situation personnelle ou de la crise économique (Inspecteur), dans le cadre d'une situation où le réformateur et le contrôleur s'effondrent encore plus vite que le réformé et le contrôlé.

La grande peur des hauts-fonctionnaires ne concerne pas seulement les effets actuels de la crise sur l'Administration, mais surtout ses conséquences sur le long terme : « Tout le monde essaye de partir. Si l'Administration s'effondre, il nous faudrait un siècle pour la reconstruire, et que disons-nous à ces gens ? Soyez des héros et restez mourir de faim ? » (Ancien DG). Même OMSAR vit la crainte d'une perte irrémédiable de savoir-faire et de connaissances sur l'administration, face à la réalité des départs en son sein : « L'expertise institutionnelle est en train d'être perdue. Nous avons un cumul d'expertise, nous sommes là depuis les années 1990, nous connaissons les acteurs, les langages, les codes, tout cela est en train de se perdre » (Ancienne cadre, OMSAR).

Mais derrière tous ces effondrements, la crise ne semble pas produire que des attitudes négatives au sein de l'univers administratif :

“ Nous ne pouvons pas attendre deux ou trois ans pour commencer à travailler. Nous devons travailler maintenant, durant cette période d'immobilisme, pour être prêts lorsque tout cela sera fini ” - Inspecteur

La crise offre même un excellent justificatif permettant d'expliquer certaines déceptions, certains échecs, et de réconcilier des fonctionnaires de bonne volonté avec leur récit autobiographique rompu par le constat de l'état actuel de l'Administration. « Nous avons commencé par faire un travail remarquable, mais la crise a tout arrêté », nous explique ainsi l'un d'entre eux, alors qu'une autre nous confie qu'avec la crise, « tout le travail a été compromis ». Toutes les croyances sont légitimes pour permettre à celles et ceux qui restent de survivre.

Partie 1

L'optimisation du cadre humain de l'Administration

Rizk Zgheib

L'Administration libanaise dont le socle statutaire en vigueur remonte à plus de 60 ans est à bout de souffle. S'il est vrai que la crise actuelle a enclenché le processus de son délitement, il n'en demeure pas moins qu'elle souffre de tares structurelles que les contingences du moment n'ont fait qu'amplifier. Le clientélisme et la corruption gangrènent une administration déficiente, pléthorique et inadaptée aux fonctions d'un Etat moderne. Une réforme substantielle de l'Administration s'inscrivant dans celle plus vaste des institutions publiques et des structures économiques et sociales s'avère être cruciale pour la survie de l'Etat. Pour que cette réforme puisse aboutir et réussir, elle ne doit pas se départir du fait que la fonction publique sur laquelle elle a vocation à agir constitue non point une abstraction mais une masse humaine, qui rechigne à s'accommoder d'un changement radical et brutal à la fois structurel et normatif. Il en serait de même d'une approche se cantonnant à prodiguer des solutions et des remèdes stéréotypés en décalage avec la réalité libanaise. En d'autres termes, la révolution devra céder le pas à une évolution fondée sur un effort continu et soutenu seul garant d'atteindre les deux objectifs majeurs, à qui toute réforme digne de ce nom devra tendre, à savoir une administration politiquement indépendante et techniquement efficace. A titre illustratif, une nouvelle politique de recrutement assurant une meilleure sélection et permettant de faire prévaloir la valeur des fonctionnaires sur leur nombre s'avère être indispensable. Elle ne devra pas pour autant totalement abandonner les procédés de sélection en vigueur mais les réaménager et les compléter. Par ailleurs, si le système de carrière, au regard des garanties qu'il procure au fonctionnaire, doit être maintenu, des éléments relevant du système de l'emploi doivent y être incorporés.

Dans cet ordre d'idées, le caractère hiérarchique de la fonction publique gagnerait à être infléchi au profit de considérations démocratiques et de légalité, cette démarche ne saurait cependant conduire à une suppression de ce principe assurant la cohésion de l'Administration et ultime rempart devant sa désagrégation. Il serait ainsi intéressant d'esquisser des éléments de réforme en abordant successivement ces thèmes.

Chapitre 1

Le recrutement des fonctionnaires

Le recrutement des fonctionnaires obéit à des conditions fixées par leur statut général adopté en vertu du décret-loi n° 12 du 12 juin 1959. Il s'effectue selon des procédés nombreux et variés. Les premiers posent désormais certains défis alors que les seconds devront être modifiés, complétés et encadrés.

I- Les conditions d'accès à la fonction publique à la lumière du principe de l'égalité d'accès aux emplois publics

Le principe de l'égalité d'accès aux emplois publics, déclinaison du principe plus général de l'égalité des citoyens devant la loi est posé par l'article 12 de la Constitution libanaise. De ce fait, les règles régissant le recrutement des fonctionnaires ont pour objet d'en garantir le respect et de s'assurer que dans l'accès aux emplois publics, censé être fondé sur le seul mérite, toutes les catégories de citoyens se trouvent placées sur un pied d'égalité. Toute discrimination à raison du sexe, de la religion, de l'origine sociale ou des conditions politiques des postulants est ainsi prohibée.

Cependant ce principe n'est pas absolu, il peut connaître des limites autorisant des discriminations fondées sur la notion d'intérêt général ou sur la différence de situation juridique. Dans cet ordre d'idées, l'impératif de l'entente nationale entre les communautés religieuses vient imposer une contrainte à ce principe. Par ailleurs, si la prohibition des discriminations à raison des sexes semble définitivement consacrée par les textes pertinents, un reliquat législatif d'une époque révolue et des failles de procédure viennent assombrir le tableau.

A- La conciliation du mérite avec les exigences de l'entente nationale

Le principe de l'égal accès des libanais à tous les emplois publics doit être combiné avec celui de la représentation proportionnelle des communautés dans l'Administration proclamé par l'article 95 de la loi fondamentale dont la teneur suite à la première révision substantielle de la Constitution du 9 novembre 1943 permettant au pays d'accéder à l'indépendance était la suivante:

“ A titre transitoire et dans une intention de justice et de concorde, les communautés seront équitablement représentées dans les emplois publics et dans la composition du ministère sans que cela puisse cependant nuire au bien de l'Etat”

L'article 96 du statut des fonctionnaires précité soulignait que ces dispositions devaient être prises en compte dans la nomination des fonctionnaires. Le souci de représentation communautaire au sein de l'Administration nuisait très souvent aux considérations de mérite et de compétence pourtant garanties par l'article 12 de la Constitution. Il s'opposait ainsi frontalement de par sa nature au procédé de recrutement par voie de concours où l'autorité de nomination est liée par l'ordre de mérite établi par le jury. Le Conseil d'Etat (CEL ass. N° 1197 du 4 novembre 1966) a entériné la pratique de l'Administration consistant, au lieu de strictement respecter l'ordre de classement, à réaliser un subtil dosage confessionnel en nommant le premier de chaque communauté. Ce faisant, le Conseil d'Etat a considéré que la règle enjoignant de respecter l'ordre de classement n'est pas contredite par l'application de l'article 96 combiné avec l'article 95 de la Constitution si on l'applique à un classement des candidats opéré selon la communauté à laquelle ils appartiennent, donnant ainsi la priorité dans la nomination au mieux placé de chaque communauté.

De ce fait, l'égalité devant les fonctions publiques s'avérait être plus destinée aux communautés religieuses qu'aux Libanais dans la mesure où le but recherché était la consécration d'une égalité entre collectivités et non plus entre individus. D'aucuns ont considéré que cette pratique altérant le mérite comme unique critère d'accès à la fonction publique prendra automatiquement fin avec l'amendement de l'article 95 de la Constitution suite aux accords de Taëf supprimant la règle de la représentation confessionnelle et adoptant la spécialisation et la compétence dans la fonction publique, la magistrature, les institutions militaires et sécuritaires ainsi que dans les établissements publics, offices autonomes et d'économies mixte. La suppression de cette règle reste toutefois liée aux «nécessités de l'entente nationale» et ne s'appliquera pas aux nominations aux emplois de première catégorie et aux emplois équivalents qui demeureront réparties paritairement entre les Chrétiens et les Musulmans sans pour autant réserver aucun de ces emplois à une communauté déterminée, mesure censée éviter la patrimonialité communautaire de la haute fonction publique.

Or dans les faits, force est de constater, plus de trente ans après la révision constitutionnelle de 1990, qu'il n'en est rien. Déjà, la nouvelle répartition des emplois de première catégorie et des emplois équivalents entre les communautés suite à cet amendement, opérant un rééquilibrage entre ces dernières au détriment de la communauté maronite hégémonique jusqu'alors demeura depuis quasiment intouchable et figée, renvoyant la rotation entre ces postes aux calendes grecques malgré un projet préparé en ce sens par le Conseil de la fonction publique.

Par ailleurs et surtout, la suppression de la règle de la représentation confessionnelle dans le recrutement des autres fonctionnaires ne fut que partiellement et périodiquement appliquée. En effet, les institutions militaires et sécuritaires veillent scrupuleusement au respect de la parité entre Chrétiens et Musulmans lors des nominations. Quant à l'Administration civile, cette règle y fut appliquée pendant un laps de temps pour les nominations effectuées par voie de concours et d'examen.

Cependant les déséquilibres communautaires massifs et répétés que les résultats de ces procédés révélaient poussèrent l'autorité de nomination à refuser de procéder à ces nominations au motif qu'elles seraient contraires aux exigences de l'entente nationale énoncés à l'article 95 et qui devront être respectées tant que le processus de l'abolition du confessionnalisme n'a pas été entamé, opérant ainsi un retour *de facto* à la situation prévalant avant 1990 du fait que seuls les résultats des concours et examens respectant peu ou prou la représentation proportionnelle communautaire étaient pris en compte et assortis des nominations conséquentes. Le Président de la République est allé même jusqu'à saisir la Chambre des députés durant l'été 2019 par voie de message afin de se pencher sur l'interprétation de cet article à la lueur du paragraphe (j) du Préambule de la Constitution en vertu duquel «aucune légitimité n'est reconnue à un quelconque pouvoir qui contredise le pacte de vie commune». Initiative qui demeura sans suite.

Cette situation sacrifiant le mérite et la compétence et rompant le principe d'égalité ne saurait perdurer. Le remède proposé puise ses éléments dans la solution que préconisa dans son rapport le président rapporteur à l'occasion de l'affaire Dlle Chamas de 1966, et qui fut cautionnée par le commissaire du gouvernement adjoint dans ses conclusions. Elle consistait en ce que l'Administration ne fasse application de la représentation proportionnelle des communautés que dans le cas où elle disposerait, en vertu de la loi, d'une liberté de choix ; procédant ainsi à la nomination d'une manière discrétionnaire. Même, l'examen, comme mode de recrutement, rentrerait dans cette catégorie dans la mesure où l'autorité compétente pour nommer ne serait pas liée par l'ordre de classement des candidats. Par contre, cette règle devra nécessairement être écartée lorsque les nominations se feront par concours. En effet l'ordre de classement, véritable garant du mérite et de la compétence devra avoir le dessus sur le souci de l'équilibre confessionnel et des impératifs de l'entente nationale qui ne sauront mettre à néant les dispositions législatives régissant le concours et ses résultats, à condition bien sûr que ce procédé soit entièrement revu et assuré des exigences de la transparence et de l'impartialité, conditions sur lesquelles nous aurons l'occasion de revenir ultérieurement. Cette interprétation des impératifs de l'entente nationale présente l'avantage de ménager les exigences du mérite, de la compétence et de la spécialisation tout en faisant preuve de réalisme. Elle se trouve d'ailleurs en conformité avec l'intention du constituant lors de la révision de 1990 suite aux accords de Taëf (Mansour, 1993).

B- Des limites à la prohibition des discriminations à raison des sexes

Il est désormais notoire que le principe de l'égal accès aux emplois publics interdit toute discrimination à raison du sexe. Les femmes auraient en principe vocation à tous les emplois publics dans les mêmes conditions que les hommes.

Ainsi les femmes au Liban ont l'aptitude légale à accéder à la fonction publique et aucune dérogation légale à caractère absolu et général ne figure dans les textes pertinents. Leur nombre s'élargit progressivement tant dans la magistrature que dans l'Administration civile voire même militaire.

Cependant, une lacune existe au niveau des garanties de recrutement. Elle s'avère être dangereuse dans la mesure où elle peut servir d'outil à un mouvement réactionnaire voulant stopper net cette progression au motif affiché de l'instabilité du personnel féminin dont la prédominance excessive dans certains corps de la fonction publique serait de nature à compromettre le fonctionnement du service public cachant mal ainsi un antiféminisme latent.

En effet, l'alinéa 5 de l'article 8 du Statut général des fonctionnaires met la décision du Conseil de la fonction publique arrêtant la liste des candidats admis à concourir à l'abri de tout recours dont celui pour excès de pouvoir devant le juge administratif, empêchant ainsi ce dernier de censurer toute discrimination au détriment des candidatures féminines et supprimant du coup une des garanties fondamentales du recrutement. Il en est de même des décisions des autres instances de recrutement à l'instar du Conseil supérieur de la Magistrature, du bureau du Conseil d'Etat... Ce cas de figure ne constitue point une thèse d'école dans la mesure où des précédents existent en la matière. La Cour des comptes en 1968, le Conseil supérieur de la magistrature en 1973, 1977, 1993 et 1999 n'ont retenu aucune candidature féminine aux concours organisés durant ces années. L'abrogation de cette exclusion du recours pour excès de pouvoir semble ainsi être nécessaire pour renforcer l'Etat de droit.

Par ailleurs, et dans le cadre du corps diplomatique et consulaire, le projet de loi mis en exécution par le décret n° 1306 du 18/6/1977 portant statut du Ministère des affaires étrangères et des émigrés fixe les conditions de recrutement aux postes vacants de troisième catégorie et exige que la candidate soit célibataire pour être admise au concours. Cette disposition instituant une déchéance à l'égard des femmes se trouve être étrangère aux nécessités particulières pouvant résulter de la nature des fonctions exercées ou même des conditions de leur exercice, elle devrait donc être abrogée.

II- Les procédés de recrutement

A- Les limites des procédés du concours et de l'examen

Le concours est devenu en vertu du Statut général des fonctionnaires du 12 juin 1959 le procédé normal de recrutement de la fonction publique au Liban. Il est en effet adopté comme mode de sélection des fonctionnaires des troisième et quatrième catégories. De même, le statut prévoit la possibilité, non encore employée, de recourir à ce procédé pour les emplois techniques de la deuxième catégorie, le restant des postes étant pourvu au choix parmi les fonctionnaires de la catégorie inférieure.

Il s'agit d'un procédé de recrutement qui consiste à classer les candidats par ordre de mérite par un jury, c'est-à-dire un organe collégial indépendant de l'autorité compétente pour nommer, qui est tenue, même en l'absence de disposition expresse, de respecter l'ordre de classement établi.

Après une période de décentralisation accordant à chaque ministère la tâche d'organiser les concours et examens de recrutement ce qui empêchait la mise en œuvre d'une véritable politique de recrutement et l'unification des critères de sélection, ce rôle échu au Conseil de la fonction publique (décret n° 8337 du 30 décembre 1961 et ses modifications portant organisation du Conseil de la fonction publique).

L'examen quant à lui, est réservé au recrutement des fonctionnaires de cinquième catégorie (décret n° 5580 du 25 novembre 1960 portant fixation des conditions d'admission des candidatures aux emplois de la cinquième catégorie). Il se distingue du concours par le fait que le classement des candidats n'est pas effectué par ordre de mérite, de sorte que l'autorité compétente n'est pas tenue de nommer les candidats figurant sur la liste établie par le jury suivant cet ordre et conserve à cet effet un pouvoir discrétionnaire. Par ailleurs, la réussite ou l'admission au concours ou à l'examen ne donne pas aux candidats dont le nom est retenu un droit à être nommé mais une simple vocation. En revanche, l'autorité de nomination est limitée dans son choix par la liste des candidats admis au concours ou à l'examen.

Si le concours -et subsidiairement l'examen- est adopté par plusieurs pays dont le Liban du fait qu'il assure le plus, comme mode de sélection, le respect des principes d'égalité et d'objectivité, il n'en demeure pas moins qu'il porte le flanc à plusieurs critiques. Il lui est reproché de se fonder sur une logique trop scolaire. D'inspiration universitaire, il favorisera les candidats studieux, conformistes et ayant une bonne mémoire. Il ne permettra pas une estimation juste et réelle des aptitudes personnelles des candidats et de relever leurs qualités humaines. Ainsi, il s'avère être défailant quant au choix du candidat le plus adapté et qualifié pour le poste vacant en se fondant presque exclusivement sur le travail de la mémoire. Dans cet ordre d'idées, ce procédé serait incapable de prendre en compte certaines qualités personnelles assez déterminantes dans le choix du bon administrateur, à l'instar du courage, de l'honnêteté, de la ténacité, du sens du devoir, de la capacité de s'imposer, de commander. Ces qualités ne pouvant se révéler qu'à l'usage (Viau, 2003; Eymeri-Douzans, 2012).

Ces critiques sont certes pertinentes mais elles ne sauraient conduire à l'abandon du concours comme mode de recrutement étant donné qu'il correspond le plus aux garanties exigées contre l'arbitraire, le népotisme et le favoritisme.

Il serait judicieux toutefois de revoir tant le contenu des épreuves que les modalités du procédé. L'épreuve écrite devrait être complétée par un ou plusieurs entretiens personnels permettant au jury d'évaluer la personnalité du candidat ainsi que ses différents atouts. L'expérience anglo-saxonne étant édifiante en la matière. En effet, évaluer les savoir-faire professionnels et le «savoir-être» des candidats permettrait, à l'instar du secteur privé, une meilleure adéquation entre les candidats retenus et les compétences recherchées par les services (Taillefait, 2018). Sur un autre plan, et si les candidats au concours sont nombreux, une présélection s'avère être nécessaire.

Concernant la composition du jury, l'alinéa 4 de l'article 8 du Statut général des fonctionnaires se contente de disposer que certains des membres devaient être choisis parmi les fonctionnaires et d'autres parmi les professeurs de l'enseignement supérieur ou les spécialistes, sans fixation du nombre respectif de ces membres. Une modification de cette disposition devrait fixer cette

répartition entre les membres provenant de l'Administration et ceux qui lui sont étrangers de manière paritaire. Elle s'inspirera du statut antérieur établi par le décret-loi n° 13 du 7 janvier 1953. Cette formule pluridisciplinaire et équilibrée permet d'optimiser l'appréciation du candidat tant à l'oral qu'à l'écrit. En effet, cette tâche nécessite non seulement une maîtrise des connaissances mais aussi une expérience, une culture générale et un esprit critique. Un fonctionnaire, aussi compétent soit-il, ne possède pas nécessairement ces qualités d'autant plus que la gestion des concours et des examens ne lui est pas familière. A cela s'ajoute une déformation professionnelle le poussant à privilégier les détails techniques au détriment des grands ensembles structurant la pensée. De même, les professeurs d'Université devraient être exclusivement choisis parmi ceux cadrés dans des établissements privés ayant 50 ans d'existence au moins. Cette exigence constituant une garantie certaine contre la médiocrité ambiante et rampante.

Quant au contenu des épreuves, il gagnerait à favoriser l'esprit de synthèse au détriment de l'aspect livresque, de même que la maîtrise d'une langue étrangère au moins. Une professionnalisation des épreuves est nécessaire le cas échéant, elle conduira à favoriser les cas pratiques et les textes psychotechniques, elle suppose cependant au préalable une définition des profils dont l'Administration a besoin afin de réussir «l'adéquation profil-poste». A cet égard, il conviendrait de définir les «fondamentaux» dont un fonctionnaire des première, deuxième et troisième catégories a besoin, les connaissances liées au métier et les valeurs communes à l'ensemble de la fonction publique et spécifiques à certaines fonctions (Rapport du Président du Conseil de la fonction publique (2004)). Une classification des emplois publics servira indéniablement aussi cet objectif. Nous aurons l'occasion de revenir sur ses modalités ultérieurement.

B- Les dangers du tour extérieur

Le tour extérieur consiste à ce que l'accession à un corps de l'Administration puisse avoir lieu en dehors du cadre. Il s'agit d'une voie parallèle de recrutement réservée à certains emplois, doublant les procédés normaux en vigueur. Une nomination de l'extérieur, pour ainsi dire, censée faire profiter l'Administration de personnes jouissant d'une large expérience et pourvus d'une grande connaissance apportant ainsi un bémol à l'esprit de caste.

Le procédé a été prévu par le Statut des fonctionnaires de 1959 à titre exceptionnel et d'une manière bien encadrée, autorisant le Conseil des ministres après avis du Conseil de la fonction publique à pourvoir aux emplois de première catégorie exclusivement en dehors du cadre et dans une proportion maximale d'un tiers des postes vacants. L'article 12 du décret-loi prenait soin dans sa première mouture d'exiger que les personnes nommées répondent à deux conditions cumulatives, à savoir qu'ils fussent des gens d'expérience et qu'ils soient titulaires de diplômes supérieurs de spécialisation. Cependant, une modification de cet article survenu en 1972 fut que l'on puisse se contenter d'une licence universitaire pour procéder à ces nominations, condition au demeurant requise pour l'accès aux emplois de troisième catégorie. Cet amendement ôta à

ce procédé de recrutement toute utilité dans la mesure où il ne sert plus à irriguer la fonction publique de hauts fonctionnaires compétents et bardés de diplômes qui se sont fait remarqués, dans le secteur privé, par leur savoir et leur expérience et dont l'Administration publique serait en manque. Ce procédé est désormais perçu comme un détournement de procédure servant à des recrutements par faveur instaurant un système de dépouilles noyant des secteurs entiers de l'Administration au profit de leaders politiques et de clans et suscitant un sentiment de frustration chez les fonctionnaires de deuxième catégorie les mieux gradés en tant que candidats naturels à pourvoir ces postes de direction.

Les nominations au tour extérieur, décriées pour leur coloration politique flagrante servaient parfois même de lot de consolation à des candidats pistonnés ayant échoué le concours d'entrée à la fonction publique.

Un retour aux conditions exigées par le Statut des fonctionnaires dans sa version initiale de 1959 est plus que vital pour couper court à la pratique du clientélisme. Ces conditions gagneraient même à être renforcées en insistant sur la nature des diplômes supérieurs de spécialisation requis de sorte à les limiter à quelques disciplines de pointe en matière scientifique, financière ou autre d'une part, et à ce qu'ils relèvent d'autre part des domaines les plus proches du poste à pourvoir.

III- Résumé des propositions

- Limiter l'application de la représentation proportionnelle des communautés dans le recrutement des fonctionnaires au cas où l'autorité de nomination disposerait d'une liberté de choix sans être liée par un ordre de classement en fonction du mérite.
- Autoriser les recours juridictionnels contre la liste des candidats admis à concourir établie par le Conseil de la fonction publique.
- Abroger la disposition du statut du Ministère des affaires étrangères exigeant que les candidates aux postes vacants de troisième catégorie soient célibataires.
- Diversifier les épreuves du concours qui devra comprendre des épreuves écrites et des entretiens personnels.
- Modifier l'alinéa 4 de l'article 8 du Statut général des fonctionnaires rendant la composition du jury en charge du concours paritaire et exigeant l'appartenance des professeurs d'université à des établissements privés ayant 50 ans d'existence au moins.
- Professionnaliser les épreuves du concours qui devraient favoriser l'esprit de synthèse et exiger la maîtrise d'une langue étrangère.
- Moraliser le recrutement au tour extérieur en durcissant les conditions requises pour pouvoir être nommé.

Chapitre 2

La carrière des fonctionnaires

I- L'arbitraire du système de l'emploi

Deux grands systèmes de la fonction publique seraient à distinguer: le système de carrière et le système de l'emploi.

En vertu du premier, le fonctionnaire n'est pas en principe recruté pour occuper un poste spécifique mais intègre l'administration pour une durée indéterminée où, placé dans une situation statutaire et réglementaire, il y fait carrière.

Intégrant un corps et un cadre déterminés, il y franchit au mérite et à l'ancienneté les catégories hiérarchisées et les grades comprenant des échelons en occupant des emplois qui leur correspondent.

Le système de l'emploi quant à lui est synonyme de structure ouverte dans la mesure où le fonctionnaire, lié à l'Administration par un lien contractuel, occupe au regard de son champ de compétence un poste spécifique auquel il est affecté durant la durée déterminée du contrat. Favorisant la technicité en adaptant les ressources humaines aux objectifs du service et en consacrant à chaque fonctionnaire une tâche bien définie qui correspond à son profil, ce système n'est pas sans rappeler les modes de gestion du secteur privé. Il s'avère aussi être assez précaire ; le fonctionnaire dépendant dans sa reconduction dans son activité du bon vouloir de son employeur, en l'occurrence l'autorité politique de nomination.

D'aucuns ont critiqué le système de carrière auquel l'Administration libanaise est fidèle depuis sa création. Jugé rigide et coûteux, il favoriserait l'esprit de caste, la bureaucratisation et la léthargie dans une administration figée où le fonctionnaire coulera des jours paisibles sans se soucier excessivement de son rendement étant donné qu'il gravira les échelons voire même les grades et les catégories de manière presque mécanique. Plusieurs projets de réforme ont préconisé le passage au système de l'emploi dans la fonction publique au Liban.

Une loi (n° 363 du 16 août 2001 (dispositions spéciales relatives à la nomination dans les catégories A et B de la Fonction publique)) fut même votée par la Chambre des députés prévoyant la possibilité de pourvoir les emplois vacants de première (dans la proportion des deux tiers des fonctions de cette catégorie correspondant au niveau A) et de deuxième (dans la proportion de la moitié des emplois de cette catégorie correspondant aux deux niveaux B et C) catégorie parmi des candidats non-fonctionnaires. Les nominations entérinées par le Conseil des ministres après un processus de sélection se feront en vertu de contrats d'une durée maximale de 3 ans pouvant être reconduits pour une durée similaire à l'expiration de

laquelle le fonctionnaire pourrait être titularisé dans la fonction publique. Cette loi contribuant à la contractualisation d'emplois des première et deuxième catégories fut pourtant fortement critiquée à son stade de projet par le Conseil de la fonction publique (Conseil de la fonction publique, avis à la Présidence du Conseil n° 1184 du 26 mai 2001). Elle fut censurée par le Conseil constitutionnel (Conseil constitutionnel libanais, décision n° 5/2001 du 29 septembre 2001) au motif que le processus de sélection des candidats portait atteinte aux pouvoirs du Conseil des ministres dans des matières fondamentales, motif au demeurant contesté. Un autre projet de loi fut présenté à la Chambre des députés en 2002. Retiré, il lui fut de nouveau transmis le 9 septembre 2005 sans aboutir toutefois. Il reprit les dispositions de la précédente loi annulée avec quelques modifications en les limitant aux emplois de la première catégorie.

Ce passage au système de l'emploi au Liban est dangereux au regard du contexte sévissant. Il fera planer sur la tête des fonctionnaires recrutés par voie de contrat à durée déterminée une épée de Damoclès manipulée par le pouvoir en place du fait de la précarité de leur situation, ce qui ne manquera pas d'inféoder complètement le service public aux intérêts partisans et privés.

Par contraste, le système de carrière présente des garanties certaines pour les fonctionnaires gravées dans le marbre de leur statut et empêchant toute rupture abusive du lien qui les unit à l'Administration et toute atteinte à leurs droits. Le respect de ces garanties devant être assuré *a priori* par l'intervention du Conseil de la fonction publique et *a posteriori* par le recours au Conseil d'Etat.

II- Les aménagements du système de carrière

Du fait des garanties qu'il procure, le système de carrière est à maintenir. Il gagnerait pour autant à être aménagé afin de favoriser la productivité et l'efficacité. «Rien ne serait plus dommageable pour l'administration, pour l'administré et pour l'intérêt général qu'une structure de carrière sans aucun attrait. Il ne faut pas, dès le début de carrière, «désespérer» le fonctionnaire en le bloquant à vie dans un emploi et dans des tâches déterminées» (Lachaume et Virost-Landais, 2017). De même, la patrimonialité de la fonction publique que pourrait générer le système de carrière est un phénomène à combattre. Les fonctionnaires ne doivent pas se trouver dans une situation professionnelle immuable tout le long de leur parcours, alimentant ainsi l'idée d'une administration sclérosée et minée par la corruption. Le fait de s'accaparer de façon pérenne une position ne pouvant qu'encourager les pratiques de passe-droit.

Afin d'y remédier, l'instauration d'une mobilité stimulante et efficace au sein des administrations, des cadres voire même des corps qui composent l'Administration est plus que nécessaire. Elle devra être principalement assurée par la mutation des fonctionnaires. A cet effet, un tableau de mutation globale et périodique (chaque 3 ans) devra être établi par le Conseil de la fonction publique. Sa mise en œuvre par l'autorité compétente (articles 41 à 43 du Statut général des fonctionnaires régissant les mutations des fonctionnaires) assurera une fluidité du personnel

au sein d'une fonction publique composée de corps de fonctionnaires classés en catégories et comprenant des grades donnant vocation à des emplois correspondants, et comportant chacun une carrière analogue.

Il atténuera ainsi le caractère compartimenté et technocratique de l'Administration que génère un cloisonnement exagéré des unités administratives où les fonctionnaires ont le sentiment de devenir peu à peu titulaires de leur emploi. Cependant des garde-fous jalonnant l'installation de ce mécanisme ne manqueraient pas d'être établis. Notifier au préalable le fonctionnaire muté et tenir compte dans la mesure du possible de ses desiderata en la matière et dans les limites des exigences du bon fonctionnement du service est un must, de même que les mutations géographiques substantielles impliquant un changement de résidence seraient à éviter, à défaut, elles devraient être assorties de délais raisonnables permettant au muté de s'y préparer. Cette mobilité horizontale, au sein des positions d'activité régies par le Statut général des fonctionnaires constituera un moyen de formation et de perfectionnement des jeunes fonctionnaires permettant le brassage des idées et des problèmes, et le renouvellement des esprits.

Dans cet ordre d'idées, il convient de donner plein effet aux dispositions de l'article 95 de la Constitution prohibant toute réservation d'un emploi supérieur à une communauté religieuse déterminée en procédant à une rotation périodique des fonctionnaires au niveau de la haute fonction publique, ce qui présente le mérite d'exclure la patrimonialité communautaire. Par souci de réalisme, ce mouvement gagnerait à s'inscrire dans une première étape dans le cadre exclusif des emplois de première catégorie soumis au Statut général des fonctionnaires (le projet de loi rendu exécutoire en vertu du décret n° 3169 du 29 avril 1972 portant fixation de certaines dispositions spéciales aux fonctionnaires de première catégorie), il englobera dans une phase ultérieure les autres emplois équivalents.

Le Conseil de la fonction publique a proposé à maintes reprises d'effectuer cette rotation. Le 11/12/2001, le Conseil des ministres confia au Conseil de la fonction publique le soin d'établir un rapport sur la répartition communautaire des emplois de 1ère catégorie et des présidents des Conseils d'administration et directeurs généraux des Établissements publics afin de procéder aux mutations nécessaires. Le rapport établi le 2/1/2002 demeura sans suite.

En revanche, la mise à disposition des fonctionnaires de première catégorie et des directeurs généraux et directeurs des établissements publics, dont le régime fut introduit par le projet de loi rendu exécutoire en vertu du décret n° 3169 du 29 avril 1972 et qui se trouve être en porte à faux du Statut général des fonctionnaires auquel il déroge, et qui consiste à conférer au Conseil des ministres le pouvoir de décharger un haut fonctionnaire de ses fonctions en le mettant à la disposition du président du Conseil des ministres, du ministre dont l'intéressé relève normalement, ou même d'un autre ministre devra être purement et simplement supprimée. Appliquée aux hauts fonctionnaires tombant en disgrâce, elle permet au pouvoir politique de les reléguer au grenier sans l'observation des garanties disciplinaires. D'autant plus que cette mesure contribue à la dilapidation des deniers publics du fait que le fonctionnaire mis à disposition n'est pas généralement nommé sur un emploi mais continue de toucher son traitement. Ce procédé constituant somme toute un éloge de l'oisiveté.

De même, il doit être mis un terme à la pratique illégale qui consiste à charger à titre temporaire

un fonctionnaire d'un emploi vacant en se fondant sur le principe de la continuité de service public. Le recours fréquent à ce procédé constitue une violation flagrante des dispositions de l'article 49 du Statut général des fonctionnaires qui énumère limitativement les positions régulières dans lesquelles peut être placé le fonctionnaire, à savoir l'activité, l'intérim, le détachement, la mise hors cadre et la disponibilité. Toute autre position -dont le fait d'être en charge d'un emploi- étant expressément considérée comme illégale. En plus d'être contraire à la loi, cette pratique, héritée des années de la guerre civile, est dangereuse dans la mesure où elle permet à la hiérarchie de s'assurer la docilité du fonctionnaire chargé d'un emploi déterminé du fait de la précarité de cette position dont la permanence dépend du bon vouloir du supérieur hiérarchique.

Ainsi, le 21/1/1999, le Président du Conseil de la fonction publique a adressé une circulaire aux différentes administrations, établissements publics et municipalités les enjoignant de renoncer à cette pratique désormais très répandue. Force est de constater, vingt trois ans après, que cette injonction n'a pas eu l'effet dissuasif escompté.

En plus de la dynamisation de la mobilité horizontale, la mobilité verticale, donnant accès aux emplois hiérarchiquement supérieurs par l'avancement de catégorie à catégorie et de grade à grade mérite d'être rationalisée. Il s'agit surtout du passage de la troisième à la deuxième catégorie, antichambre de la haute fonction publique qui s'avère être de facto un pur avancement au choix laissé au pouvoir discrétionnaire de l'autorité de nomination sans que l'ancienneté ne donne aucun droit à être promu, elle est seulement requise pour pouvoir l'être. Pourtant dans les textes, cette liberté de choix se trouve limitée par la nécessité de l'inscription préalable du fonctionnaire concerné à un tableau d'avancement censé être préparé annuellement par la hiérarchie administrative dont dépend ce dernier à partir des résultats de son évaluation et validé par le Conseil de la fonction publique (art. 34, al. 3 du Statut général des fonctionnaires).

Or, ce procédé ne fut jamais mis en œuvre, laissant ainsi les coudées franches aux autorités politiques pour entamer discrétionnairement, voire même arbitrairement, les avancements. Il est à noter que l'article 11 (al. 1) du Statut général des fonctionnaires exige pour le passage de la troisième à la deuxième catégorie le succès des fonctionnaires promus à un cycle de formation à l'École nationale d'administration, condition assez formelle pour constituer une véritable limite au pouvoir discrétionnaire de l'autorité compétente pour décider un avancement au choix.

Son activation est plus que nécessaire dans la mesure où elle permettra de fonder les avancements sur des critères objectifs. Ceci suppose néanmoins des aménagements pour pallier aux failles et inconvénients qu'il présente et renforcer les garanties d'objectivité et d'impartialité.

En effet, et de prime abord, le tableau d'avancement se fonde sur l'évaluation des fonctionnaires concernés réalisée au moyen d'un système de notation. Il s'agit d'un signalement conventionnel attribué annuellement au fonctionnaire pour son aptitude et son comportement professionnels ainsi que sa manière d'effectuer son travail, conformément aux dispositions des lois et règlements en vigueur qui permet d'évaluer ses qualités et mérites. La notation s'avère ainsi être le point de départ du processus dans lequel s'insère le tableau d'avancement. Elle est confiée en vertu du règlement relatif à l'évaluation des fonctionnaires permanents dans les administrations

publiques établi par le Conseil de la fonction publique, conjointement au chef direct et à son supérieur hiérarchique écartant ainsi à bon escient le ministre de ce processus. Elle se fonde sur trois éléments essentiels qui sont l'acquiescement des fonctions, le comportement professionnel et les capacités et qualités personnelles. Ces éléments reposent à leur tour sur des critères à l'instar du volume du travail accompli, de la qualité et la célérité de son accomplissement, de la capacité de l'organisation et de direction... Chacun des critères étant noté sur 10, la note chiffrée globale étant assortie d'une mention (cinq mentions ont été retenues: Excellent, bon, moyen, au-dessous du moyen et faible) faisant figure d'appréciation générale qualitative déterminant la valeur professionnelle de l'intéressé.

Or, force est de constater que ce système ne retient pas des éléments distincts pour l'évaluation des fonctionnaires selon leur appartenance à des catégories supérieures de direction ou subalternes, alors qu'il est notoire que les aptitudes requises diffèrent selon les catégories de sorte que chaque groupe d'emplois présentent des exigences spécifiques. De plus, les éléments et critères envisagés demeurent vagues et manquent de précision laissant ainsi aux autorités concernées une marge de manœuvre considérable dans l'appréciation du fait de l'inexistence d'unités de mesure tangibles et quantifiables permettant de procéder aux évaluations nécessaires d'une manière objective. L'ensemble de ces considérations ont conduit à rendre l'institution de notation, en tant que pierre angulaire de la gestion du personnel et des ressources humaines, inefficace. Preuve à l'appui, les tableaux d'avancement n'ont pas été établis depuis plus de soixante ans.

Dans cet ordre d'idées, il serait utile de rappeler que l'article 35 de la loi n° 46 du 21 avril 2017 a imposé au gouvernement l'obligation d'établir dans un délai de six mois, un système moderne d'évaluation des fonctionnaires tenant compte des critères du rendement et de la capacité à la lumière de la description des fonctions dans les différentes administrations. Ce projet n'est pas toujours établi, il gagnerait à être mis sur les rails et pourra s'inspirer en les adaptant des techniques élaborées par le programme de l'inspection et de l'évaluation du rendement sectoriel et institutionnel conçu par l'Inspection centrale et le bureau du ministre d'Etat chargé de la réforme administrative (rapport annuel de l'Inspection centrale (2018)) qui a pu déterminer grâce aux outils, qu'offre la technologie, des indices de rendement principaux et secondaires assortis d'unités de mesure et d'objectifs spécifiques à chacun de ces indices, de sorte que l'évaluation puisse se faire de manière programmée, organisée et objective réduisant ainsi drastiquement la marge d'appréciation de l'autorité concernée dans ce qu'elle peut receler d'arbitraire ou de complaisant à l'égard de la personne évaluée.

De même, ce projet devra envisager la technique de l'entretien professionnel qui ne se substituera pas au système de notation mais le complètera.

Ensuite, l'alinéa 3 de l'article 34 du Statut général des fonctionnaires devra être modifié dans le but de renforcer la participation du département de l'Inspection centrale à l'opération de confection du tableau d'avancement. Sa consultation par l'organisme d'avancement devant être nécessaire et non pas seulement facultative comme le prévoit le Statut actuellement.

Enfin et surtout, c'est la composition de l'instance d'avancement qui doit être revue. Aux Président et membres du Conseil de la fonction publique, siégeant à cette fin, doivent se

joindre des représentants du personnel élus par les fonctionnaires pour un mandat d'une durée déterminée non renouvelable.

Sur un autre plan et toujours dans le but de rendre le système de carrière plus dynamique et moins figé, une classification des emplois publics s'impose. Elle n'est pas censée supprimer la hiérarchie administrative structurée autour de catégories correspondant à un niveau de qualification professionnelle mais cohabiter avec elle en la modifiant, opérant une différenciation entre des emplois appartenant à un même grade ce qui présente le mérite de permettre un recrutement des fonctionnaires plus adapté aux besoins, de même qu'une évaluation plus ciblée et objective du personnel, une meilleure répartition des tâches et des fonctions et enfin une refonte justifiée des rémunérations et traitements.

Ce projet n'est pas étranger à la fonction publique libanaise. Dès 1966, le Conseil des ministres confia au Conseil de la fonction publique le soin d'établir un inventaire comportant la répartition des emplois publics en des catégories et des grades suivant la nature de leur tâches (décret n° 14522 du 24 mai 1966), de définir les fonctions publiques et de les évaluer, et enfin de fixer une grille de rémunération conséquente à cette classification.

Le Conseil de la fonction publique s'y attela et procéda à la classification des emplois publics en fonction de plusieurs éléments principaux : le niveau d'éducation et d'expérience, le degré de responsabilité et le degré de pénibilité des tâches et leur complexité. Il entreprit aussi la mise en place de trois projets de grilles de traitements. Un projet de loi fut même établi mais il demeura sans suite, probablement à cause de son caractère radical.

Une deuxième tentative eut lieu dans les années 90 et fit que le ministre d'Etat chargé de la réforme administrative déclara le 22/7/2002 qu'un projet de classification des emplois dans les administrations publiques à l'exception des cadres militaires et de l'éducation a été remis au Conseil de la fonction publique. Ce projet procédait à l'identification des emplois publics, leurs tâches et leurs responsabilités respectives ainsi que l'effort et les aptitudes qu'ils exigent puis à leur classification et à la fixation du traitement qui leur est adéquat. Cette démarche tomba à l'eau aussi. Pourtant, la classification des emplois doit se réaliser. Pour que cette initiative puisse aboutir, elle doit servir à dynamiser le système de carrière où les emplois demeurent répartis en catégories et en grades et non à le supprimer en s'y substituant. La classification doit préserver ce système en l'aménageant et en s'intégrant subtilement dans la structure à laquelle il s'identifie.

III- Résumé des propositions

- Éviter le recours à la contractualisation de la fonction publique
- Dynamiser la mobilité horizontale des fonctionnaires en instaurant un tableau de mutation globale qui sera mis en œuvre de manière périodique.
- Activer la rotation communautaire entre les emplois supérieurs de première catégorie exclusivement.
- Supprimer le procédé de mise à disposition des fonctionnaires de première catégorie.
- Bannir la pratique qui consiste à charger à titre temporaire un fonctionnaire d'un emploi vacant.
- Rationaliser la mobilité verticale en activant le tableau d'avancement et en rendant la participation de l'Inspection centrale à sa confection obligatoire.
- Repenser les procédés d'évaluation des fonctionnaires en faisant fonder la notation sur des indices de rendement assortis d'unités de mesure et d'objectifs précis et en la complétant par la technique des entretiens professionnels.
- Modifier la composition de l'organisme d'avancement en consacrant le principe de participation.
- Classifier les emplois sans abandonner le système de carrière.

Chapitre 3

Le caractère hiérarchique de l'Administration publique

L'Administration libanaise est fortement hiérarchisée. Les fonctionnaires y sont placés en vertu du Statut général des fonctionnaires dans un état de subordination vis-à-vis de leurs supérieurs (l'art. 14 (al. 2) du Statut général des fonctionnaires). D'ailleurs, au-delà des textes, le principe selon lequel le pouvoir hiérarchique appartient à l'autorité supérieure est un principe général du droit. Ce pouvoir avec l'obéissance qu'il suppose est la condition même de l'unité, de la continuité et de l'efficacité de l'action administrative. Dérivant du pouvoir des ministres de direction des services de l'Etat qui relèvent de leurs départements respectifs en vertu de l'article 66 de la Constitution et consistant en la faculté reconnue aux chefs des administrations de régir par des décisions obligatoires l'action et la situation de leurs subordonnés (Plantey, 2012), il assure la cohésion structurelle de la fonction publique et est censé constituer un ultime rempart face à la désagrégation d'une Administration soumise à des interférences de nature communautaire ou locale du fait de la structure sociopolitique du pays. Si le maintien du caractère hiérarchique de la fonction publique relève du domaine de l'évidence, il n'en demeure pas moins qu'il gagnerait à être assoupli au profit de la légalité et de la démocratisation. En revanche, les tâches en matière d'inspection et de discipline dévolues au supérieur hiérarchique devraient être dynamisées et amplifiées.

I- Les assouplissements possibles

A- Le respect des exigences de la légalité

La structure hiérarchique de la fonction publique impose au fonctionnaire d'exécuter les ordres et les instructions de son supérieur hiérarchique. Toutefois, s'ils sont entachés d'une illégalité manifeste et claire, le subordonné doit attirer, par écrit, l'attention de son supérieur sur l'infraction supposée. Mais si ces ordres et instructions se trouvent confirmés par écrit, il doit obtempérer et les exécuter. L'obligation de respecter la légalité cédant ainsi devant le devoir d'obéissance hiérarchique et la saisie de l'Inspection centrale le cas échéant par le fonctionnaire concerné demeure facultative, dissuadant ainsi les subordonnés à recourir à cette démarche de peur de représailles possibles de la part de leurs supérieurs.

Ce dispositif mériterait d'être revisité d'autant plus qu'il constitue une régression par rapport aux provisions du précédent statut de 1955 qui affranchissait le fonctionnaire de ce devoir d'obéissance si l'ordre ou l'instruction étaient manifestement contraires aux lois et aux règlements. Trois modifications de l'alinéa 2 de l'article 14 du Statut général sont à envisager.

Premièrement, le fonctionnaire doit désormais être tenu d'informer par écrit et de façon motivée son supérieur hiérarchique de tout ordre ou instruction contraire selon lui aux dispositions de la loi et des règlements de sorte que la condition du caractère manifeste et clair de l'infraction ne soit plus exigée et une simple irrégularité suffirait.

Deuxièmement, le subordonné ne devrait plus être tenu le cas échéant d'exécuter les ordres et instructions contraires aux lois et règlements même si le supérieur hiérarchique les confirme par écrit. Troisièmement et surtout, la procédure de remontrance devra être complétée par l'obligation et non plus la faculté de saisir le Comité de l'Inspection centrale de l'illégalité perpétrée.

Ces amendements limiteront ainsi les abus que peut générer l'exercice du pouvoir hiérarchique tout en préservant cette institution.

B- Des mesures de démocratisation

Le caractère fortement hiérarchique de l'Administration mérite aussi d'être assoupli par l'adoption de mesures assurant une démocratisation de la fonction publique. En effet, s'il est légitime que les impératifs de l'autorité résidant dans les principes généraux du bon fonctionnement et de la continuité du service, de puissance publique et de l'obligation de préserver la collectivité priment sur ceux de la liberté, il serait aberrant qu'ils les écrasent et les annihilent complètement.

D'une part, le principe de participation qui consiste en la participation des fonctionnaires, par le biais de délégués élus par eux, à l'organisation du service et à la gestion des personnels devra être introduit dans le droit positif libanais. La France a incorporé ce dispositif dès 1946 à quelques jours de l'adoption de la Constitution de la IV^{ème} République (loi n° 46-2294 du 19 octobre 1946 portant Statut général des fonctionnaires). Ses modalités furent sans cesse modifiées et peaufinées (la dernière en date le fut par la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique dite loi Dussopt). Elles consisteraient principalement en ce que les délégués des fonctionnaires siègent dans des organismes consultatifs paritaires à l'instar du Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat et de ceux des fonctions publiques territoriale et hospitalière. Ils participent en cette qualité dans la formulation des avis préalables concernant des décisions individuelles d'avancement, de mobilité et de promotion de fonctionnaires.

Si la recomposition du Conseil de la fonction publique au Liban dans le but d'assurer une représentation du personnel à titre paritaire semble pour le moment peu réaliste et risquerait de ne pas aboutir, il n'en demeure pas moins qu'il serait judicieux de réaliser une percée en ce sens en assurant une représentation limitée mais crédible du personnel et cela en ajoutant un ou deux représentants des fonctionnaires à la formation du Conseil de la fonction publique siégeant pour exercer ses compétences en matière de gestion du personnel. Ce cadre représentatif permettra d'associer les fonctionnaires à certaines décisions qui les concernent ajoutant ainsi à leur légitimité et aidera l'Administration libanaise à combler le déficit en pratiques démocratiques dont elle souffre.

D'autre part, si la prohibition politique d'adhérer aux partis ou associations politiques ou confessionnelles à caractère politique instaurée par le Statut général des fonctionnaires du 12 juin 1959 (al. 1 de l'art. 15) fut levée à la fin de la guerre civile avec la loi n° 144 du 6 mai 1995 moyennant le renoncement à toute charge ou responsabilité au sein de ces partis ou associations. Cette mesure fut louée en tant que consécration de la liberté d'opinion. Elle fut aussi critiquée du fait que la prohibition assurait la neutralité de la fonction publique en la mettant à l'abri de l'esprit de parti et des luttes politiques. Sa suppression est venue acter l'accaparement de pans entiers de l'Administration par les membres des milices triomphantes de la guerre civile... Les fonctionnaires continuent d'être privés de certains droits collectifs dont le droit syndical et le droit de grève (art. 15 al. 2 et 3 du Statut général des fonctionnaires). Pourtant cette interdiction est à la fois inconstitutionnelle et en décalage avec les faits.

Certes, l'absence d'un syndicalisme de fonctionnaires n'empêche pas la constitution d'amicales ou d'associations de fonctionnaires à condition qu'elles n'aient pas de caractère professionnel ou politique mais cette prohibition est contraire aux stipulations des Pactes des Nations unies relatifs aux droits civils et politique, (art. 22, al. 1) et à ceux économiques, sociaux et culturels (art. 8, al. 2) à qui le Conseil constitutionnel a reconnu, en tant qu'instruments visés par le Préambule de la Constitution, valeur constitutionnelle (Conseil constitutionnel libanais, décision n° 2/2001 du 10 mai 2001). De surcroît, l'amendement de 1992 autorisant l'adhésion aux partis et associations politiques ôte toute raison d'être à l'interdiction faite aux fonctionnaires d'être membres de syndicats professionnels, désormais rétrograde et privant ces derniers d'un outil efficace pour participer au niveau des instances du pouvoir politique à des négociations relatives à la politique de rémunérations dans le secteur public ainsi qu'au déroulement des carrières et aux conditions et à l'organisation du travail.

Quant au droit de grève, son interdiction est non pas seulement imposée par le Statut général des fonctionnaires mais il se trouve aussi réprimé par l'article 34 du Code pénal. Ces dispositions sont pourtant incompatibles avec des normes à valeur constitutionnelle (Art. 8, al. 1, du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 16 décembre 1966). Elles sont surtout tombées en désuétude du fait du recours fréquent des fonctionnaires à des arrêts de travail entravant le fonctionnement régulier des services publics sans que cela ne pousse l'autorité compétente à considérer les fonctionnaires concernés comme démissionnaires et à activer à leur égard la panoplie de procédures disciplinaire et pénale prévues par les textes pertinents.

La reconnaissance de ce droit tout en le réglementant de manière à le concilier avec les exigences de la continuité du service public relève aussi du domaine de l'évidence.

Le Conseil de la fonction publique a transmis en 1998 au gouvernement un projet de loi amendant les alinéas 2 et 3 de l'article 15 du Statut général des fonctionnaires de sorte à reconnaître le droit syndical et le droit de grève des fonctionnaires. Cette initiative demeura sans suite, au même titre qu'une proposition de loi tendant à modifier certaines dispositions du Code de travail dans le but d'autoriser aux fonctionnaires de créer des syndicats (Rapport du Président du Conseil de la fonction publique, (2011)).

En contrepartie, un code de déontologie des fonctionnaires se penchant sur l'éthique professionnelle doit être adopté.

II- Le renforcement du contrôle interne

Parmi ses nombreuses prérogatives, l'autorité hiérarchique détient un pouvoir disciplinaire. Son fondement réside dans le fait que le supérieur hiérarchique est responsable du bon fonctionnement du service dont il est en charge et le droit de répression serait une des composantes naturelles du pouvoir hiérarchique.

Confié par les statuts antérieurs au ministre et au directeur général, ce pouvoir fut étendu par le Statut général des fonctionnaires aux directeurs et chefs de service et de bureau.

De même, l'article 7 du décret-loi n° 111 du 12/6/1959 portant organisation des Administrations publiques dispose que le supérieur hiérarchique contrôle le fonctionnement du service public en inspectant les administrations et les fonctionnaires et en adoptant les mesures nécessaires pour réprimer les fautifs, réparer les fautes et prendre les mesures susceptibles de les éviter. Cette inspection devant se faire chaque trois mois dans les administrations centrales et tous les 6 mois dans les centres régionaux.

Ces dispositions soulignent le rôle crucial du contrôle interne dans le bon fonctionnement du service public.

Cependant, la réalité est toute autre dans la mesure où les supérieurs hiérarchiques rechignent globalement à mettre en œuvre ces prérogatives dans le souci évident de ne pas s'attirer des ennuis. Ils se contentent d'un rôle d'intermédiaire en transmettant les dossiers, rapports et plaintes de leurs supérieurs hiérarchiques aux fonctionnaires qui leur sont subordonnés, ou tout au plus à déférer ces derniers devant l'Inspection centrale, ce qui conduit à un laxisme au sein de l'Administration et à un effritement de l'effet dissuasif qu'est censé représenter le pouvoir hiérarchique, de même qu'à un engorgement inutile de l'Inspection centrale.

Ce contrôle hiérarchique interne mérite d'être dynamisé et amplifié. A cette fin, des mutations périodiques entre les supérieurs hiérarchiques, toutes catégories confondues, devraient être opérées en privilégiant le critère de la mise en œuvre effective de ces procédés de contrôle. Par ailleurs, ce pouvoir devrait être étendu aussi au chef de section dans la mesure où il constitue, de par sa position, une pièce maîtresse dans ce dispositif disciplinaire.

III- Résumé des propositions

- Renforcer la procédure de remontrance du subordonné à l'égard de son supérieur hiérarchique en ne la limitant plus aux seuls irrégularités manifestes et clairs et en libérant le fonctionnaire de l'obligation d'exécuter l'ordre ou l'instruction illégale et enfin en rendant la saisine du comité de l'Inspection centrale obligatoire.
- Consacrer le principe de participation des fonctionnaires à l'organisation du service et à la gestion du personnel.
- Consacrer le droit syndical et le droit de grève.
- Adopter un code de déontologie des fonctionnaires.
- Activer le contrôle hiérarchique interne et l'étendre aux chefs de section.

Partie 2

La stimulation des dynamiques de contrôle interne et externe de l'Administration

Nadi Abi Rached

Chapitre 1

La nécessaire rationalisation du contrôle interne de l'Administration

Le contrôle de l'Administration porte sur divers objets, vise à atteindre plusieurs objectifs et revêt par conséquent une multitude de formes. Lorsqu'il porte sur les agents publics, le contrôle peut prendre la forme d'un *contrôle disciplinaire* visant à sanctionner le respect par les agents publics de leurs obligations statutaires. Le *contrôle de la performance* de l'agent prendra lui une allure moins négative et utilisera des méthodes moins répressives et plus incitatives. Au-delà du contrôle de l'agent public, le contrôle de l'Administration porte sur l'action administrative, et l'on distingue classiquement le *contrôle administratif* au sens strict, qui vise à garantir d'une manière générale la légalité et la régularité de l'action administrative, du *contrôle financier* qui a pour objet de garantir le bon usage des deniers publics. Quant au *contrôle stratégique* de l'Administration, il a pour objectif, après une évaluation de l'état de l'Administration et de ses besoins, la planification sur le moyen ou le long terme de la transformation des structures et de l'action administratives. La typologie du contrôle s'enrichira encore plus en fonction des critères les plus variés, avec le *contrôle a priori, a posteriori*, le *contrôle sur pièces ou sur place*, le *contrôle préventif ou répressif* etc... C'est donc une réalité riche et complexe qui explique la multiplication, dans l'organigramme des administrations, des autorités et des organismes destinés à relever les défis qualitatifs et quantitatifs du contrôle de l'Administration. Au Liban, ces organismes sont essentiellement : le Conseil de la fonction publique, l'Inspection centrale, la Cour des comptes, le Conseil supérieur de discipline, tous directement rattachés à la Présidence du Conseil des ministres, et auxquels s'ajoutent essentiellement trois ministères appelés, chacun dans le cadre de ses compétences, à exercer un contrôle : le ministère des finances (contrôle financier), le ministère de l'intérieur (contrôle des autorités décentralisées), et le ministère d'Etat à la réforme de l'Administration (contrôle stratégique).

I- La désorganisation et l'inefficacité du contrôle de l'Administration libanaise

La multiplication des institutions de contrôle ne doit pas remettre en cause l'unité d'un contrôle toujours désigné au singulier, et dont les différentes formes doivent toujours converger pour la réalisation de son objectif ultime : la garantie de la pérennité et de l'évolution d'une Administration capable de réaliser l'intérêt général. Tel n'est pas le cas au Liban, où la prolifération des institutions de contrôle s'avère problématique à plusieurs égards. Ces problématiques se déclinent selon qu'il s'agisse du contrôle de l'agent public (A) ou du contrôle de l'action administrative (B), y compris le contrôle stratégique.

A- Les problématiques relatives au contrôle de l'agent public

En raison des insuffisances et des défaillances plus haut traitées d'un contrôle incitatif de la performance des agents publics, force est de constater que le contrôle de cet agent est au Liban surtout un contrôle disciplinaire. L'examen des textes régissant ce contrôle et leur pratique a permis de mettre en évidence les éléments problématiques suivants :

1- L'éclatement du pouvoir de sanction disciplinaire entre les différentes institutions de contrôle

Le pouvoir disciplinaire est éclaté entre les différentes institutions du contrôle. En effet, ce pouvoir appartient à la fois :

- au supérieur hiérarchique au sein de chacune des administrations pour les sanctions disciplinaires de la première catégorie, les moins sévères (art. 56 de la loi sur le statut des fonctionnaires)
- au Conseil supérieur de discipline pour les sanctions disciplinaires de la deuxième catégorie, les plus sévères, Conseil qui peut également recourir aux sanctions de la première catégorie (art. 56 de la loi sur le statut des fonctionnaires)
- au Comité de l'inspection centrale pour les sanctions disciplinaires de la première catégorie et en partie de la deuxième, ainsi qu'aux inspecteurs dans le cadre d'une procédure d'inspection pour une partie des sanctions disciplinaires de la première catégorie (respectivement art. 19 et art. 16 de la loi relative à la création de l'inspection centrale) en plus de la participation éventuelle du Président de l'inspection centrale au pouvoir disciplinaire reconnu au ministre (art. 56 de la loi sur le statut des fonctionnaires)
- au Conseil de la fonction publique qui dispose, selon l'art. 2 de la loi portant création du Conseil de la fonction publique, de compétences disciplinaires, notamment en matière de licenciement des agents (art. 71 de la loi sur le statut des fonctionnaires) ou indirectement à travers les mécanismes d'avancement et de promotion des agents auxquels il participe (art. 32 et s. de la loi sur le statut des fonctionnaires)
- indirectement à la Cour des comptes à l'occasion de l'exercice par cette dernière de son contrôle *a priori* ou *a posteriori* et dont le pouvoir de sanction peut être rapproché à plusieurs égards de l'exercice d'un pouvoir disciplinaire (art. 60 et s. de la loi relative à la Cour des comptes)

Cet éclatement du pouvoir de sanction disciplinaire entre les différentes instances de contrôle n'est pas étranger, comme il sera démontré, à la dilution du contrôle disciplinaire, à son inefficacité voire à sa paralysie.

2- L'éclatement du pouvoir de sanction disciplinaire, vecteur d'arbitraire, d'impunité et d'inégalités

L'éclatement du pouvoir disciplinaire entre les différentes autorités et institutions de contrôle décuple les effets négatifs de l'absence, en droit libanais, d'une définition légale de ce qu'est une faute disciplinaire. En effet, la formulation très générale dans le statut des fonctionnaires des obligations statutaires dont la violation justifierait une sanction disciplinaire, est porteuse d'un double danger :

- elle met l'agent public à la merci de l'arbitraire de son supérieur hiérarchique, un arbitraire qui peut nuire à un agent injustement sanctionné mais aussi à l'Administration à travers l'éventuelle impunité d'un agent fautif, conséquence de l'abstention (opportunité de la poursuite), ou de l'interprétation laxiste de l'autorité de contrôle de ce qu'est une faute disciplinaire.
- l'éclatement du pouvoir disciplinaire entre différentes autorités aggrave ces injustices, en empêchant la formation d'une « jurisprudence » disciplinaire unifiée, chaque autorité menant de son côté sa politique disciplinaire, ce qui est de nature à générer des disparités et des inégalités au sein de la fonction publique.

3- La paralysie du pouvoir de sanction disciplinaire, conséquence de sa dilution et de son éclatement

Cette paralysie est le résultat des entraves mutuelles que sont susceptibles de mettre les différentes autorités aux contrôles les unes des autres. Nous nous contenterons de quelques illustrations :

- La paralysie du pouvoir de sanction disciplinaire peut d'abord être le fait du supérieur hiérarchique et notamment d'un ministre qui, abusant de la procédure contestable de l'article 14 du statut des fonctionnaires, oblige un agent public, à l'issue de la procédure plus haut exposée (Partie 1 Chapitre 3) de remontrance et sous peine de sanction disciplinaire, à exécuter un ordre illégal en le confirmant par écrit. L'agent public se trouvera ainsi immunisé contre toute sanction disciplinaire voire juridictionnelle issue de toute autre autorité de contrôle. Le ministre lui, demeurera intouchable en raison de son immunité de fait (voir Partie 2 Chapitre 2 ci-après). A en croire la circulaire n°4/2019 du 22 février 2019 de l'Inspection centrale, certains agents publics provoqueraient eux-mêmes la confirmation signée du supérieur hiérarchique leur accordant l'immunité disciplinaire en vue de de la couverture de leurs propres irrégularités.
- L'Administration à laquelle l'agent public poursuivi appartient est également source d'entraves à la procédure disciplinaire, signalées entre autres dans plusieurs rapports du Conseil supérieur de discipline, qui dénonce des manquements relatifs aux dossiers dont il est saisi, des défaillances quant à la notification par les administrations concernées aux agents poursuivis des audiences devant le Conseil, voire l'inexécution par l'Administration concernée des sanctions prononcées par le Conseil sans que le Conseil ne dispose d'aucun moyen légal pour faire respecter ses décisions.

- Cette paralysie peut également être le fait des institutions de contrôle dans leurs rapports mutuels. Cette paralysie est attestée par le volume des affaires traitées par le Conseil supérieur de discipline, autorité disciplinaire par excellence. En effet, sur les deux dernières décennies, rarement ce Conseil ne s'est vu déféré plus d'une dizaine de dossiers par an, parfois moins. La rareté de la saisine du Conseil, qui n'est évidemment pas un indice de la bonne santé de l'Administration libanaise, trouve son origine d'abord dans la limitation légale de l'habilitation à saisir ce Conseil. Le Conseil, qui ne peut se saisir d'office, est en effet réduit à connaître des affaires qui lui sont transmises uniquement par décret, par l'autorité de nomination ou par le comité de l'Inspection centrale (art. 58 du statut des fonctionnaires) et ceci dans les limites de la saisine. Sont ainsi privées de la saisine directe du Conseil supérieur de discipline les autres autorités de contrôle comme le Conseil de la fonction publique ou la Cour des comptes qui, pourtant, sont les plus à même de repérer dans l'exercice de leurs fonctions la commission de fautes disciplinaires. Pour y remédier, ces deux dernières instances ne pourront alors que recommander la poursuite aux autorités hiérarchiques (dont l'expérience démontre qu'ils rechignent à utiliser leur propre pouvoir disciplinaire ou de poursuite) ou d'en informer l'Inspection centrale, dont l'action est elle-même entravée pour des raisons, entre autres politiques, dont nous traiterons par la suite. Le cloisonnement des autorités de contrôle contribue ainsi à la politisation du contrôle voire à sa paralysie, ce qui est d'autant plus grave lorsque le cloisonnement s'étend aux autorités judiciaires, le Conseil supérieur de discipline dénonçant à plusieurs reprises dans ses rapports annuels l'absence de la poursuite disciplinaire d'agents publics ayant fait l'objet de condamnations pénales et retrouvant leur poste, sans que l'Administration n'en tire les conséquences disciplinaires nécessaires.
- Le même constat de paralysie du contrôle est à faire également lorsque l'on examine les conditions dans lesquelles la Cour des comptes exerce ses compétences dans le cadre de son contrôle juridictionnel des fonctionnaires et des comptes. A l'issue d'une procédure juridictionnelle de contrôle procédant à la sanction d'un agent public, et en plus de l'impossibilité de saisine directe du Conseil supérieur de discipline, aucune obligation légale n'est en effet faite à cette Cour de déclencher la poursuite disciplinaire. La Cour disposera, selon l'art. 75 de la loi relative à la Cour des comptes, d'une simple faculté de recommander la poursuite aux autorités hiérarchiques et d'en informer l'Inspection centrale, ce qui est de nature à aggraver le caractère aléatoire de cette poursuite, déjà compromise pour les raisons plus haut expliquées.
- Le constat de la paralysie du contrôle est enfin corroboré par les conditions de l'exercice par l'Inspection centrale de ses compétences disciplinaires propres et en relation avec les autres institutions de contrôle. En effet, le pouvoir disciplinaire de l'Inspection centrale est exercé d'abord par les inspecteurs pendant le déroulement de l'inspection des administrations. Ce pouvoir de sanction, limité dans son champ et dans sa portée (une partie des sanctions disciplinaires de la première catégorie), souffre également de l'exclusion des fonctionnaires de première catégorie de son champ d'application. Il demeure par conséquent peu utilisé par les inspecteurs. Le pouvoir de sanction est ensuite et surtout exercé par le comité de l'Inspection centrale, qui, saisi par son président du rapport définitif de l'inspecteur accompagné par les recommandations de sanctions et de poursuite de ce dernier, demeure limité par l'exclusion des quatre sanctions les plus

importantes du statut des fonctionnaires pour les fonctionnaires de deuxième catégorie et en deçà, et de la totalité des sanctions de la deuxième catégorie de sanctions pour les fonctionnaires de première catégorie. Cette double limitation du pouvoir de sanction du Comité, est théoriquement compensée par le pouvoir, dont il dispose de déférer l'agent public fautif devant les autres autorités de contrôle disciplinaire ou juridictionnel (Conseil supérieur de discipline, Cour des comptes, justice pénale). Néanmoins la décision du Comité de sanctionner ou de déférer l'agent fautif aux autres institutions de contrôle s'est avérée particulièrement problématique ces dernières années en raison de la collégialité d'une décision, qui suppose l'entente des trois membres du comité désignés par décret en Conseil des ministres, une entente chroniquement entravée qui a abouti à la paralysie du comité, une paralysie due tantôt au défaut de la désignation de ses membres par l'exécutif, ou, lorsqu'ils sont bien nommés, au blocage du quorum nécessaire à la prise des décisions par ce comité. Cette situation, régulièrement dénoncée par le Président de l'Inspection centrale ainsi que dans les rapports des institutions de contrôle dont le Conseil supérieur de discipline, compromet irrémédiablement l'efficacité du contrôle disciplinaire des agents publics.

B- Les problématiques relatives au contrôle de l'action administrative

Les problématiques relatives au contrôle de l'action administrative ne diffèrent pas beaucoup de celles relatives aux agents publics qui conduisent cette action. Bien qu'elles concernent tous les champs, nous les traiterons essentiellement à travers le prisme du contrôle de l'activité financière de l'Administration, un prisme révélateur à la fois de la dispersion, de la redondance, du cloisonnement, des insuffisances du contrôle de l'Administration, ainsi que de l'absence de toute vision stratégique cohérente de cette action.

1- Un contrôle erratique

● Dispersion

La dispersion du contrôle de l'action administrative dépasse encore celle du contrôle de l'agent public dans la mesure où il implique, notamment en matière financière, d'autres institutions que celles concernées par le contrôle strict de l'agent, ainsi qu'il implique, au sein de certaines de ces institutions, des autorités différentes qui n'agissent pas toujours de concert. Il en est ainsi par exemple pour les actes d'exécution par l'Administration des dépenses publiques, et ceci depuis la phase d'engagement de la dépense jusqu'à son paiement, en passant par sa liquidation et son ordonnancement.

Ainsi, l'acte d'engagement d'une dépense peut subir une panoplie de contrôles opérés par une pléthore d'acteurs, avant comme après sa signature. Ce contrôle implique en premier lieu le ministère des finances, à travers le contrôleur des actes d'engagement, agent rattaché à la direction du budget et du contrôle des dépenses du ministère et qui peut à son tour mettre à contribution le ministre des finances lui-même dans le contrôle *a priori* de l'engagement de la dépense. Le contrôle de la dépense peut impliquer également la direction des adjudications rattachée à l'Inspection centrale mais qui exerce ses

compétences, dans les faits, indépendamment du comité de l'inspection centrale, de ses inspectorats et de son président. Cette intervention de la direction des adjudications a en principe lieu (mais avec de nombreuses exceptions) à chaque fois que la dépense publique est soumise par le code sur la comptabilité publique aux procédures de publicité et de mise en concurrence. Le contrôle peut impliquer en troisième lieu la Cour des comptes, et ceci à plusieurs titres : d'abord au titre de son contrôle administratif *a priori*, au-delà d'un certain seuil désigné par la loi sur la comptabilité publique, mais aussi éventuellement dans le cadre de son contrôle *a posteriori* puis juridictionnel sur les comptes et sur les fonctionnaires. Enfin le contrôle de l'acte d'engagement peut être soumis au contrôle des inspecteurs de l'inspection générale des finances (Inspection centrale), en vertu du programme annuel d'inspection ou en vertu de missions spéciales à l'instigation des autorités les plus diverses, c'est-à-dire en plus du président de l'Inspection centrale, le ministre ou le directeur général compétent, le président du Conseil de la fonction publique, le président de la Cour des comptes et le procureur général de la Cour des comptes. A l'issue de l'inspection, l'affaire peut en arriver indifféremment au comité de l'Inspection centrale, à la Cour des comptes dans le cadre de son contrôle juridictionnel, voire au Conseil supérieur de discipline en cas de poursuite disciplinaire.

Le contrôle de la dépense étatique ne se limite pas à celui de l'acte d'engagement, il se poursuit à travers les contrôles de la liquidation, de l'ordonnancement et du paiement de la dépense, contrôles qui impliquent à peu près les mêmes acteurs, auxquels s'ajoutent d'autres comme les directions de l'ordonnancement et de la comptabilité publique du ministère des finances...

- **Incohérence**

La multiplication et la diversification des contrôles éventuels de l'activité financière de l'Administration n'est pas pour autant, en soi, condamnable. Elle le devient néanmoins forcément dès lors que plusieurs de ces contrôles se font tantôt de manière systématique, tantôt de manière aléatoire. En l'absence d'une stratégie réfléchie et compréhensive de contrôle propre à chacune des institutions, ainsi que d'une obligation ferme de coordination entre les différentes autorités de contrôle ou du moins d'une vision stratégique de contrôle commune à l'ensemble des institutions concernées, conduite par une autorité ou un comité de pilotage, c'est l'incohérence qui semble surtout caractériser le contrôle de l'action administrative. Cette absence de rationalisation du contrôle, en plus du ralentissement de l'activité administrative qu'elle est susceptible de provoquer, est à l'origine de redondances, de lacunes, de contradictions, de replis et de conflits intra-institutionnels et inter-institutionnels. Elle conduit par ailleurs à la submersion des institutions de contrôle dont aucune ne semble pouvoir s'acquitter des tâches qui lui sont légalement confiées.

En atteste par exemple, la submersion de la Cour des comptes, qui, en plus du manque d'effectifs, est ensevelie par le contrôle *a priori* qui l'empêche de mener à bien ses fonctions essentielles de contrôle *a posteriori*, fait qu'elle dénonce régulièrement dans ses rapports annuels, lorsqu'elle réussit à en produire. Il en est de même pour l'Inspection centrale, submergée à son tour par les missions spéciales issues des autorités les plus diverses et qui prennent le pas, comme la loi l'exige, sur son programme annuel d'inspection (art.

12 de la loi portant création de l'Inspection centrale). La défaillance des administrations et du ministère des finances pour l'envoi à la Cour des comptes des documents nécessaires à la conduite de son contrôle administratif *a posteriori* est également une preuve supplémentaire de cet état général de submersion, d'absence de coordination et d'entrave mutuelle. Il est d'ailleurs très symptomatique du cloisonnement institutionnel et de l'absence de stratégie commune ou d'une moindre coordination, l'absence, dans les rapports annuels issus de ces différentes autorités, de toute mention d'une vision stratégique, spécifique soit-elle (souvent il s'agit d'une simple reprise des dispositions législatives organisant le contrôle) ou commune du contrôle. L'absence de la mention dans ces rapports, par chacune de ces autorités, des autres autorités de contrôle, si ce n'est par quelques chiffres relatifs à des affaires transmises par l'une à l'autre (chiffres qui, par ailleurs, souvent ne correspondent pas) doit également être notée. Le cloisonnement et les dissensions entre les différentes autorités, systématiquement dénoncés dans les entretiens que nous avons pu avoir avec leurs agents et représentants, est même susceptible de toucher la même institution comme en atteste par exemple le conflit médiatisé ayant consacré le divorce, au sein de l'Inspection centrale, entre l'administration des adjudications et le reste des organes de cette administration (2018).

2- Un contrôle écarté ou entravé

Les problématiques révélées par la dispersion du contrôle de l'Administration sont encore aggravées par les obstacles entravant ce contrôle, voire l'excluant. Ces obstacles, d'ordre juridique ou politique peuvent être ainsi résumés :

● Un contrôle exclu

Il s'agit tout d'abord de certaines exclusions légales, certaines autorités et administrations (essentiellement des établissements publics, des administrations autonomes, des municipalités, voire certaines administrations ministérielles) étant, par la volonté du législateur ou de l'exécutif, exclues de l'une ou de l'autre des formes de contrôle, voire de leur ensemble. Ces exclusions ont permis de constituer au sein de l'Administration des îlots protégés et d'encourager au sein de ces îlots les écarts les plus importants et une certaine culture d'impunité, tant bien même qu'il s'agit d'administrations importantes gérant parfois des fonds publics substantiels. Les exemples de telles administrations pullulent, nous nous contenterons d'en mentionner les plus importantes tel que la Banque du Liban, interdite à l'ensemble des institutions de contrôle, le Conseil du développement et de la reconstruction, dont l'activité est libérée de tout contrôle sauf celui, *a posteriori*, de la Cour des comptes, ou le Conseil du Sud, Ogero, l'hôpital universitaire Rafic Hariri, ou encore la CNSS, non soumis au contrôle a priori de la Cour des comptes ni au contrôle administratif de l'Inspection centrale. L'armée, les forces de sécurité intérieure et la sûreté générale sont exclues du même contrôle administratif de l'Inspection centrale, ainsi que les autorités exécutives locales et les entreprises et associations subventionnées par des fonds publics qui demeurent soustraits à l'inspection administrative et financière. Plusieurs autorités échappaient également au contrôle de la direction des adjudications de l'Inspection centrale, avant la réforme de 2022.

- **Un contrôle entravé**

Il s'agit ensuite d'obstacles ou de résistances politiques, tantôt rendues possibles par les textes, tantôt dépourvus de fondements légaux. Illustre ainsi le premier cas de figure la possibilité, pour le Conseil des ministres, sur initiative du ministre concerné, de passer outre le refus de la Cour des comptes d'apposer son visa dans le cadre de son contrôle administratif a priori de l'exécution des recettes et des dépenses publiques. S'en rapproche aussi la possibilité (qui devrait être réduite par l'entrée imminente en vigueur l'été 2022 de la nouvelle loi sur la commande publique) pour le Conseil des ministres, de passer outre la procédure de publicité et de mise en concurrence contrôlée par la direction des adjudications de l'Inspection centrale et de recourir à une passation du marché de gré à gré. Quant au deuxième cas de figure, il peut être illustré par les interventions politiques les plus diverses, prenant la forme tantôt du blocage des institutions de contrôle par l'abstention de nomination de leurs membres (Inspection centrale, Conseil supérieur de discipline, Cour des comptes...), tantôt par une circulaire du président du Conseil des ministres interdisant par exemple aux inspecteurs de l'Inspection centrale d'enquêter, dans le cadre d'une procédure d'inspection, avec les ministres, administrateurs en chef de leur administration (circulaire n° 1597 du 15 octobre 2001), ou une autre demandant à l'Inspection centrale de s'abstenir de procéder, auprès des différentes administrations, à la collecte de données, pourtant nécessaires à l'accomplissement de ses missions légales (lettre n°1248/S de la présidence du Conseil des ministres au président de l'Inspection centrale du 1er octobre 2021), ou encore la possibilité donnée à un ministre de paralyser une procédure d'inspection en proposant de déférer l'inspecteur au Conseil supérieur de discipline, ce qui est susceptible de paralyser l'enquête, le temps de la procédure disciplinaire (art. 58-2 du statut des fonctionnaires et art. 7-2 de la loi portant création de l'Inspection centrale).

Les obstacles ou résistances politiques et administratives aux contrôles sont enfin révélées par la résistance des ministres et des directeurs, souvent sur ordre du ministre, aux procédures de contrôle et par les entraves qu'ils mettent par exemple à l'accès aux inspecteurs aux locaux ou aux documents nécessaires pour le déroulement de l'inspection (refus de communication des pièces). Ces obstacles, dénoncés par les inspecteurs que nous avons rencontrés, sont confirmés par l'ignorance des sollicitations et de la correspondance de l'Inspection centrale (v. circulaire du président du Conseil des ministres n°17 du 7 juillet 2017, demandant aux administrations une meilleure collaboration avec l'Inspection centrale) jusqu'à la non-exécution des décisions et des recommandations des autorités de contrôle (Conseil supérieur de discipline et Inspection centrale) ou encore le défaut d'envoi des comptes à la direction de la comptabilité publique du ministère des finances ou à la Cour des comptes, des manquements systématiquement dénoncés par les différentes institutions de contrôle dans leurs rapports annuels ainsi que par les agents et représentants des différentes institutions de contrôle que nous avons rencontrés.

3- L'absence d'une vision stratégique commune

Les dysfonctionnements du contrôle de l'agent public et de l'action administrative trouvent aussi leur origine dans l'absence d'une vision stratégique de l'administration. Pourtant, les textes relatifs aux fonctions stratégiques de chacune des institutions de contrôle ne manquent pas. Mais à l'image des autres fonctions confiées aux dites institutions, le contrôle stratégique de l'Administration semble tout autant éclaté de manière à provoquer, en lieu et place de l'élaboration d'une vision stratégique compréhensive et harmonisée, un exercice cloisonné de ces compétences stratégiques par chacune des institutions, source de redondances, de concurrence voire de conflits, qui rendent ce contrôle stratégique bien erratique, de l'aveu des cadres de certaines des institutions de contrôle que nous avons rencontrés.

● Dispersion du contrôle stratégique

Cette dispersion du contrôle stratégique est d'abord révélée par les textes. Y participent ainsi:

- Le Conseil de la fonction publique, entre autres à travers la compétence, reconnue au comité du Conseil, d'émettre les avis et les propositions au Conseil des ministres, pour la modification des lois et règlements relatifs à l'organisation des administrations et des établissements publics, leurs méthodes de travail, le nombre de postes ainsi que les dépenses administratives et salariales (art. 9 de la loi portant création du Conseil de la fonction publique)
- L'Inspection centrale, entre autres à travers la compétence, reconnue au comité du Conseil d'émettre les avis et les propositions au Conseil des ministres, relatifs à la réorganisation des administrations, des établissements publics et des municipalités ainsi que l'amélioration de leurs méthodes de travail (art. 11 de la loi portant création de l'Inspection centrale), ainsi qu'à travers la compétence générale de l'Inspection d'œuvrer pour l'amélioration des méthodes de travail et d'émettre les avis aux autorités administratives (d'office ou à leur demande), et d'entreprendre les études, les enquêtes et les travaux à la demande des autorités (art. 2 de la même loi). A noter qu'à sa création, l'Inspection centrale comprenait une direction des recherches et de l'orientation, organisme de contrôle stratégique transféré, par la loi n° 222 du 29 mai 2000 au Conseil de la fonction publique.
- La Cour des comptes, à travers les compétences qui lui sont reconnues dans le cadre de son contrôle administratif a posteriori (art. 46 et s. de la loi relative à la Cour des comptes) et qui consistent en la production d'un rapport annuel comprenant, entre autres, les réformes qu'elle propose des lois et des règlements dont l'exécution aboutit à des conséquences financières. La distribution de ce rapport au Président de la République, à la Chambre des députés, et aux deux organismes de contrôle ci-dessus mentionnés (Conseil de la fonction publique et Inspection centrale) atteste de l'importance stratégique de ce rapport. Ce rapport est secondé par des rapports spéciaux, élevés à l'initiative de la Cour aux différentes autorités et portant sur des problématiques spécifiques avec les propositions adéquates.

- Le ministère d'Etat à la réforme de l'Administration : institué pour la première fois en 1961, le ministère d'Etat à la réforme de l'Administration s'est définitivement implanté depuis 1995. Conçu comme ministère stratégique à la réforme de l'Administration, dans tous les domaines, il a été à l'origine d'innombrables études, stratégies, et chartes, concernant les différents domaines de l'Administration (lutte contre la corruption, gouvernement numérique, chartes de déontologie etc...)
- Le ministère des finances, à travers les compétences reconnues au ministre des finances dans la préparation du projet de loi du budget (articles 13 et s. de la loi sur la comptabilité publique), une compétence stratégique dans la mesure où chaque administration, dans le cadre de la préparation de son propre budget, est tenue de se conformer aux instructions et à la nomenclature budgétaires déterminées par la circulaire du budget, avec toutes les répercussions que ces instructions peuvent avoir quant à la stratégie de l'action administrative (une nomenclature budgétaire administrative favorisant une action administrative et une politique publique de moyens, une nomenclature budgétaire de résultat favorisant une action administrative et une politique publique axée sur les objectifs et la performance). Il est à noter que le ministère des finances s'est doté depuis 1996 de l'Institut des finances, établissement public (depuis 2003) sous tutelle du ministère des finances, organe stratégique, qui s'est illustré récemment, entre autres, à travers l'élaboration du projet de loi sur la réforme de la commande publique, voté par le Parlement le 19 juin 2021 et censé entrer en vigueur le 29 juillet 2022.

La diversification des fonctions stratégiques et leur distribution aux différentes institutions de contrôle est des plus naturelles compte tenu de la spécialisation de chacune de ces institutions et est même une source de diversité et de richesse susceptible de contribuer à une vision stratégique complète, rationnelle et commune de l'Administration. Une telle vision ne pourra cependant pas voir le jour en l'absence des conditions habilitant ces différents organismes à exercer pleinement leurs compétences et en l'absence d'un minimum de coordination et de collaboration entre ces différentes institutions. Ces conditions et cette coordination et collaboration semblent, au Liban, faire défaut.

● **Les obstacles à l'élaboration d'une vision stratégique commune**

Les obstacles sont d'abord d'ordre matériel, chacune des administrations concernées dénonçant en effet régulièrement le manque d'effectifs lui permettant de mener à bien l'ensemble des fonctions à elle confiées, et particulièrement la fonction stratégique. Il en est ainsi par exemple de la Cour des comptes, submergée par sa fonction de contrôle a priori, qui l'empêche de remplir sa fonction stratégique de contrôle administratif a posteriori, ou également de l'Inspection centrale, submergée par les demandes innombrables d'inspections issues des administrations et des autres autorités de contrôle ainsi que par ses fonctions disciplinaires, l'empêchant d'exercer ses fonctions stratégiques prévues dans l'article 11 de la loi portant création de l'Inspection centrale. Mais à supposer même que les institutions concernées arrivent à dépasser ces obstacles, demeure alors le potentiel conflictuel dans la distribution légale des fonctions stratégiques entre les institutions de contrôle, ainsi que les

problématiques relatives à la transparence, à la coordination et à la coopération d'une part entre les institutions de contrôle même, et d'autre part entre ces institutions et les autres institutions administratives :

- Comme illustration du potentiel conflictuel dans la distribution légale des fonctions stratégiques entre les institutions de contrôle, l'on peut prendre l'exemple des articles 9 et 11 respectivement des lois portant création du Conseil de la fonction publique et de l'Inspection centrale, dont les termes se rapprochent sensiblement, ce qui conduit, en l'absence de coordination, à un dédoublement fonctionnel synonyme de pertes de ressources, de concurrence et de conflits.
- Ce manque de coordination et de coopération concerne surtout les administrations contrôlées, et peut être illustré par les multiples carences voire défaillances de ces administrations dans la fourniture aux institutions de contrôle des données nécessaires à l'exercice de leur contrôle : carences ou défaillance par exemple des administrations dans la communication à l'Inspection centrale et au Conseil de la fonction publique des rapports et des programmes des activités de leur administration (art. 7 de la loi relative à l'organisation des administrations ou même les articles 14 et 16 du décret n°2460/59 relatif à l'organisation de l'inspection centrale...) ou leur défaillance à communiquer à la Cour des comptes les documents comptables nécessaires à son contrôle administratif stratégique a posteriori. Cette défaillance des administrations nuit également à l'exercice des fonctions stratégiques du ministère d'Etat à la réforme de l'Administration, défaillance attestée par l'envoi à répétition de circulaires par le président du Conseil des ministres, rappelant aux administrations la nécessité d'informer ledit ministère de toute étude ou projet envisagé ou accompli de manière à préserver les ressources et éviter les redondances.

Ces problèmes de transparence, de coordination et de coopération ont empêché la constitution d'une base de données administratives centralisée, susceptible d'assurer les informations nécessaires à l'exercice par les institutions de contrôle de leurs compétences, y compris stratégiques. La constitution d'une telle base de données semble même être combattue au sommet, malgré les tentatives de l'Inspection centrale, tentatives auxquelles le président du Conseil des ministres est demeuré réfractaire, comme l'atteste sa lettre du 1er octobre 2021 n°1248/S à l'adresse du président de l'Inspection centrale, lui contestant le droit même de constituer une telle base de données.

II- Les alternatives de réforme du contrôle de l'Administration libanaise

Face à la désorganisation et à l'inefficacité du contrôle de l'Administration libanaise, sous ses différents aspects, plusieurs alternatives de réforme sont envisageables et ceci dans le cadre de chacun des volets du contrôle.

A- Les alternatives de réforme du contrôle de l'agent public

1- De l'opportunité d'une définition législative des fautes et des sanctions disciplinaires

Une réforme du contrôle disciplinaire de l'agent peut d'abord avoir pour objet de donner une définition normative, légale et précise de la faute disciplinaire (mais aussi des sanctions), comme il en est par exemple en Italie. Une tentative dans cet esprit a été faite, pour les fautes, par le ministère d'Etat à la réforme administrative avec la rédaction d'une charte de conduite de l'agent public (décembre 2001). Elle demeure néanmoins insuffisante, dans la mesure où cette charte se contente largement de reprendre les dispositions du statut de la fonction publique et demeure dépourvue de valeur légale (simple approbation par le Conseil des ministres). Une réforme législative dans le sens d'une énumération précise des fautes disciplinaires et des sanctions ne vient cependant pas sans inconvénients, dans la mesure où il est en pratique impossible de prévoir, à l'avance, toutes les formes de violation des obligations statutaires de l'agent public. Ceci a sans doute décidé certains pays (dont la France ou l'Allemagne) à se contenter de la définition bien générale de la faute disciplinaire, préférant ainsi éviter le risque d'impunité disciplinaire, potentiellement issu d'une énumération forcément lacunaire. Une solution intermédiaire pourrait cependant être, au Liban, de bien procéder à une telle définition législative, seule susceptible de protéger l'agent contre l'arbitraire de son supérieur hiérarchique, tout en rendant cette énumération non exhaustive lorsque la procédure disciplinaire a lieu devant une institution de contrôle autre que le supérieur hiérarchique (essentiellement le Conseil supérieur de discipline et l'Inspection centrale), évitant ainsi l'impunité en cas de faute disciplinaire non prévue. Un tel effort de définition devrait satisfaire le Conseil supérieur de discipline, dont les rapports annuels soulignent l'inadéquation de l'échelle de sanctions.

2- Des remèdes à l'éclatement paralytique du contrôle disciplinaire de l'agent public

Les entraves inter-administratives et inter-institutionnelles dues à l'éclatement du contrôle disciplinaire de l'agent public peuvent recevoir plusieurs types de solutions. Nous ne reviendrons pas sur celle relative à la réforme de l'article 14 du statut de la fonction publique (Partie 1 Chapitre 3), dont l'une des conséquences est de lever l'entrave constituée par cette sorte d'immunité disciplinaire accordée par écrit par le supérieur hiérarchique à l'agent exécutant son ordre illégal, que pour souligner que la transformation du devoir d'obéissance de l'agent à l'ordre

hiérarchique, en devoir de désobéissance en cas d'illégalité de l'ordre, manifeste soit-elle ou pas, n'accorde pas pour autant une immunité disciplinaire à l'agent en cas de désobéissance. En effet, l'Inspection centrale, obligatoirement informée de cette désobéissance et en contrôlant les motifs, pourra elle-même prendre les sanctions nécessaires ou déférer l'agent public coupable d'une désobéissance abusive.

- **Les dangers du système déconcentré du contrôle disciplinaire face aux avantages du système concentré**

L'éclatement du pouvoir de sanction disciplinaire entre les différentes institutions de contrôle nécessite quant à lui plusieurs types de réforme. Mais il convient avant de les envisager de mentionner l'évolution générale de l'attribution du pouvoir de sanction au Liban, tellement elle est révélatrice. Le Liban est en effet passé d'un système complètement déconcentré de contrôle disciplinaire entre 1921 et 1953 (le pouvoir de sanction était, à l'instar de la France ou de la Tunisie aujourd'hui, exclusivement détenu par les supérieurs hiérarchiques dans chacune des administrations) à un contrôle moins déconcentré entre 1953 et 1965 (existence de plusieurs conseils de discipline selon les catégories de fonctionnaires) pour arriver à l'état actuel de l'existence d'un seul conseil supérieur de discipline, dans le but d'encourager, entre autres, l'unification de la jurisprudence disciplinaire.

Les raisons ayant provoqué cette évolution en faveur de la limitation du pouvoir disciplinaire du supérieur hiérarchique et de la concentration du contentieux disciplinaire n'ayant pas disparu, l'alternative qui consiste à revenir à un système déconcentré ou à une multiplicité de conseils de discipline ne nous paraît pas opportune. L'évolution vers une unification du contentieux disciplinaire demeure donc justifiée. Elle reste, comme on l'a vu, inachevée et ce non-aboutissement est porteur de plusieurs dangers. L'évolution devrait donc être menée à terme, par la concentration du pouvoir de sanction disciplinaire entre les mains d'un Conseil supérieur de discipline rattaché au Conseil de la fonction publique (comme il en est pour la France du Conseil supérieur de la fonction publique). Ce rattachement supprimera les incohérences de l'attribution d'un pouvoir disciplinaire au Conseil de la fonction publique et paraît des plus naturels, vu les compétences de ce dernier, tout en faisant l'économie d'une administration. Cette concentration du pouvoir disciplinaire entre les mains du Conseil supérieur de discipline devra également être accompagnée de la suppression du pouvoir disciplinaire de l'Inspection centrale, qui pourra ainsi se consacrer à ses fonctions d'inspection ainsi qu'à ses fonctions stratégiques. Un pouvoir de sanction résiduel pourra toujours être reconnu aux inspecteurs pour appuyer les procédures d'inspection, ainsi qu'aux supérieurs hiérarchiques dans les administrations pour appuyer le principe hiérarchique.

- **L'insuffisance des remèdes proposés pour vaincre la paralysie de la poursuite disciplinaire**

La problématique de la paralysie de la poursuite disciplinaire en raison des rapports entre les différentes institutions de contrôle, partiellement résolue par le rattachement du Conseil supérieur de discipline au Conseil de la fonction publique, devra être parachevée par la facilitation de la poursuite disciplinaire devant le Conseil supérieur de discipline. Faute de pouvoir habiliter le Conseil supérieur à se saisir d'office de toute faute disciplinaire qu'il constate (en vertu du principe de séparation des autorités de poursuite et de jugement disciplinaires), une loi n°201 du 26 mai 2000 a attribué au Conseil de discipline la compétence de demander à l'Inspection centrale d'entreprendre les enquêtes nécessitées par la faute constatée et de le saisir des résultats de l'enquête aux fins de poursuite. Cette réforme s'étant avérée insuffisante, c'est à coup de circulaires du président du Conseil des ministres, demeurées sans résultats notoires, que les administrations ont été encouragées à exercer leurs compétences disciplinaires et de poursuite devant le Conseil supérieur de discipline.

A également été proposée la constitution d'un ministère public administratif habilité à engager les poursuites disciplinaires devant le Conseil supérieur de discipline. La constitution d'un tel ministère public risque cependant d'ajouter à l'édifice, déjà bien développé, des institutions de contrôle, une ultime institution qui paraît superflue, dans la mesure où les fonctions de poursuite sont déjà attribuées en grande partie au comité de l'Inspection centrale, en relation avec son commissaire du gouvernement auprès du Conseil supérieur de discipline, sans que ceci n'ait abouti à l'amélioration de la situation.

- **L'alternative de la remise en cause partielle de l'opportunité de la poursuite disciplinaire**

Face à ces constats d'échec, la dynamisation de la procédure disciplinaire ne pourra faire l'économie d'une remise en cause, même partielle, du principe de l'opportunité de la poursuite disciplinaire. Cette remise en cause de l'opportunité de la poursuite sera ainsi à destination de toutes les autorités (administratives soient-elles ou juridictionnelles) et permettra de mettre fin aux obstacles inter-institutionnels entravant la poursuite disciplinaire. Elle consistera en l'institution d'une obligation de saisine du Conseil supérieur de discipline à destination d'abord de la Cour des comptes, à l'issue de toute procédure juridictionnelle procédant à la sanction d'un agent public. Cette obligation incombera également au comité de l'Inspection centrale et à toute autorité hiérarchique en cas de poursuite ou de condamnation pénale d'un agent public pour toute infraction en rapport avec ses fonctions.

La remise en cause de l'opportunité de la poursuite pourra enfin être parachevée par l'établissement, parallèlement à la définition légale des fautes disciplinaires, d'une liste de fautes disciplinaires dont les auteurs doivent obligatoirement être déférés, par l'ensemble de ces autorités, au Conseil supérieur de discipline, en fonction de leur gravité (obligation de poursuite pour les fautes les plus graves).

Parallèlement à la levée des obstacles de la saisine du Conseil supérieur de discipline, la compétence doit être donnée à ce dernier, à l'occasion de sa saisine, de déférer à la justice tout agent public dont la faute est susceptible de constituer un délit ou un crime puni par la loi. Cette remise en cause de l'opportunité de la poursuite, accompagnée de la possibilité

donnée au Conseil supérieur de discipline de saisir la justice, servira également à dissuader les autorités administratives rechignant à exécuter les décisions dudit Conseil.

- **Les options de déblocage de l'autorité centrale de poursuite**

La résolution de la question de la paralysie du pouvoir de contrôle disciplinaire de l'agent public sera enfin tributaire de la résolution de la problématique de la paralysie de cet organe de poursuite central qu'est le comité de l'Inspection centrale. Plusieurs réformes sont envisageables et sont susceptibles de résoudre le blocage. La proposition, formulée par le député Hadi Hbeich, consistant à élargir la composition du comité, de réduire le quorum requis pour la prise des décisions et de déférer le membre du comité s'absentant plus de trois fois sans excuse valable au Conseil de discipline compétent pourra contribuer à la facilitation du déblocage.

B- Les alternatives de réforme du contrôle de l'action administrative

Les alternatives envisageables en vue de rationaliser le contrôle de l'action administrative sont nombreuses et ont été évoquées autant par certains acteurs des institutions de contrôle même, que par des projets (le plus souvent inaboutis) de rationalisation du contrôle de l'action administrative. Les expériences étrangères peuvent également être exploitées et ont été mobilisées, autant formellement dans les différents projets de réforme proposés, que d'une manière informelle lorsqu'elles ont été évoquées par les représentants institutionnels que nous avons rencontrés.

1- La rationalisation du contrôle de l'action administrative par sa décentralisation

- **Une décentralisation au profit du contrôle hiérarchique interne**

Face à la multiplication, à la redondance et à la dispersion des contrôles de l'action administrative entre les différentes institutions de contrôle, facteurs ayant provoqué, comme il a été dit, la submersion de ces autorités et leur incapacité de mener à bien l'ensemble de leurs compétences, il a été logiquement proposé d'y remédier par la suppression totale, pour chacune de ces autorités, de certaines fonctions ou compétences de contrôle, ou du moins leur allègement. Ces suppressions ou allègements devront, selon certaines de ces propositions, être compensées par une décentralisation du contrôle de l'action administrative, à travers le renforcement des mécanismes de contrôle hiérarchique interne à chacune des administrations. La nécessité de la réactivation et de la consolidation du contrôle hiérarchique interne de l'action administrative et de l'agent public (par ailleurs prévu par les art. 7 et 8 de la loi relative à l'organisation de l'Administration publique), régulièrement évoquée dans les rapports annuels du Conseil supérieur de discipline, a également été évoquée par les agents et les représentants de l'Inspection centrale que nous avons rencontrés, comme un moyen de désencombrement qui leur permettrait de se consacrer davantage à leurs fonctions de contrôle stratégique. En effet, et selon les inspecteurs interrogés, une part importante des

plaintes qu'ils reçoivent sont ou bien des plaintes abusives ou « politiques », dépourvues de fondements réels, ou bien des plaintes relatives à des irrégularités secondaires, et qui peuvent facilement être traitées dans le cadre de l'inspection hiérarchique interne à chacune des administrations

● **La mobilisation des exemples étrangers de décentralisation du contrôle**

L'alternative logique qui consiste en la décentralisation du contrôle de l'action administrative à travers la réactivation et la consolidation des contrôles hiérarchiques internes des administrations peut même être appuyée par la référence à plusieurs systèmes étrangers de contrôle de l'action administrative. En effet, plusieurs pays ne disposent pas de système centralisé de contrôle de l'action administrative et ont recours à la décentralisation du contrôle au sein des ministères. Il en est ainsi par exemple en France, souvent évoquée par les agents et responsables interrogés, où le contrôle de l'action de l'Administration est confié à des corps inspectoraux rattachés aux différents ministères, dont l'inspection générale des finances (IGF), rattachée au ministère de l'économie et du budget, l'inspection générale de l'Administration (IGA) qui relève du ministre de l'intérieur, l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) rattachée au ministère de la santé, et l'Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche rattachée aux ministères de l'éducation de la jeunesse et des sports, de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, ainsi que plusieurs inspections ministérielles comme le contrôle général des armées (CGA) rattaché au ministère des armées, l'inspection générale des affaires étrangères (IGAE) rattachée au ministère de l'Europe et des affaires étrangères ou encore l'Inspection générale de l'agriculture (IGAg) rattachée au ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation. Il en est de même également en Tunisie, où la plupart des inspections sont des inspections ministérielles, malgré un certain effort de centralisation avec la création du Haut comité du contrôle administratif et financier qui assure la coordination et le suivi de l'activité de contrôle des différents corps de contrôle.

● **Les dangers, au Liban, de la décentralisation du contrôle**

Malgré la pertinence et la réussite des systèmes de contrôle évoqués, il n'en demeure pas moins que toute volonté de décentralisation du contrôle administratif, qu'elle soit portée par les acteurs institutionnels ou par des propositions extérieures, semble accorder peu d'égards aux raisons pour lesquelles le contrôle de l'action administrative a été en premier lieu centralisé au Liban. En effet, c'est justement pour lutter contre les insuffisances du contrôle hiérarchique interne et pour garantir l'indépendance et l'efficacité de ce contrôle que les institutions centrales de contrôle ont été installées dans leurs compétences à l'occasion du grand mouvement de réforme de la fin des années 50. A titre d'exemple, c'est pour la faire échapper à l'emprise hiérarchique du ministre des finances et pour stimuler le contrôle que l'Inspection des finances a été détachée du ministère des finances, en faveur de l'Inspection centrale, directement rattachée au président du Conseil des ministres. Ceci était considéré, à l'époque, comme un gage d'indépendance. Les insuffisances et les dangers du contrôle hiérarchique interne n'ayant pas disparu et s'étant même aggravées, de l'aveu de l'ensemble des acteurs institutionnels aujourd'hui, il convient alors de maintenir la centralisation du contrôle entre les mains des institutions auxquelles il a été confié.

- **La nécessité de maintenir le contrôle interne... sous contrôle**

Ce maintien de la centralisation du contrôle administratif ne doit cependant pas conduire à l'abandon du contrôle hiérarchique interne, à la fois nécessaire au bon fonctionnement des administrations concernées et au désengorgement des organismes centraux de contrôle. Le contrôle hiérarchique interne devrait donc bien être consolidé. Mais cette consolidation ne pourrait être faite indépendamment du pilotage nécessaire de ce contrôle par les institutions centrales, et plus spécifiquement par l'Inspection centrale qui devrait être dotée des moyens nécessaires à imposer aux supérieurs hiérarchiques concernés l'entreprise des missions de contrôle et d'inspection qui leur incombent légalement ou celles dont elle décide ponctuellement, ainsi que d'en contrôler les résultats. Cette consolidation suppose donc d'ajouter à l'obligation beaucoup trop générale d'inspection des administrations par les directeurs généraux et les directeurs (art. 7 et 8 de la loi relative à l'organisation des administrations publiques), une obligation spécifique aux dites autorités d'obtempérer, sous peine de poursuite disciplinaire devant le Conseil supérieur de discipline, aux demandes formulées par l'inspection centrale de se conformer à leurs obligations légales de contrôle, selon les termes qui lui seront définis par cette même inspection.

La réactivation et la consolidation du contrôle administratif hiérarchique interne ne sont pas, à elles seules, suffisantes pour compenser la centralisation du contrôle de l'action administrative entre les mains des institutions centrales, et pour remédier à la multiplication et au chevauchement de leurs compétences causant leur submersion. Les remèdes relatifs à la rationalisation de ces compétences se sont alors concentrés sur la remise en cause pour chacune de ces institutions de certaines fonctions, à travers leur suppression, leur redistribution entre elles, voire leur abandon à d'autres autorités existantes ou à de nouvelles institutions créées ad hoc. Certains de ces remèdes ont même été exécutés ou ont été actés dans l'attente de leur exécution. Leur examen permettra de remettre en cause leur efficacité et par conséquent la philosophie qu'ils reflètent.

2- La rationalisation du contrôle par sa dislocation

- **La doctrine de la séparation des fonctions de contrôle**

La remise en cause de la multiplicité des compétences des autorités de contrôle est sans doute la plus reflétée par l'analyse qui a été faite des compétences reconnues par la loi à l'Inspection centrale et par les modifications proposées affectant l'exercice de ses compétences. Il a ainsi été souligné (OMSAR, 1998), que les compétences reconnues à cette institution de contrôle étaient incompatibles, dans la mesure où elle cumule à la fois des compétences d'inspection et de contrôle (inspectorats et compétences disciplinaires), des compétences réglementaires (à travers les compétences stratégiques et la création en son sein de l'Administration des recherches et de l'orientation) ainsi que des compétences exécutives (essentiellement à travers l'administration des adjudications). Cette prétendue incompatibilité des fonctions a été à l'origine des propositions les plus diverses, qui semblent converger vers le dessaisissement de l'Inspection centrale de ses fonctions stratégiques, exécutives, et disciplinaires, pour lui permettre de se consacrer à sa prétendue fonction principale : l'inspection. Il a ainsi été proposé

de détacher de l'Inspection centrale l'administration des recherches et de l'orientation (fonction stratégique et réglementaire) et de la rattacher à un nouveau ministère du développement administratif (chose faite par la loi du 29 mai 2000 précitée, mais en faveur du Conseil de la fonction publique et non du ministère non créé du développement administratif comme il était proposé en 1998). Le même rapport d'OMSAR de 1998 proposait également le détachement de l'Inspection centrale de l'administration des adjudications et son rattachement direct à la présidence du Conseil des ministres (chose faite par la création, par la loi du 29 juin 2021, d'une autorité publique indépendante de la commande publique).

● **Les tentatives hésitantes et confuses de redistribution des fonctions de contrôle**

Au-delà des propositions de 1998 et de leur prise en compte partielle, ce sont les propositions de redistribution les plus diverses qui ont été évoquées dans les rapports ultérieurs, notamment pour la prise en charge de la fonction stratégique ou réglementaire. Ainsi plusieurs options ont été proposées (OMSAR 2001) : la création d'un ministère de la réforme administrative excluant les institutions de contrôle, la création d'un ministère d'Etat aux affaires administratives appuyé par un comité interministériel, la création d'une agence centrale à la réforme, directement rattachée au président du Conseil des ministres, ou encore l'activation du Haut-comité à la réforme administrative et au développement créé par la décision 71/2005 du Président du Conseil des ministres, présidé par le ministre d'Etat à la réforme administrative et composé par les présidents des institutions centrales de contrôle (Voir la partie introductive, ch. 1, I).

Cette hésitation, voire cette confusion dans l'attribution de la prise en charge de la fonction de contrôle stratégique est encore aggravée par la remise en cause des autres fonctions de contrôle des institutions centrales, soit, pour adopter la terminologie utilisée, les fonctions exécutives et d'inspection. Ainsi dans les rapports intermédiaires d'OMSAR de 2012 et 2013 relatifs à la planification stratégique du développement de l'Administration libanaise, les institutions de contrôle se retrouvent complètement exclues de l'élaboration de la stratégie, confiée essentiellement au Conseil du Développement et de la Reconstruction (lui-même affranchi par la loi, du contrôle des institutions centrales). Au-delà de la fonction stratégique, le CDR recevrait à la même occasion des fonctions de coordination entre les ministères ainsi que des fonctions exécutives et de contrôle de l'exécution des programmes et projets entrepris par l'Administration, de manière à remettre en cause la doctrine de la séparation des fonctions de contrôle !

L'état général de confusion quant à la rationalisation du contrôle de l'Administration, dans ses différents aspects, sera encore accentué par les plaintes et les signes contradictoires, parfois issus des institutions même de contrôle. Il s'agit de la Cour des comptes dont les magistrats ne cachent plus leur volonté de remettre en cause le contrôle administratif a priori très prenant et souvent neutralisé par le Conseil des ministres, en dépit de l'aveu, par ces magistrats, de l'importance d'un tel contrôle. Il s'agit aussi de l'Inspection centrale, qui semble vouloir privilégier davantage ses fonctions stratégiques, au détriment de ses fonctions de contrôle comme en atteste sa volonté de ne plus être soumise à l'obligation d'inspection de chacune des administrations une fois l'an, dans le cadre de son programme annuel (stratégie de la consolidation de l'indépendance de l'inspection centrale, IC, 2021). Pourtant, les agents et les responsables de cette autorité de contrôle ne manquent pas d'afficher avec fierté et

à juste titre, la courbe exponentielle (avant la crise de 2019) des demandes et des dossiers d'inspection effectivement traités.

● **Les dangers de la séparation des fonctions de contrôle et leur dislocation**

Face à cette tergiversation dans les propositions et aux signes contradictoires relatifs aux tentatives de rationalisation du contrôle de l'action administrative, il convient en premier lieu, d'avertir contre les dangers des suppressions de compétences et leur redistribution entre les organismes ou leur transfert à de nouveaux organismes créés ad hoc sous prétexte de la prétendue incompatibilité entre ces fonctions et de la submersion des organismes concernés. En effet, les fonctions réglementaires, stratégiques, disciplinaires, d'exécution, d'information et d'inspection ne sont que les facettes complémentaires, nécessaires et inséparables de la même opération que constitue le contrôle de l'action administrative. Les velléités à les séparer et à les distribuer entre les institutions existantes ou à les abandonner à d'anciennes ou de nouvelles institutions, n'est susceptible que de compliquer davantage le schéma institutionnel du contrôle de l'action administrative, de cloisonner davantage ce contrôle et d'aggraver les problématiques déjà lourdes de collaboration entre les institutions de contrôle.

On en prend pour preuve le transfert en 2000 de l'Administration des recherches et de l'orientation de l'Inspection centrale au Conseil de la fonction publique, destiné à remédier au prétendu dédoublement du contrôle stratégique entre les deux institutions. Pourtant, pour l'exercice de ses fonctions d'inspection, l'Inspection centrale a bien besoin d'un tel organe, et s'est en pratique repliée sur son administration de l'informatique, créée en 1996, pour procéder à la collecte des informations nécessaires à l'exercice de ses fonctions d'inspection et de ses fonctions stratégiques dont elle n'a pas été dessaisie par la loi, et ceci à juste titre. En effet, l'inspection centrale est l'organisme de contrôle central le plus en contact avec les administrations, dont elle contrôle l'activité dans tous les domaines. Priver l'Inspection centrale de cette fonction stratégique ainsi que des moyens nécessaires à l'exercice de ses fonctions équivaldrait ainsi à priver l'Administration de l'expérience accumulée de cette institution et de la force de proposition dont elle est capable.

Il en est de même de la réforme récente du 29 juin 2021 (par ailleurs portée par l'Institut des finances du ministère des finances) enlevant à l'Inspection centrale l'administration des adjudications, désormais autorité publique indépendante. Quelle que soit la reconnaissance que l'on doit à cette réforme et à ses avancées substantielles quant à la transparence, la maîtrise et le contrôle de l'achat public, force est de constater la complication du schéma institutionnel de contrôle qu'elle provoque par l'adjonction aux institutions centrales non pas d'une, mais de deux nouvelles administrations indépendantes : l'API de la commande publique et l'AAI dénommée « commission des oppositions ». Cette complication supplémentaire du mille-feuille administratif de contrôle de l'activité financière de l'Administration (exposé plus haut), ouvre grand la voie à encore plus de contradictions et d'entraves mutuelles entre les différentes institutions de contrôle, y compris entre les nouvelles administrations créées, l'inspection générale des finances, la Cour des comptes et le ministère des finances (entre autres), sans compter les autorités disciplinaires voire juridictionnelles de contrôle (Conseil supérieur de discipline et Conseil d'Etat). Tout ceci aurait pourtant pu être évité, sans renoncer

aux importantes avancées de la réforme, par le maintien de la commande publique dans l'Inspection centrale et l'organisation au sein de cette administration, en relation avec toutes les autres, des mécanismes nécessaires à une bonne harmonisation des contrôles, mécanismes qui auraient idéalement dû exister avant la séparation imminente de 2022, et qui auraient pu éviter bien de conflits.

Ce qui a été dit à propos de la création des autorités indépendantes de la commande publique peut également être dit de la création d'autres autorités indépendantes de contrôle ou même de régulation sectorielles, selon une mode importée de l'étranger au début des années 2000, et qui risque de s'accélérer aujourd'hui sous la pression internationale, si les obstacles politico-confessionnels relatifs à leur création et à leurs compétences sont levés (voir ci-après, la partie 3, sur les autorités de régulation sectorielle).

3- La rationalisation du contrôle par la mutualisation, l'harmonisation, la protection et la transparence

Plutôt donc qu'une rationalisation par la remise en cause, la suppression et la dislocation des compétences complémentaires et nécessaires des institutions centrales, leur redistribution ou leur migration à d'autres institutions concurrentes, anciennes soient-elles ou nouvelles, il convient de privilégier la réforme du contrôle de l'Administration par la consolidation, pour chacune de ces institutions, des différents aspects (réglementaires ou stratégiques, exécutifs et d'inspection) du contrôle de l'action administrative. Quant à la rationalisation, elle se situerait non plus sur le plan de la remise en cause des compétences de contrôle, mais sur le plan des conditions de leur exercice par les différentes institutions. Mutualisation, harmonisation, protection et transparence. Telles pourraient être les principes susceptibles d'aboutir à la rationalisation du contrôle de l'action administrative, au désengorgement des différentes institutions de contrôle, et à la levée des obstacles autant réciproques qu'externes à leur contrôle :

● La mutualisation

La mutualisation est celle des informations nécessaires à l'exercice des différents aspects du contrôle de l'action administrative. Cette mutualisation des informations suppose d'abord leur rassemblement, auprès des différentes administrations, dans une base de données unique et accessible par l'ensemble des services des autorités de contrôle exclusivement pour l'exercice de leur contrôle. L'utilisation des technologies numériques s'avère donc nécessaire, et plusieurs entreprises de réforme ont été menées en vue de la numérisation de l'Administration libanaise. Ces tentatives se sont toutes soldées, jusqu'à ce jour, par des échecs. A l'image de la confusion et des hésitations dans les tentatives et dans les projets de rationalisation du contrôle stratégique de l'Administration, et de l'aveu d'OMSAR dans sa dernière stratégie de transformation digitale (2018), la réforme numérique a été victime de fragmentation, d'externalisation, de cloisonnement, de manque d'harmonisation et le demeure.

L'autorité politique paraît même réfractaire à cette réforme numérique. En atteste le conflit mentionné entre la présidence du Conseil des ministres et l'Inspection centrale sur le rassemblement des données nécessaires à l'exercice des missions de cette inspection, malgré

les preuves qu'a apportées cette dernière quant à ses capacités de gestion de la plateforme numérique IMPACT lors de la crise sanitaire et à l'occasion du programme d'aide DAEM. Pourtant, cette révolution numérique pourrait être salutaire et pourrait virtuellement aider à repérer et à lever rapidement un bon nombre des obstacles et des entraves plus tôt signalées au contrôle de l'action administrative (défaillances de communication de plans de travaux, de rapports d'inspection interne, de dossiers d'agents publics, de comptes administratifs ou financiers, défaillances régulièrement dénoncées par l'ensemble des institutions concernées).

Cette plate-forme pourrait aussi contribuer à l'élaboration, par les différentes autorités de contrôle, de stratégies de contrôle basées sur une évaluation des risques, rendue possible par l'exhaustivité des informations et les capacités d'analyse propres à la plate-forme. Sa création devrait donc être prévue, et son alimentation par les administrations imposée, sous peine de poursuites disciplinaires. La constitution de la plate-forme numérique ne doit pour autant pas être l'œuvre d'une seule administration de contrôle. Pour qu'elle soit utilisable par l'ensemble des autorités de contrôle, sa conception, son organisation, ses critères, ses marqueurs, ses indicateurs, et plus généralement la détermination de son contenu doivent être le fruit d'une collaboration entre les différentes institutions appelées à y intégrer les indicateurs nécessaires à l'exercice de leur contrôle. Mais comme il s'agit d'une plateforme unique, c'est son pilotage qui serait confié à une seule institution, celle susceptible le plus d'imposer le respect de son alimentation par les administrations concernées.

● L'harmonisation

Il s'agit de l'harmonisation entre les différentes activités de contrôle, dans le but d'éviter les doublages, de désengorger les institutions de contrôle et de remédier à leur submersion. Cette harmonisation se fera à trois niveaux, le premier étant celui de la conception des différents programmes de contrôle. A titre d'exemple, l'harmonisation entre l'établissement du programme de l'inspection générale des finances et celui du contrôle administratif de la Cour des comptes permettra un partage des tâches susceptible de soulager l'IGF et de permettre à la Cour des comptes de mieux remplir ses missions de contrôle. Le deuxième niveau concernera l'exécution des fonctions de contrôle et l'harmonisation par la mutualisation des résultats des contrôles. Les résultats des inspections entreprises par l'inspection centrale, ou les sanctions disciplinaires prononcées par le Conseil supérieur de discipline, facilement accessibles à travers la plate-forme numérique, pourront par exemple constituer un critère nécessaire au Conseil de la fonction publique dans le processus de l'évaluation d'un agent public. Le troisième niveau concernera l'harmonisation des fonctions stratégiques des organismes de contrôle, notamment la production concertée de leurs rapports annuels ou périodiques, de leurs recommandations ainsi que des propositions de réforme des lois et des règlements. Cette harmonisation n'aura besoin de la création d'aucun nouveau ministère, agence ou autorité indépendante. L'institution par la loi ou par le règlement d'une conférence des présidents de ces institutions et d'unités de collaboration entre ces institutions, suffira largement à l'exécution de cette harmonisation, sans mettre ces institutions et leur harmonisation sous la tutelle compromettante d'un ministre, d'un président du Conseil des ministres ou toute autre autorité susceptible de remettre en cause leur indépendance.

- **La protection**

La protection est celle de l'indépendance des institutions de contrôle, à travers la confirmation de leur non-soumission à aucune autorité hiérarchique, y compris celle du Président du Conseil des ministres, qui ne pourra donc pas leur adresser des circulaires impératives ou procéder à une interprétation contraignante de leurs textes constitutifs, ainsi qu'à travers l'indépendance fonctionnelle de leurs dirigeants. Quant à l'autorité des institutions de contrôle et sa remise en cause par les obstacles qui leurs sont opposés dans l'exercice de leur fonction, elle pourra être protégée, au-delà de la responsabilité disciplinaire de l'agent public, par la responsabilité cette fois-ci légale et pénale de l'agent public et du ministre (voir à ce propos Partie 2 Chapitre 2).

- **La transparence**

La création d'une base de données numériques destinée au contrôle interne et pilotée par l'institution de contrôle interne à laquelle elle sera confiée, permettra son exploitation afin d'en extraire exclusivement les informations qui, en vertu de la loi du 20 février 2017 relative au droit d'accès à l'information, devraient être accessibles au grand public, et de les mettre en ligne. Ceci est de nature à résoudre, en amont, un bon nombre de problématiques issues des difficultés matérielles, des lenteurs, des entraves et des défaillances de l'Administration à appliquer ladite loi. La numérisation et la centralisation des données permettra également, en relation avec la commission nationale de la lutte contre la corruption, créée par la loi du 8 mai 2020 et à laquelle la loi de 2017 a confié le traitement des demandes de communication d'information adressées aux différentes administrations, de vaincre, également en amont, les résistances de ces administrations quant à la communication des documents non accessibles au grand public mais consultables par les personnes intéressées, et qui seraient disponibles dans la base de données de l'institution centrale de contrôle.

Le contrôle ainsi rationalisé, les derniers prétextes aux exclusions de certaines grandes administrations ou autorités du contrôle tombent.

III- Résumé des propositions de réforme retenues du contrôle de l'Administration libanaise

A- Principales propositions de réforme du contrôle de l'agent public

- Procéder à une définition et à une énumération législative précise des fautes disciplinaires et des sanctions. L'énumération des fautes sanctionnables sera limitative pour le supérieur hiérarchique et non exhaustive pour les institutions de contrôle.
- Procéder à la réforme de la procédure de remontrance de l'article 14 du statut du fonctionnaire dans le sens de la transformation de l'obligation d'obéissance au supérieur hiérarchique en une obligation de désobéissance pour illégalité de l'ordre hiérarchique, quelle que soit cette illégalité, avec information obligatoire de l'Inspection centrale de la désobéissance et de ses motifs.

- Parachever la concentration du pouvoir de sanction disciplinaire entre les mains d'un Conseil supérieur de discipline, rattaché au Conseil de la fonction publique.
- Supprimer le pouvoir de sanction disciplinaire du comité de l'inspection centrale
- Maintenir un pouvoir de sanction disciplinaire résiduel entre les mains des supérieurs hiérarchiques et des inspecteurs de l'inspection centrale.
- Remettre en cause le principe de l'opportunité de la poursuite disciplinaire en instituant une obligation :
 - à destination de la Cour des comptes de déférer directement devant le Conseil supérieur de discipline tout agent public condamné par elle à l'occasion de son contrôle juridictionnel.
 - à destination du comité de l'Inspection centrale et de l'ensemble des autorités hiérarchiques de déférer devant le Conseil supérieur de discipline tout agent public objet de poursuites ou de condamnations pénales en rapport avec l'exercice de ses fonctions.
 - à destination de l'ensemble des autorités hiérarchiques et de contrôle, de déférer devant le Conseil de discipline, tout agent public ayant commis une faute disciplinaire figurant dans une liste établie par la loi, en fonction de la gravité de la faute.
- La reconnaissance au Conseil supérieur de discipline de la compétence de déférer devant la justice, tout agent public dont la faute est susceptible de constituer un délit ou un crime puni par la loi.
- Élargir la composition du comité de l'inspection centrale, modifier le quorum requis pour la prise des décisions par ce comité, et établir une procédure de poursuite disciplinaire pour l'absentéisme sans excuse valable.

B- Principales propositions de réforme du contrôle de l'action administrative

- Le maintien de la centralisation du contrôle de l'action administrative entre les mains des institutions auxquelles il a été confié.
- La réactivation et la consolidation du pouvoir de contrôle hiérarchique interne des autorités administratives, sous le pilotage de l'Inspection centrale, par l'ajout aux dispositions des articles 7 et 8 de la loi relative à l'organisation des administrations publiques, d'une obligation spécifique aux autorités hiérarchiques d'obtempérer, sous peine de poursuites disciplinaires devant le Conseil supérieur de discipline, aux demandes formulées par l'Inspection centrale de se conformer aux obligations légales d'inspection interne, selon les termes qui lui seront définis par cette même inspection.

- Éviter la rationalisation du contrôle de l'action administrative par la séparation des trois aspects exécutif réglementaire et stratégique du contrôle, tous les trois nécessaires et complémentaires, et par la remise en cause de contrôles pourtant ayant fait leur preuve (contrôle a priori de la Cour des comptes, programme annuel de l'Inspection centrale)
- Éviter l'aggravation du mille-feuille administratif du contrôle causé par la création de nouvelles autorités de contrôle et par l'externalisation de certains aspects de ce contrôle auprès d'anciennes ou de nouvelles autorités ad hoc.
- La rationalisation du contrôle de l'action administrative par la mutualisation des données à travers :
 - L'institution par la loi d'une plate-forme numérique unique, rassemblant les données nécessaires à l'ensemble des contrôles, et dont les indicateurs sont conçus conjointement par les différentes institutions de contrôle
 - L'institution d'une obligation à destination des différentes administrations de procéder à l'alimentation de la base de données numériques, conformément aux indicateurs décidés par les institutions de contrôle, sous peine de poursuite disciplinaire devant le Conseil supérieur de discipline
- La rationalisation du contrôle de l'action administrative par l'harmonisation des contrôles et la collaboration des institutions de contrôle à travers :
 - L'institution d'un comité de pilotage constitué par une conférence des présidents des autorités de contrôle
 - L'institution d'unités de coopération dans les domaines de contrôle potentiellement redondants (Ex : contrôle financier de l'Inspection centrale et contrôle administratif de la Cour des comptes)
 - L'obligation légale de coopération à trois niveaux : pour la conception des programmes de contrôle, pour la mutualisation des résultats du contrôle, et pour l'exercice de la fonction stratégique (rapports et propositions de réforme)
- La rationalisation du contrôle par la protection de l'indépendance et de l'autorité des institutions de contrôle à travers :
 - La confirmation de la non-soumission des institutions de contrôle à un quelconque pouvoir hiérarchique, y compris du Président du Conseil des ministres, et la protection de l'indépendance fonctionnelle de leurs dirigeants.
 - La confirmation de leur liberté d'interprétation des dispositions qui les régissent

- La reconnaissance du caractère obligatoire des décisions prises par la Cour des comptes dans le cadre de son contrôle a priori, y compris pour le Conseil des ministres.
 - Le renforcement de la responsabilité disciplinaire et pénale de l'agent public et du ministre.
 - La ré-inclusion dans le giron du contrôle des institutions centrales, des administrations exclues par la loi, notamment celles qui gèrent des fonds publics substantiels.
-
- L'exploitation partielle de la plate-forme numérique destinée au contrôle pour la constitution d'une base de données, accessible gratuitement et en ligne, dont l'accessibilité est garantie par la loi relative au droit d'accès aux informations (2017)
 - L'organisation, en relation avec la commission nationale de lutte contre la corruption (2020) de la communication des documents non accessibles au grand public mais consultables, conformément à la loi de 2017, par les personnes intéressées.

Chapitre 2

La nécessaire responsabilisation personnelle de l'administrateur

On ne peut se contenter, pour une réforme complète et efficace de l'Administration, d'agir sur les dynamiques internes relatives au contrôle de son agent et de son action. Cette réforme se doit d'être appuyée par une autre, qui dépasse la réforme de l'Administration stricto sensu, pour agir sur les mécanismes relatifs à son contrôle externe. Ce contrôle externe se doit d'être mis en premier et en dernier lieu au service du destinataire principal de l'action administrative, soit essentiellement le citoyen, ou plus techniquement l'administré. Or, en plus du contrôle direct garanti par la consolidation proposée de la transparence de l'action administrative (rôle de la base de données pilotée par les institutions centrales de contrôle en relation avec la commission nationale de lutte contre la corruption), le citoyen dispose essentiellement de deux moyens, ou plutôt de deux intermédiaires pour contrôler l'Administration censée le servir.

Il s'agit en premier lieu du contrôle politique de l'Administration, un contrôle confié, dans le régime parlementaire libanais, à la représentation nationale constituée par la Chambre libanaise des députés, qui dispose à cet effet des moyens de contrôle politique que lui accorde la Constitution libanaise (les mécanismes de la responsabilité politique). Mais c'est malheureusement le même constat de paralysie et d'inefficacité qui caractérise, au niveau parlementaire, le contrôle de l'exécutif et de l'Administration. La réforme de ce contrôle suppose l'entreprise d'une réforme du régime constitutionnel parlementaire libanais qui dépasse le cadre de cette étude. Nous nous contenterons donc de signaler qu'une telle réforme du contrôle politique de l'Administration ne pourra que profiter de la réforme proposée du contrôle administratif, un contrôle parlementaire efficace de l'Administration ne pouvant se faire qu'à travers une collaboration étroite avec les institutions centrales de contrôle, consolidées dans l'ensemble de leurs fonctions.

Il s'agit en second lieu du contrôle juridictionnel de l'Administration, un contrôle assuré donc par la justice, rendue au nom du peuple libanais : la justice administrative d'abord, à travers les différents contentieux qu'elle ouvre aux citoyens dont celui de l'excès de pouvoir, de la pleine juridiction (dont le contentieux de la responsabilité), de l'interprétation, de l'appréciation de la légalité et celui répressif. La justice judiciaire ensuite, à travers la recherche de la responsabilité personnelle, pénale soit-elle ou civile de l'administrateur dans un sens large (l'agent public comme le ministre).

Or, force de constater, comme pour le contrôle politique, que le contrôle juridictionnel de l'Administration souffre de sérieux problèmes, des problèmes relatifs entre autres à l'indépendance de la justice, dont la remise en cause n'est plus cachée à l'opinion publique libanaise, mais aussi à son inefficacité, particulièrement celle de la justice administrative. La réforme de la justice se situant également en dehors du cadre de cette étude, nous nous contentons de renvoyer aux deux propositions de lois relatives à l'indépendance de la justice judiciaire et administrative, aujourd'hui en discussion devant les commissions parlementaires, notamment celles préparées par les soins du Legal Agenda, susceptibles de garantir, une fois votées, une justice plus indépendante et plus efficace.

I- Les obstacles à l'engagement de la responsabilité pénale de l'administrateur

Il n'en reste pas moins que demeurent, à supposer que la réforme de la justice judiciaire et administrative et des lois les concernant aboutissent, certains obstacles indépendants des dites législations. Ces obstacles peuvent très bien aboutir à la neutralisation de la réforme attendue de la justice lorsqu'il s'agit de responsabiliser personnellement ceux par l'intermédiaire desquels l'Administration agit, et qui sont censés répondre de leurs fautes devant les juridictions de l'ordre judiciaire, notamment les juridictions pénales, indépendamment des mécanismes de la responsabilité administrative devant le juge administratif, mécanismes qui, malgré, leur nécessité, ont tendance à diluer cette responsabilité personnelle, et à trop écarter la responsabilité civile de l'administrateur, effacée par l'engagement de la responsabilité administrative de la puissance publique. Reste alors la responsabilité pénale de l'administrateur, la moins affectée par la responsabilité administrative de l'organe. Les obstacles relatifs à l'engagement de la responsabilité pénale de l'administrateur devant les juridictions de l'ordre judiciaire, concernent en premier lieu l'administrateur en chef, soit le ministre, qui dispose d'un privilège juridictionnel synonyme au Liban d'une immunité de fait, puis en second lieu l'agent public, qui dispose d'une surprotection fonctionnelle le faisant souvent échapper à l'engagement de sa responsabilité pénale.

A- Le privilège juridictionnel du ministre, synonyme d'immunité de fait

L'engagement de la responsabilité pénale du ministre, administrateur en chef, est rendue problématique par une certaine interprétation des articles 70 et 71 de la Constitution libanaise selon lesquels : « La Chambre des députés a le droit de mettre le président du Conseil des ministres et les ministres en accusation pour haute trahison ou pour manquement grave aux devoirs de leur charge. La mise en accusation ne peut être décidée qu'à la majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée entière. Une loi spéciale déterminera la responsabilité civile du président du Conseil des ministres et des ministres », et « Le président du Conseil des ministres ou le ministre mis en accusation sont jugés devant la Haute Cour ».

1- Une interprétation discutable des article 70 et 71 de la Constitution

Ce dispositif constitutionnel, au demeurant classique lorsqu'il s'agit de l'engagement de poursuites contre un ministre, a été interprété au Liban comme accordant au ministre un double privilège. Un privilège de poursuite d'abord, dans la mesure où elle est accordée à la Chambre des députés, dès lors qu'elle se prononce à la majorité des deux tiers de l'ensemble de ses membres, et un privilège de juridiction ensuite, le ministre étant dans ce cas de figure déféré devant une juridiction spéciale, la Haute-Cour, chargée de juger les présidents et ministres et composée, selon l'article 80 de la Constitution de 7 députés et de 8 magistrats.

La problématique suscitée par l'interprétation de ce dispositif constitutionnel porte sur l'étendue des privilèges de poursuite et de juridiction, ainsi accordées au ministre, une interprétation stricte conduisant à limiter l'étendue desdits privilèges et à responsabiliser davantage le ministre, une interprétation large conduisant au contraire à reconnaître au ministre ce qui est

synonyme d'immunité de fait, dans la mesure où la Haute-Cour, juridiction spéciale hautement politique, a rarement été constituée et n'a jamais de l'histoire du pays été saisie, du fait de la difficulté évidente de sa saisine. Or l'interprétation qui semble aujourd'hui prévaloir est bien une interprétation large, que cela soit sur le plan du privilège de poursuite ou sur celui du privilège de juridiction.

● **Le privilège de poursuite du ministre**

Concernant le privilège de poursuite, l'interprétation problématique consiste à interpréter l'article 70 comme accordant à la Chambre des députés seule l'exclusivité du droit de poursuivre le ministre, à l'exclusion de toute autre autorité juridictionnelle de poursuite. Une telle interprétation ne s'imposait pourtant pas, la lettre de la Constitution semblant accorder au Parlement une simple faculté, sans exclure d'autres autorités éventuelles de poursuite, comme elle l'a expressément fait dans son article 60 relatif à la poursuite du Président de la République, qui « ...ne peut être mis en accusation que par la Chambre des députés... ». Malgré tout, c'est l'interprétation favorable au privilège ministériel qui a prévalu, malgré une jurisprudence éphémère de la Cour de cassation de 1999 reconnaissant la double compétence des autorités juridictionnelles de poursuite et de la Chambre des députés, jurisprudence aussitôt abandonnée par la Cour dans sa décision n°7/2000 du 27 octobre 2000 reconnaissant l'exclusivité de la poursuite à la Chambre des députés dès lors que les faits commis par lui entrent dans le champ d'application de l'article 70 de la constitution.

● **Le champ d'application du privilège de juridiction**

C'est justement le champ d'application du privilège de juridiction qui a fait l'objet d'une autre interprétation, tout autant favorable, à quelques nuances près, à l'impunité ministérielle. En effet, et selon l'article 70 de la Constitution, le privilège de juridiction du ministre concerne strictement la commission par le ministre d'un acte de haute trahison ou d'un manquement grave aux devoirs de sa charge. Cette définition au demeurant assez vague du champ d'application du privilège de juridiction pose la question de la définition des actes susceptibles de faire l'objet de poursuite devant la Haute-Cour, notamment l'inclusion ou l'exclusion des infractions au code pénal commises par le ministre. Le texte constitutionnel, qui ne mentionne pas les infractions au code pénal parmi les actes concernés par le privilège juridictionnel accordé au ministre, aurait dû dans l'idéal être interprété comme excluant ces actes de son champ d'application, dans la mesure où il s'agit d'un texte instituant une juridiction spéciale dont la compétence doit être interprétée de la manière la plus restrictive dans le respect du principe d'égalité et de celui du juge naturel. Tel ne fut cependant pas le cas, la Chambre des députés, ajoutant, dans l'article 42 de la loi relative à la procédure juridictionnelle devant la Haute-Cour, aux chefs d'accusation susceptibles de déclencher la poursuite devant ladite Cour, les crimes et les délits de droit commun, élargissant ainsi le champ d'application du privilège de juridiction.

● La jurisprudence de la Cour de cassation

Face à cet ajout législatif et constitutionnellement douteux, la Cour de cassation a procédé à la limitation des dégâts en limitant très timidement le champ d'application du privilège de juridiction à travers la distinction qu'elle a faite, dans sa décision précitée n°7/2000 entre les crimes et les délits constitutifs de manquement aux devoirs de la charge du ministre, de la compétence de la Haute-Cour et entre crimes et délits « ordinaires » de la compétence des juridictions de droit commun. Timide et critiquable, cette distinction l'est dans la mesure où le critère proposé repose sur une distinction entre crimes et délits « ordinaires » et crimes et délits dont « la conception est issue de la nature politique du travail du ministre et de l'essence de ses missions ministérielles telles qu'elles sont définies dans les lois et les règles en vigueur », comme si la nature du travail et des missions ministérielles supposent, dans leur essence, la commission de crimes et délits ! Quitte à faire une telle distinction, la Cour aurait pu considérer qu'aucun crime et délit n'est susceptible de tirer son origine des missions, par définition légales et vertueuses, confiées à un ministre. Tel ne fut cependant le cas, la Cour considérant que seuls relèvent de la compétence des juridictions ordinaires les crimes et les délits commis « à l'occasion » de l'exercice des fonctions ministérielles ou ceux commis dans le cadre de sa vie privée ou encore ceux dont la qualification pénale est manifeste et constituent un détournement de pouvoir à travers la substitution d'un intérêt privé à l'intérêt public de manière à empêcher leur qualification de crimes en rapport direct avec les fonctions ministérielles, qui demeurent donc de la compétence exclusive de la Haute-Cour.

2- Le résultat : Un Ministre-Roi

C'est ainsi que les interprétations favorables au privilège de poursuite et de juridiction du ministre ont abouti, aux quelques nuances près expliquées ci-dessus, à la reconnaissance, dans les faits, d'une quasi-irresponsabilité pénale de fait du ministre. Cette irresponsabilité pénale de fait n'est pas sans rappeler son irresponsabilité politique également de fait, malgré l'existence des mécanismes la rendant théoriquement possible dans la Constitution libanaise. Cette irresponsabilité est aggravée par les conditions de la révocation du ministre, rendue quasi-impossible par la révision constitutionnelle du 21 septembre 1990 qui exige, pour ce faire, une décision approuvée par les deux-tiers des membres composant le Conseil des ministres.

Le ministre, intronisé par l'article 66 de la Constitution à la tête de son administration, en devient un « Ministre-Roi », irresponsable, intouchable, mis hors de portée du Conseil supérieur de discipline et du Conseil de la fonction publique, dans la mesure où il n'entre pas légalement dans la catégorie des fonctionnaires, inaccessible à l'Inspection centrale à laquelle on dénie le droit de l'impliquer dans ses missions d'inspection (cf. plus haut), irrévocable par le Président de la République et le Président du Conseil des ministres, incontrôlé par le Parlement léthargique, protégé par un Conseil constitutionnel qui protège ses compétences (voir ci-dessous, Partie 3, la décision n°8/2020 du 24 novembre 2020) et disposant d'un pouvoir quasi-absolu dont il peut user pour entraver, retarder, ignorer et d'un pouvoir hiérarchique qu'il peut utiliser à mauvais escient pour obliger ses subordonnés à agir à son image, tout en les rendant aussi irresponsables que lui.

B- La surprotection fonctionnelle de l'agent

C'est en effet essentiellement l'immunité de fait du supérieur hiérarchique qu'est le ministre que la loi libanaise permet de déteindre sur l'ensemble des agents publics de son administration et ceci par l'intermédiaire de plusieurs dispositions contestables, dont, en premier lieu, la procédure que nous avons proposée de modifier de la remontrance et de la confirmation de l'ordre illégal, prévue à l'article 14 du statut des fonctionnaires. Cet article, issu de l'article 13 de la loi française du 14 septembre 1941, faite et imprimée à Vichy et signée par le Maréchal Philippe Pétain, reflète bien l'idéologie dans le cadre de laquelle il a été à l'origine conçu. Il risque donc de surcroît d'aboutir à l'affranchissement de l'agent public de sa responsabilité, d'autant plus que l'article 373 du code pénal libanais punit la désobéissance de l'agent public aux ordres de ses supérieurs d'une peine pouvant atteindre deux ans d'emprisonnement. Le même résultat auquel aboutit l'article 14 du statut des fonctionnaires est réalisé par l'article 62 de la loi relative à la Cour des comptes, qui exempte de toute sanction le fonctionnaire ayant obéi, après remontrance, à l'ordre écrit du supérieur hiérarchique confirmant l'ordre illégal. Cet article est par ailleurs confirmé par l'article 112 de la loi sur la comptabilité publique. L'on pourrait certes rétorquer, dès lors que l'ordre illégal est confirmé par le supérieur hiérarchique, qu'il en endosse lui-même la responsabilité. Le dire équivaut à oublier que, lorsque l'on remonte la hiérarchie administrative, le supérieur hiérarchique est, en dernier lieu, le ministre lui-même, fort de son immunité de fait.

Cet état des choses est aggravé encore plus par la surprotection fonctionnelle, accordée à l'agent public commettant des infractions dans le cadre de ses fonctions par un autre article du statut de la fonction publique, l'article 61. Cet article, malgré sa modification récente par la loi du 8 mai 2020 se rapproche toujours beaucoup plus de l'immunité fonctionnelle accordée à l'agent public que de la protection. Cet article suspend en effet la poursuite d'un fonctionnaire, dont le déclenchement est par ailleurs limité au seul ministère public, à l'obtention, par ce ministère, de l'accord de l'Administration à laquelle il appartient, soit, en dernier lieu et encore une fois, le ministre. La modification de cet article en 2020, loin de supprimer la nécessité de l'accord de l'Administration, n'a fait qu'accorder au ministère public une faculté, en cas de refus de l'Administration de donner son accord à la poursuite, celle de soumettre l'affaire au procureur général près de la Cour de cassation (dont l'indépendance demeure, au Liban, bien discutable) qui tranchera en dernier ressort. L'origine de cette surprotection fonctionnelle de l'article 61 est tout autant révélatrice que l'origine de l'article 14 du même statut des fonctionnaires. Il s'agit de l'arrêté n° 1371 du 22 juin 1920 du Gouverneur français du Liban, qui, souhaitant sans doute protéger les intérêts de l'administration française du Liban, a suspendu toute poursuite des agents publics à l'autorisation de l'autorité mandataire. Quant au Gouverneur français lui-même, il s'était sans doute inspiré de l'article 75 de la Constitution napoléonienne de l'an VIII, qui consacre le pouvoir personnel de Napoléon Bonaparte et suspend la poursuite des agents publics devant les juridictions à l'autorisation du Conseil d'Etat napoléonien. Pourtant, 50 ans s'étaient écoulées en France depuis l'abrogation de l'article 75 de la Constitution de l'an VIII par le décret du gouvernement de la Défense nationale du 19 septembre 1870 au lendemain de la proclamation de la République en France, la même république que représentait, au Liban, le Gouverneur français.

II- Les alternatives de réforme des conditions de l'engagement de la responsabilité pénale de l'administrateur

Plusieurs alternatives de réforme des conditions de l'engagement de la responsabilité pénale de l'administrateur sont envisageables, selon qu'il s'agit du ministre ou de l'agent public.

A- Les alternatives de réforme des conditions de l'engagement de la responsabilité personnelle des ministres

Plusieurs alternatives existent pour agir d'abord contre l'immunité de fait des ministres.

1- Abandon ou maintien des privilèges de poursuite et de juridiction

L'option la plus radicale consiste en un abandon pur et simple du régime du privilège dans l'engagement de la responsabilité pénale du ministre. Les exemples du Royaume-Uni, de l'Irlande et de l'Allemagne sont là pour nous prouver que les privilèges de poursuite et de juridiction ne sont pas une fatalité et que le ministre, en vertu des principes de l'Etat de droit et celui d'égalité, peut être poursuivi par le ministère public et jugé et sanctionné par le juge pénal ordinaire, comme toute autre personne, malgré certaines nuances.

Mais pour la plupart des pays, le maintien d'un certain privilège demeure justifié, essentiellement par les conditions dans lesquelles un ministre exerce ses fonctions et ceci pour les infractions commises dans le cadre de cet exercice. Le privilège de poursuite servirait à protéger le ministre contre les abus de poursuite, spécialement lorsqu'elle peut être déclenchée par les citoyens, ce qui est susceptible de nuire au bon exercice par le ministre des fonctions ministérielles et par conséquent à l'intérêt général. Une certaine méfiance est également affichée envers les autorités juridictionnelles de poursuite qui mêleraient illégitimement des considérations politiques à leurs poursuites judiciaires. Quant au privilège de juridiction, il serait aussi justifié par, en plus de la méfiance traditionnelle des juridictions ordinaires, la nécessité de faire juger les ministres par des personnes qui connaissent mieux les conditions de l'exercice des fonctions ministérielles, soit par un organe politique, ou du moins composé partiellement par des politiciens.

2- Les autres options possibles

Les raisons plus ou moins convaincantes de maintien du privilège ministériel n'ont cependant pas empêché l'existence de nuances assurant un plus grand respect des principes de l'Etat de droit. Les alternatives que l'on pourra alors évoquer seront celles qui consistent à agir sur l'un ou sur l'autre des éléments du privilège.

Une première option est celle d'agir sur le privilège de poursuite soit pour le supprimer totalement, soit partiellement en modérant cette suppression par la conception d'un système de filtrage, comme il en est France où les poursuites devant le Conseil de Justice de la République, juridiction

spéciale, peuvent, depuis la réforme de 1993, être déclenchées par toute personne lésée par la commission d'une infraction par un ministre. Quant au filtrage, il consiste en l'étude des plaintes par une commission des requêtes avant de décider de les classer ou d'y donner suite.

Une autre alternative est celle d'agir sur le privilège de juridiction tout en maintenant le privilège de poursuite. Cette action sur le privilège de juridiction peut consister à abandonner purement et simplement le principe de la juridiction spéciale en rendant les tribunaux ordinaires compétents. Il en est ainsi en Italie. L'autre possibilité consiste à agir sur l'identité, la nature ou la composition de la juridiction compétente pour la rendre la moins dépendante des pouvoirs politiques et en rapprocher le plus la procédure de celle de droit commun. Il en est ainsi des pays qui ont fait le choix de confier le jugement à une juridiction spécifique de l'ordre judiciaire, à l'exclusion de toutes les autres qui auraient pu être normalement compétentes, comme il en est par exemple en Belgique, où ce contentieux est confié à la Cour d'appel.

3- L'alternative adéquate pour le Liban

Les alternatives sont donc nombreuses, mais il importe, au Liban, et vu les difficultés pratiques de l'engagement de la responsabilité politique du ministre, sa quasi-inamovibilité, ainsi que les garanties statutaires et la puissance fonctionnelle que lui accordent la Constitution et la loi, et au regard de l'état des lieux d'un pays miné par la corruption, de supprimer radicalement les privilèges entravant la mise en cause de la responsabilité personnelle pénale du ministre. C'est ainsi le choix de la renonciation à l'ensemble des privilèges de poursuite et de juridiction dont jouit le ministre qui sera proposé.

Cette renonciation peut prendre la forme de la suppression pure et simple des articles 70 et 71 de la Constitution, ou du moins leur modification pour y apporter la précision selon laquelle les infractions au code pénal demeurent exclues du champ d'application des privilèges accordés.

Mais une telle réforme, qui suppose la révision, au demeurant très difficile, de la Constitution libanaise, peut, semble-t-il, être évitée, dans la mesure où la Constitution ne mentionne pas en l'état actuel, et comme il a été dit, les infractions au code pénal comme relevant de la compétence de la Haute-Cour. La réforme pourra alors prendre la forme de la modification de la loi relative à la procédure devant la Haute-Cour, pour en supprimer toute référence, notamment celle de son article 42, aux infractions pénales, et de donner une définition claire et prévoir les sanctions des crimes de Haute-trahison et de manquement aux devoirs de la charge du ministre, qui ne pourraient alors concerner les infractions pénales.

Faute de l'entreprise d'une telle réforme, c'est la jurisprudence de la Cour de cassation qui demeure le dernier rempart, bien aléatoire, contre l'immunité de fait du ministre. Ce rempart pourra être renforcé par un éventuel développement jurisprudentiel sur la distinction entre actes en rapport direct avec l'exercice des fonctions ministérielles et ceux dépourvus de ce rapport, dans un sens visant à inclure toutes les infractions dans cette dernière catégorie.

B- Les alternatives de réforme des conditions de l'engagement de la responsabilité personnelle de l'agent public

De l'aveu des motifs la loi du 8 mai 2020 procédant à la modification de l'article 61 du statut des fonctionnaires relatif à la surprotection fonctionnelle de l'agent public, la protection accordée par cet article à l'agent public est prévue dans peu de pays et aboutit à permettre à l'agent public d'échapper aux poursuites et d'entraver la justice. Vu l'origine et les objectifs d'une telle institution, il conviendra de la supprimer. Une avancée dans ce sens a été réalisée par l'article 4 de la loi n°75 du 8 mai 2020 relative à la lutte contre la corruption dans le secteur public et à la création de la commission nationale de lutte contre la corruption qui supprime le principe de l'autorisation de poursuite dès lors que l'infraction relève de la corruption et que la poursuite est déclenchée par la commission nationale de lutte contre la corruption. Cette avancée, malgré son importance, demeure insuffisante dans la mesure où l'obligation de l'obtention de l'autorisation administrative n'est levée que pour un certain type d'infractions et uniquement lorsque la poursuite est déclenchée à la demande de la seule commission nationale de lutte contre la corruption. D'ailleurs, c'est une loi du même jour qui a procédé à la modification de l'article 61 du statut des fonctionnaires tout en maintenant le principe de l'autorisation. La suppression de cet article ne doit pourtant pas aboutir à abandonner la protection de l'agent public contre toute procédure abusive dont il peut faire l'objet. Il conviendra alors de remplacer le principe d'immunité véhiculé par l'article 61 par une véritable protection fonctionnelle, soit, en ce qui nous concerne, une protection juridique consistant à garantir au fonctionnaire poursuivi la défense de ses intérêts devant la justice, dès lors qu'il est poursuivi en raison d'un fait non constitutif d'une faute personnelle.

La levée de la surprotection ou de l'immunité fonctionnelle et son remplacement par une véritable protection doit également être accompagnée par la suppression de toute disposition entravant la poursuite et la condamnation du fonctionnaire en raison de son exécution d'ordres illégaux issus de sa hiérarchie.

III- Résumé des propositions relatives aux conditions de l'engagement de la responsabilité personnelle de l'administrateur

A- Concernant la responsabilité du ministre

- La suppression des articles 70 et 71 de la Constitution
- A défaut de l'abrogation de l'article 70 et 71 de la Constitution, leur révision dans le sens de l'exclusion expresse des infractions au code pénal du champs de compétence de la Haute-Cour concernant les ministres

- A défaut d'une abrogation ou d'une révision de la Constitution, la modification de la loi relative à la procédure devant la Haute-Cour, pour en supprimer toute référence, notamment celle de son article 42, aux infractions pénales, et de donner une définition claire et prévoir les sanctions des crimes de Haute-trahison et de manquement aux devoirs de la charge du ministre, qui ne pourraient alors concerner les infractions pénales
- Une évolution de la jurisprudence de la Cour de cassation relative à la distinction entre actes en rapport direct avec l'exercice des fonctions ministérielles et ceux dépourvus de ce rapport, dans un sens visant à inclure toutes les infractions dans cette dernière catégorie, serait souhaitable.

B- Concernant la responsabilité de l'agent public

- L'abrogation de l'article 61 du statut des fonctionnaires soumettant la poursuite pénale à l'autorisation de l'Administration (suppression de l'immunité fonctionnelle)
- Le remplacement de l'immunité fonctionnelle par une protection fonctionnelle consistant à garantir à l'agent public la défense de ses intérêts devant la justice, dès lors qu'il est poursuivi en raison d'un fait non constitutif de faute personnelle.
- En plus de la modification proposée de l'article 14 (procédure de remontrance et de confirmation) du statut des fonctionnaires, la modification de l'article 112 de la loi sur la comptabilité publique et de l'article 62 de la loi relative à la Cour des comptes dans le sens de la suppression de l'exemption de la sanction du fonctionnaire coupable d'une infraction, exemption justifiée par son obéissance, après remontrance, à l'ordre écrit du supérieur hiérarchique.

Partie 3

La rationalisation des structures administratives

Shehrazade El-Hajjar

La structure et l'organisation d'une administration nationale sont pensées et décidées pour répondre à un certain nombre d'objectifs : efficacité, harmonisation des règles et procédures applicables, amélioration des services et économies, proximité du citoyen... Au Liban, ces différents objectifs ne semblent pas constituer le principal rationnel derrière les choix de construction des structures et d'agencement des compétences des différentes administrations et des différents rapports s'établissant entre ces dernières. Les objectifs d'efficacité de l'action et d'accessibilité des services semblent souvent s'effacer derrière l'impératif de garantie de l'emprise des pôles politiques de l'Administration, à savoir les ministres. Nous verrons dans cette partie que la polarisation de l'Administration et l'accaparement des pouvoirs par les ministres est à la fois le résultat des textes qui renforcent leurs prérogatives, notamment par la hiérarchie ou la tutelle qu'ils sont amenés à exercer à l'égard d'autres autorités, mais également le fruit de la pratique qui démontre une tendance à la renonciation par certaines autorités de leur pouvoir décisionnel au profit du ministre. Cette puissance du ministre s'exprime à la fois dans le cadre de son ministère, mais également à l'égard d'autres administrations supposées jouir d'une indépendance.

Chapitre 1

L'Administration centrale

I- Une Administration polarisée, désorganisée et manquant de coordination

A- Une création aléatoire des ministères et directions

Les principaux textes relatifs à l'organisation de l'Administration centrale ont été adoptés en 1959 : il s'agit principalement d'un décret-loi (n°111 du 12/06/1959) adopté par le gouvernement Karamé. Dans ce dernier, il est prévu que la création, modification et suppression des ministères, directions générales, départements et services se fait par une loi. Si cette solution est supposée avoir l'avantage de la clarté et de la transparence dans l'organisation, elle présente un certain désavantage en matière de souplesse et de possibilité de faire évoluer les missions des ministères et leurs compétences en fonction de l'évolution des besoins techniques ou sociaux.

Par ailleurs, de nombreux ministères ont été créés ou organisés par des décrets ou par des décrets-lois à l'occasion de délégations législatives. Ceci pose la question de la modification des compétences des ministères et de leurs différents directions et services : celle-ci peut être faite par simple décret contrairement à ce qui est prévu dans le décret-loi en vertu du principe de parallélisme des formes ?

La création et la détermination des compétences des ministères ont également été à l'origine de certains dédoublements de compétences entre différents ministères et départements. Ceci est dû notamment à l'adoption de formules larges en ce qui concerne les compétences de chaque ministère. Ces dédoublements peuvent entraîner la compétence de plusieurs ministères pour une même question, sans que des mécanismes de coordination ne soient prévus. Par exemple, la question de la sécurité alimentaire relève à la fois des ministères de la santé, de l'agriculture, de l'industrie et de l'économie et du commerce. Le législateur ne prévoit que ponctuellement un mécanisme ou une institution de coordination entre les différents ministères impliqués dans la prise d'une décision, afin que les différents acteurs participent à l'élaboration d'une décision concertée même si au final elle ne sera prise que par un seul ministre. C'est le cas par exemple pour les autorisations de carrières : elles sont délivrées par le ministre de l'Environnement sur la proposition d'un Conseil national pour les carrières. Ce dernier est composé de représentants de la direction générale de l'organisation civile du ministère des travaux publics, de la direction générale des administrations et conseils locaux du ministère de l'intérieur et des municipalités, du ministère de l'Energie et de l'eau, du ministère de la santé publique, du ministère de la Défense nationale, de la direction générale des finances publiques du ministère des finances, de la direction du développement rural du ministère de l'agriculture, ainsi que de la direction générale des ruines du ministère de la

culture (décret n°8803 du 04/10/2002 portant organisation des carrières). Même quand elles sont prévues, de telles instances ne sont souvent pas activées. Pour l'anecdote, c'était par exemple le cas du « Conseil national pour la politique des prix », prévu par un décret de 1974 et qui n'a été formé pour la première fois qu'en mai 2022.

B- Le ministre qui peut le plus et le moins : la méprise de la hiérarchie

Le décret-loi de 1959 prévoit par ailleurs les compétences du directeur général. Celui-ci est supposé jouer le rôle de supérieur direct, sous la supervision, du ministre, de tous les services et de tous les fonctionnaires qui relèvent de sa compétence. De nombreux pouvoirs et responsabilités lui sont reconnus par ce décret. Il est responsable de manière globale du fonctionnement quotidien de l'administration. Il est chargé de vérifier les projets de décrets et de décisions qui sont présentés au ministre et de les accompagner d'un rapport écrit à leur sujet (art.7 du décret-loi n°111), censé apporter son expertise et sa connaissance plus approfondie des dossiers, le directeur général étant un symbole de continuité face aux ministres qui se succèdent de manière plus ou moins régulière.

La pratique nous montre cependant que les ministres s'intéressent de près à toute décision prise dans le ministère. Les entretiens réalisés avec des membres de l'Administration ont confirmé cette tendance, qui s'est notamment développée grâce aux nominations de fonctionnaires faites directement par le ministre à travers les *taklifs*. Les fonctionnaires ainsi nommés, reconnaissants envers leurs bienfaiteurs, ont pu prendre l'habitude de renvoyer toute décision au ministre plutôt que de se prononcer eux-mêmes. Cette pratique n'est pas forcément limitée aux fonctionnaires nommés par le ministre, mais s'est généralisée à d'autres fonctionnaires, dans le but de se déresponsabiliser. Le ministre intervient sur toutes les questions, au mépris de la hiérarchie, ce qui a pour conséquences d'une part de politiser toutes les décisions, et d'autre part d'allonger la durée des procédures. Étant, comme expliqué plus haut juridiquement intouchable, ses interventions à tous les niveaux multiplient les illégalités qui ne pourront être sanctionnées.

C- Étude de cas : Les administrations sécuritaires. Exemple type de dédoublement de compétences et d'absence de coordination

1- Multiplications des administrations compétentes pour une même question

Les administrations sécuritaires libanaises posent également des problèmes au niveau de la répartition des compétences et des missions. Celles-ci ont été décidées par des textes aux dispositions générales qui n'ont pas clairement attribué à telle ou telle administration une fonction exclusive. Il en est ainsi de quatre administrations simultanément compétentes en matière de lutte et de prévention d'actes de terrorisme.

Administration	L'armée	Les forces de sécurité intérieure	Les forces de sûreté générale	Direction générale de la sûreté de l'État
Mission principale		Maintien de l'ordre public et lutte contre la criminalité Protection des biens et des personnes Exécution des missions de police judiciaire Exécution des décisions de justice Garde des prisons Soutien des administrations publiques dans la réalisation de leurs missions Garde des administrations et des établissements publics	Rassemblement d'informations politiques, économiques et sociales au profit du gouvernement, la surveillance médiatique, les rapports avec les étrangers	Rassemblement d'informations liées à la sécurité intérieure de l'État Surveillance des étrangers et des rapports des citoyens avec l'étranger en ce qui concerne la sécurité de l'État Lutte contre l'espionnage Enquêtes préliminaires en ce qui concerne les actes portant atteinte à la sécurité interne ou externe de l'État Coordination avec les autres administrations sécuritaires

Administration	L'armée	Les forces de sécurité intérieure	Les forces de sûreté générale	Direction générale de la sûreté de l'État
Fondement de son intervention en matière de lutte contre le terrorisme	Spécifiquement la direction du renseignement militaire : Rassemblement d'informations stratégiques liées aux plans et opérations militaires, et mise en place des mesures nécessaires à la lutte contre l'espionnage et les opérations de sabotage liées à la sécurité des forces armées	1- Département de lutte contre le terrorisme et la haute criminalité : Le suivi et la répression des crimes portant atteinte à la sûreté de l'État, notamment l'atteinte au prestige de l'État et au sentiment national, la provocation de la subversion et du terrorisme, les crimes portant atteinte à l'unité nationale 2- Service de renseignement : Rassemblement d'informations liées à la sécurité et la sûreté des immeubles et des casernes	Spécifiquement le bureau des enquêtes: Rassemblement de toute information liée au Liban La lutte contre l'espionnage et tout ce qui porterait atteinte à la sécurité Surveillance et poursuite des affaires de sabotage Lutte contre les associations secrètes Surveillance des déplacements des étrangers et de leurs activités	Rassemblement d'informations liées à la sécurité intérieure de l'État Surveillance des étrangers et enquêtes sur leurs activités qui porteraient atteinte à la sécurité de l'État Surveillance des rapports des citoyens avec l'étranger en ce qui concerne la sécurité de l'État

Sur cette question, et malgré l'existence d'une Administration qui devrait être compétente à titre principal, à savoir le département de lutte contre le terrorisme, au moins quatre administrations sont compétentes pour intervenir en vertu de textes formulés de manière à justifier leurs interventions cumulées et potentiellement contradictoires. Les formulations de ces textes sont parfois identiques en ce qui concerne deux administrations différentes, comme par exemple : la surveillance des étrangers, compétence reconnue à la fois à la sûreté générale et à la direction générale de la sûreté de l'État.

Mais il existe également de nombreux cas de figure où l'intervention d'une administration sécuritaire ne saurait être rattachée à un texte. Ce cas se répète notamment en ce qui concerne l'intervention de l'armée pour des questions de sécurité purement interne, telles que par exemple la lutte contre les réseaux de trafiquants de drogue. La multiplication de l'intervention de l'armée est souvent justifiée par le fait que cette dernière dispose de plus de ressources humaines et matérielles pour intervenir.

2- Une inefficacité aggravée par l'inertie des organes de coordination

Ces dédoublements de compétences auraient pu être réglés par des organes de coordination entre les différentes administrations de sorte à éviter les conflits ou l'intervention de plusieurs organes au sujet d'une même affaire. De tels organes sont d'ailleurs prévus : il s'agit d'une part du Haut conseil pour la défense : cet organe composé à la fois de ministres et de fonctionnaires représentant les administrations sécuritaires, est prévu par le Code de la défense nationale pour exécuter la politique de défense déterminée par le Conseil des ministres.

La seconde instance de coordination est le Conseil central de sécurité intérieure. Il est composé par le ministre de l'intérieur, le procureur général auprès de la Cour de Cassation, le *mohafez* de la ville de Beyrouth, le commandant en chef de l'armée (ou son représentant), le directeur général des FSI et un officier commandant du rang de *mokadem* au minimum (art. 23 loi n°06/09/1990 portant organisation des forces de sécurité intérieure). Cette instance est chargée de discuter les questions et la situation sécuritaire, d'assurer les échanges des informations entre les administrations représentées au sein de ce conseil, c'est-à-dire l'armée et les FSI, et de s'efforcer de coordonner les activités entre elles (art. 25 loi n°06/09/1990 portant organisation des forces de sécurité intérieure). Mais il s'avère qu'en pratique, cette instance qui se réunit une fois par mois (ou sur invitation du ministre de l'Intérieur en cas de nécessité), n'est que façade et n'exerce pas réellement ses fonctions de coordination.

II- Des propositions d'alternatives relatives à l'organisation de l'Administration centrale

A- Création des ministères

En France depuis la Constitution de 1958, la création des ministères se fait par décret, et leur organisation en directions générales, directions et services est fixée par voie de décret en Conseil d'État (art. 2 du décret n°87-389 du 15/06/1987 relatif à l'organisation des services d'Administration centrale). Cette solution répond à la logique de la séparation des pouvoirs, qui s'oppose notamment à l'intervention du pouvoir législatif dans la gestion du pouvoir exécutif. Cette souplesse a comme effet que tout nouveau gouvernement entraîne des « réajustements, des redécoupages, des redéfinitions d'ordre conjoncturel » (Chevallier, 1999). Ces modifications répondent à des considérations d'ordre pratique : assurer une bonne gestion des affaires publiques en assurant une certaine spécialisation des ministères. La question qui se pose étant de savoir quel degré de spécialisation adopter, le choix se posant entre «

la fragmentation et l'atomisation des ministères multipliant les arbitrages interministériels, alors que l'existence de grands ministères permet d'internaliser, au moins en partie, cette coordination ».

Malgré les avantages de cette solution, notamment en matière de souplesse dans l'organisation et de facilité dans la modernisation des pratiques, le système français suscite certaines critiques. Certains considèrent que la structure ministérielle gagnerait à être stabilisée, pour répondre à des considérations d'efficacité plutôt que de répondre à des considérations politiques. Il a par exemple été suggéré de « limiter le nombre de ministères et stabiliser le rattachement des services centraux » (Doro, 2001).

En Tunisie, c'est également le Chef du Gouvernement qui est chargé de la création, modification et suppression des ministères et secrétariats d'Etat en application des articles 89 et 92 de la Constitution du 27 janvier 2014.

B- Structure des ministères

En France, l'organisation des ministères repose sur un cabinet directement rattaché au ministre, ainsi que sur les directions regroupant les bureaux en une structure très fortement hiérarchisée.

1. Le cabinet assiste le ministre dans l'exercice de ses attributions politiques ; il participe en effet à la prise des décisions gouvernementales, en assistant ou en représentant le ministre lors des réunions interministérielles. Mais il a surtout des fonctions administratives : il joue le rôle de supérieur hiérarchique des administrations centrales (communication des directives ministérielles et contrôle de leur bonne exécution) ; d'autre part, il assure la coordination de l'ensemble des services du ministère.
2. Les directions constituent les principales divisions internes du ministère. Les ministres disposent d'une liberté importante d'organisation de leur administration.
3. La création d'un secrétaire général au sein d'un ministère n'est pas obligatoire mais préconisée, surtout depuis 2004. Depuis 2014 (décret n° 2014-834 du 24/07/2014 relatif aux secrétaires généraux des ministères), les secrétaires généraux exercent une mission générale de coordination des services et de modernisation du ministère.

En outre, certaines réformes ont conduit à la création de secrétaires généraux « mutualisés », chargés d'assurer la coordination entre différents ministères, comme par exemple le secrétariat général des ministères économique et financier (décret n°2010-444 du 30/04/2010), chargé de la coordination entre le ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et le ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat.

III- Propositions de réformes relatives à l'organisation de l'Administration centrale

- Réalisation d'un inventaire complet et précis de toutes les directions et bureaux. Cet inventaire permettra de repérer et de traiter les doublons, en déterminant l'Administration à laquelle il serait le plus pertinent de reconnaître la compétence.
- Dans le cas où aucune Administration ne devrait être compétente seule, créer ou revitaliser les instances de coordination. La solution française prônant la création d'un secrétariat général chargé de la coordination entre les ministères qui sont régulièrement appelés à intervenir conjointement serait une solution souhaitable.
- Adopter la création et la modification réglementaire et non législative des décrets. Cet assouplissement des conditions d'organisation devra cependant être accompagné par un encadrement législatif.
- Il faudrait également dans ce cadre revitaliser le rôle des institutions de contrôle stratégique de l'Administration libanaise (voir partie 2 chapitre 1)

Chapitre 2

La décentralisation territoriale

Les dispositions des accords de Taëf portant sur la décentralisation administrative résument bien la situation de l'organisation des administrations libanaises : « le Liban est un et unifié sous un pouvoir central fort ». L'accent mis sur une Administration centrale forte est en effet assez représentatif de l'état actuel de l'Administration libanaise : si un semblant de déconcentration et de décentralisation territoriale et fonctionnelle est mis en place, la répartition des compétences mais surtout les moyens de contrôle imposés par les textes et la pratique ne manquent pas de renforcer la puissance de l'Administration centrale et à travers elle celle des ministres.

Ces accords ont appelé, parallèlement à la consolidation de l'État central, à un renforcement des pouvoirs des autorités déconcentrées d'une part, à travers le renforcement des prérogatives des *mohafez* et des *caïmacams* et la représentation des différentes administrations étatiques dans les régions et la « décentralisation administrative élargie ». Pourtant, introduites sous le titre de « décentralisation administrative », les différentes mesures mentionnées à ce titre ne relèvent pas toute de la décentralisation au sens strict, mais tendent plutôt à renforcer la déconcentration en insistant sur la force du pouvoir central et de ses autorités déconcentrées.

Or la déconcentration s'inscrit dans la logique de la hiérarchie plutôt que dans celle de l'autonomie, avec tout ce que cela entraîne comme soumission à l'autorité ultime du ministre. Cette indépendance des autorités décentralisées demeure donc assez relative, tant au niveau de la décentralisation régionale qu'au niveau de la décentralisation fonctionnelle.

I- Une administration territoriale fortement dépendante du pouvoir central

Alors que les dispositions des accords de *Taëf* impliquaient la mise en place d'une décentralisation au niveau des *cazas*, les seules autorités décentralisées en place demeurent aujourd'hui les municipalités dont le nombre s'élève à plus de 1000. La réglementation de la création des conseils municipaux (CM) et des fédérations de municipalités, l'élection des membres des CM et de leurs présidents ainsi que les compétences des différentes autorités prévues et leurs contrôles remonte à un décret-loi adopté en 1977 (décret-loi n°118 adopté le 30/juin 1977). Les modifications (en vertu de la loi 665 du 29/12/1997, de la loi du 25/04/1990 et de la loi 316 du 20/04/2001) de ce décret-loi n'ont pas fondamentalement modifié les rapports institutionnels mis en place en 1977.

La principale problématique que nous relèverons au sujet du régime actuel des municipalités est celui du contrôle de tutelle exercé sur les municipalités par trois représentants de l'État central : le ministre de l'intérieur (organisé principalement par l'article 61 de la loi), le *mohafez* (organisé principalement par l'article 62 de la loi) et le *caïmacam* (organisé principalement par l'article 60 de la loi). Ces autorités sont chargées de ratifier un grand nombre de décisions prises par les autorités municipales, ce qui a des conséquences non seulement sur libre administration de ces dernières, mais complique et allonge le processus décisionnel, les autorités de tutelle disposant d'un délai d'un mois pour accorder leur ratification avant que celle-ci ne soit présumée (art. 63 de la loi). Ce délai précédant l'entrée en vigueur de l'acte est encore plus long dans le cas où l'acte en cause est soumis au contrôle a priori de la Cour des comptes, le délai d'un mois commençant à courir pour les autorités de tutelle à partir de la notification de la décision d'approbation de la Cour des comptes.

1- La tutelle administrative limitant excessivement l'autonomie financière

Le décret-loi de 1977 détermine les actes soumis au contrôle de tutelle et l'autorité de tutelle compétente pour quel type d'acte. L'examen des articles de la loi liés à ce type de contrôle révèle qu'un critère fondamental pour que son contrôle soit exercé et détermine le rang de l'autorité chargée de le faire est la valeur monétaire de l'acte en question : les actes ayant peu d'impact sur les finances de la municipalité ne sont pas soumis à un contrôle, tandis que plus il entraîne des charges plus le rang de l'autorité de tutelle est élevé.

Type d'acte	Valeur	Autorité de contrôle
Budgets, redevances et l'assistance financière auprès d'associations locales	Inférieure à 10 millions de livres par an More than LBP	N/A
	Supérieure à 10 millions de livres par an	Caimacam
L'acquisition de biens immeubles	Inférieure à 100 millions de livres	Caimacam
	Supérieure à 100 millions de livres	Mohafez
Contrat de location	Inférieure à 20 millions de livres par an	N/A
	Supérieure à 20 millions de livres par an	Caimacam
	Supérieure à 40 millions de livres par an	Mohafez
Marchés de fourniture, services et travaux	Supérieure à 30 millions de livres et inférieure à 80 millions de livres	Caimacam
	Supérieure à 80 millions de livres	Mohafez
La réalisation de travaux publics	Supérieure à 20 millions de livres et inférieure à 50 millions de livres	Caimacam
	Supérieure à 50 millions de livres	Mohafez

2- La gestion étatique de la « Caisse indépendante des municipalités »

Outre le poids constitué par la tutelle exercée sur la quasi-intégralité des décisions financières, les finances des conseils municipaux sont également impactées par le contrôle exercé par les autorités centrales sur la « Caisse indépendante des municipalités ». Cette caisse, créée par le décret-loi de 1977 et organisée par un décret de 1979 (décret n°1917 du 06/04/1979), est rattachée au ministère de l'intérieur (art. 87 du décret-loi). Elle a été instituée pour assembler et distribuer à toutes les municipalités et aux fédérations de municipalités des revenus collectés par l'État pour leur compte. Plusieurs impôts sont levés pour le compte des municipalités : 10% sur l'immobilier construit, 15% sur les revenus des entreprises, 10% sur les transferts d'argent et 3.5% sur les importations.

Cette dépendance financière à l'égard des autorités centrales est d'autant plus problématique que ces dernières ont pu avoir « l'habitude de suspendre les transferts de fonds en utilisant des prétextes tels que la situation économique, l'incapacité des municipalités et la crainte d'une mauvaise utilisation des deniers publics » (Abouassi, 2017). Entre 1995 et 2013 par exemple, les 10% de taxe leur revenant sur les factures de téléphonie mobile ne leur avaient pas été transférés par le Gouvernement. Le Gouvernement a aussi pris l'habitude de prélever des recettes de la caisse pour financer des contrats avec des entreprises privées.

II- Proposition d'alternatives relatives à l'administration territoriale

En termes de décentralisation territoriale, la récente expérience tunisienne nous permet d'examiner une réglementation reprenant les solutions traditionnelles en matière de décentralisation poussée, tout en révélant au bout de moins de 8 ans les problématiques posées par la mise en place de telles solutions dans un contexte plus proche du contexte libanais.

A- L'autonomie des collectivités territoriales

La Constitution de 2014 offre une grande autonomie vis-à-vis de l'État central. Son article 134 affirme deux grands principes déjà adoptés en France en ce qui concerne la décentralisation territoriale : principe de subsidiarité et le principe de transfert des ressources correspondantes. Le premier signifie qu'en matière de compétences partagées et de compétences déléguées, l'autorité centrale doit attribuer des compétences à la collectivité locale la plus proche du citoyen à condition qu'elle soit apte à les exercer. Le deuxième est consacré à l'alinéa troisième de l'article 135 qui dispose que « toute création ou délégation de compétences de l'autorité centrale au profit des collectivités locales est accompagnée de l'attribution de ressources appropriées ». Il s'ensuit que les ressources déléguées par l'Autorité centrale doivent être proportionnelles aux compétences déléguées ou partagées et doivent suffire pour les financer.

B- Le contrôle par l'autorité centrale

La véritable nouveauté que présente la Constitution de 2014 en matière de décentralisation réside à l'article 138 qui rompt avec l'état antérieur des affaires locales en limitant le contrôle exercé sur les collectivités locales au contrôle a posteriori en ce qui concerne la légalité de leurs actes. L'autonomie devient donc la règle et la tutelle l'exception. Ce changement est crucial puisqu'auparavant les gouverneurs exerçaient un contrôle extrêmement méticuleux sur les collectivités locales : ils exerçaient des contrôles légaux mais aussi d'opportunité. Le contrôle actuel est exercé par le juge administratif à l'initiative d'un représentant de l'Etat.

C- Mise en place d'entités chargées de faciliter la décentralisation

La Constitution de 2014 a mis en place deux nouvelles entités chargées de faciliter la décentralisation : le Haut Conseil des collectivités locales et la Haute Instance des finances locales. Le premier a un fondement constitutionnel (art. 141) et joue un rôle consultatif en examinant les questions liées au développement et à l'équilibre entre les régions, et en émettant des avis sur les projets de loi relatifs à la planification, au budget et aux finances locales. La Haute Instance, quant à elle, a été créée par l'article 61 du Code des collectivités locales et est placée sous la tutelle du Haut Conseil. Elle est ainsi chargée « d'examiner toutes les

questions relatives à la finance locale, sa consolidation, sa modernisation et sa bonne gestion conformément aux règles de bonne gouvernance, afin de promouvoir l'autonomie financière des collectivités locales et de réduire les disparités entre elles ».

Il existe enfin des entités auxiliaires qui ont pour but d'assister les collectivités locales notamment la Caisse des prêts et de soutien des collectivités locales (CPSC) chargée de concourir au développement du financement local et l'Instance générale de prospection et d'accompagnement du processus de décentralisation (IPAPD) chargée de réaliser les études nécessaires afin d'élaborer une approche nationale sur la mise en place de la décentralisation et l'accompagnement des collectivités locales. Le Code des collectivités locales a en outre prévu la création de tribunaux administratifs régionaux pour administrer le contrôle des collectivités locales.

III- Propositions de réformes relatives à l'administration territoriale

La réforme du régime de la décentralisation territoriale n'est pas une question nouvelle. Plusieurs propositions et projets de loi ont d'ailleurs été présentés en ce sens depuis les accords de Taëf qui la prévoient. Mais elle reste constamment remise à plus tard sous prétexte que c'est une question fondamentalement politique, qu'une telle réforme conduirait à réaliser une fédéralisation déguisée, contraire à l'unité du territoire constitutionnellement garantie.

Elle n'en reste pas moins nécessaire. Une telle réforme devrait respecter un certain nombre de principes :

- La taille du territoire libanais n'implique pas nécessairement la mise en place d'une seconde couche de décentralisation, donc de mettre en place des régions détenant une personnalité morale et une indépendance administrative et financière en plus des municipalités.
- En revanche, le rôle des autorités déconcentrées doit être renforcé vis-à-vis des autorités centrales. Elles doivent disposer des moyens matériels et humains leur permettant de soutenir les municipalités.
- Adopter les grands principes de la décentralisation territoriale, en particulier les principes de subsidiarité et de transfert de fonds correspondant.
- Désigner une autorité de contrôle unique. Le contrôle devrait être exercé par le *caimacam* ou le *mohafez*, plutôt que de concentrer tous les contrôles dans les mains du ministère de l'intérieur et des municipalités, qui ne serait pas en mesure de contrôler les actes de toutes les municipalités.

- Supprimer la tutelle financière. Le contrôle administratif et le contrôle financier doivent être plus clairement distingués, ce dernier devant être exercés par des autorités compétentes en la matière.
- Supprimer la tutelle administrative et la transformer en contrôle administratif de légalité. L'autorité de contrôle ne tranche plus elle-même sur la légalité des actes. Les autorités municipales devront leur transmettre certains actes qui seront exécutoires dès leur transmission, l'autorité de contrôle pouvant saisir le tribunal administratif dans le cas où il estime que l'acte transmis est illégal et doit être annulé.
- La réforme des juridictions administratives doit accompagner la réforme de l'Administration. Cette réforme interviendrait en faveur de la simplification des procédures. Par ailleurs, elle constitue un élément nécessaire à la bonne mise en œuvre de la réforme précédente.
- L'autonomie financière des collectivités territoriales doit être assurée. Dans ce sens, il faudrait prévoir un mécanisme assurant un transfert automatique des sommes perçues par l'État pour le compte des collectivités dans la Caisse d'indépendance des municipalités, sans que des décisions ministérielles puissent bloquer ce transfert.
- La distribution de ces revenus ne devra plus être réalisée de manière arbitraire. Elle devra être faite sur la base de critères objectifs et prédéterminés, prenant notamment en compte la taille des municipalités.

Chapitre 3

La décentralisation fonctionnelle

I- Les établissements publics : des institutions incomprises et détournées

Les établissements publics sont organisés par un décret datant de 1972 (décret n°4517 du 13/12/1972 statut général des établissements publics). Ce texte détermine le mode de création des établissements publics qui se fait par décret pris en Conseil des ministres. En ce qui concerne leur gestion, le décret distingue entre l'autorité décisive détenue par le conseil d'administration de l'établissement public, et le pouvoir d'exécution détenu par le président du conseil d'administration. Il organise également les contrôles auxquels est soumis ce type d'établissements : tutelle administrative, tutelle financière (exercée par le Ministère des Finances), et contrôle financier (exercé par la Cour des comptes). De nombreuses institutions ont été qualifiées par les textes ou la jurisprudence d'établissements publics, et soumis au moins en partie à son régime. L'importance de cette qualification réside notamment dans les rapports s'établissant entre l'autorité de rattachement et l'établissement : soit un lien hiérarchique, soit un lien de tutelle donnant lieu à une certaine autonomie dans la prise de décision.

A- Le contrôle de tutelle : l'important, c'est les finances

La loi organise ce contrôle de tutelle, énumérant un certain nombre d'actes soumis à la ratification de l'autorité de tutelle. Ce contrôle contient d'une part certains actes relatifs à la gestion des établissements publics (statut des fonctionnaires et des salariés, règlement intérieur, programmes de travaux...), mais comme pour les collectivités territoriales ce contrôle porte en grande partie sur les décisions financières de l'établissement sous tutelle : budget annuel et clôture des comptes, demandes et offre de crédits, fixation des prix des services, marchés publics... L'énumération par la loi des décisions soumises au contrôle de tutelle n'est cependant pas exhaustive : un alinéa prévoit en effet qu'un décret pourra décider de soumettre d'autres actes au contrôle de tutelle. Cette dernière disposition pourrait permettre au Gouvernement de soumettre arbitrairement des décisions à la tutelle du ministre concerné. Encore une fois, comme pour les municipalités, la ratification est réputée implicitement accordée dans le cas où aucune décision de l'autorité de tutelle n'a été émise dans le délai d'un mois (art. 23 de la loi).

Par ailleurs, le contrôle administratif exercé par l'autorité de tutelle sur des décisions à objet financier fait double-emploi avec le contrôle exercé par le ministre des finances sur ces décisions : un certain nombre de ces décisions sont en effet contrôlées par les deux autorités

(budget annuel et clôture des comptes, demandes et offre de crédits, fixation des prix des services, utilisation de la réserve budgétaire et choix d'affectation des recettes et modalités de couvertures des dettes... (art. 29 de la loi)). Le ministère des Finances dispose également d'un délai d'un mois pour ratifier ou non l'acte qui lui est soumis, sans quoi la ratification sera considérée implicitement acquise.

La loi ne donne pas de priorité ni au ministre de tutelle ni au ministre des Finances en ce qui concerne ces catégories d'actes. Elle prévoit en revanche qu'en cas de conflit entre l'avis de ces deux autorités quant à la ratification, ce conflit sera soumis et réglé par le conseil des ministres (art. 30 de la loi), sans qu'un délai ne soit prévu dans cette hypothèse. Cette solution ne fait que confirmer que le contrôle exercé par ces deux autorités est le même : nous ne sommes pas dans une situation où une autorité statuerait en droit et l'autre en opportunité, ce qui justifierait le dédoublement du contrôle.

B- Un statut que les institutions cherchent à fuir

La loi détermine un certain nombre de règles d'organisation, de sujétions et de contrôles auxquels doivent être soumis les établissements qualifiés d'établissements publics. Ce régime a pu sembler trop contraignant pour certains établissements, ce qui a conduit le législateur à créer des institutions qu'il cherche à extraire de ce régime. La loi réglementant les établissements publics en exclut elle-même un certain nombre d'établissements dont certains sont pourtant qualifiés d'« établissement public » dans leur statut: il s'agit notamment de la Banque du Liban, la Caisse Nationale de sécurité sociale et la mutuelle des fonctionnaires, le Conseil national pour les études scientifiques, le centre de recherche et de développement pédagogique. Ces établissements préexistent la loi sur les établissements publics.

Pour d'autres établissements, la qualification et le régime sont moins clairs. Leur qualification a pu faire l'objet de décisions contradictoires de la part des instances amenées à effectuer une telle qualification. La Haute Commission des secours par exemple, ne correspond clairement à aucune des catégories traditionnelles d'administrations publiques. Le débat sur sa qualification repose en bonne partie sur sa détention d'une personnalité morale et d'une autonomie administrative et financière, caractéristiques de l'établissement public. Dans ce cadre, le département de la législation et de la consultation du Ministère de la Justice l'a qualifié tantôt « d'administration publique » (avis n°1664 du 25/7/1989), tantôt a considéré qu'elle est « indépendante dans ses décisions, leur exécution et ses dépenses, sans avoir besoin de revenir à une autorité supérieure dans la hiérarchie étatique, ce qui conduit à considérer qu'elle détient les éléments d'une autonomie administrative et financière » (avis n°1694 du 12/10/1989). La Cour des Comptes quant à elle a considéré que la Haute Commission jouit de compétences lui donnant une certaine autonomie administrative et financière, mais de manière insuffisante pour la qualifier d'établissement public. La question de la qualification de cette Commission reste à ce jour non résolue, le texte la créant n'étant pas clair et ses compétences ayant largement dépassé la mission pour laquelle elle avait été conçue.

Le statut d'Ogero a également pu susciter certains questionnements. Le département de la législation et de la consultation du Ministère de la Justice s'est prononcé sur la question,

considérant que « la qualification de la relation établie entre le ministère des Télécommunications et Ogero dans le cadre de l'exécution des missions déléguées par le pouvoir exécutif, est une relation entre l'État et Ogero en tant qu'établissement public, soumis, dans l'exécution des missions précitées, au règlement général des établissements publics, sans restriction » (avis n°196/2001 du 22/03/2001). L'intérêt de la qualification de cette institution d'établissement public réside notamment dans sa soumission aux divers contrôles auxquels sont soumis lesdits établissements. Ce qui n'empêche pas Ogero de résister au contrôle de l'Inspection centrale.

C- Des structures parallèles aux structures ministérielles

Certains établissements publics constituent de simples auxiliaires aux ministres existants. Plus que soutenir les ministères dans la réalisation de leurs missions, la création de certains établissements publics a permis la mise en place de structures parallèles aux ministères, leur donnant parfois un rôle dépassant la simple prise en charge d'un service public. Plus problématique encore, certaines de ces institutions échappent également aux contrôles auxquels sont soumis en principe les établissements publics.

Le Conseil du développement et de la reconstruction est fortement révélateur de ce phénomène. Institué en 1977, cet établissement public s'est vu confier dès l'origine des missions consultatives (réalisation et publication d'études statistiques sur la situation économique et sociale du pays, renseigner les administrations étatiques et aux collectivités territoriales) et de soutien au gouvernement (notamment dans l'établissement de rapports avec des parties étrangères pour les aides économiques, financières, culturelles, empiétant par-là sur les compétences du ministère des Affaires étrangères) aussi diverses que générales. Mais c'est surtout la série d'interventions législatives et réglementaires qui ont modifié ses fonctions opérationnelles qui ont profondément modifié sa place. Il est compétent pour réaliser les projets que le Conseil des ministres décide de lui confier. Dans ce cadre, c'est à lui que revient la compétence de choisir le contractant qui prendra en charge les travaux, et c'est également lui qui est compétent pour réaliser les expropriations nécessaires.

Par ailleurs, le mandat des membres du conseil d'administration de ce Conseil est supposé être de 5 ans. Le dernier décret de nomination des membres du Conseil remonte à 2006. Le Président du Conseil connaît donc depuis un règne bien plus stable que celui des ministres, ce qui renforce sa position. Tout ceci alors même que le Conseil ne serait soumis qu'au contrôle a posteriori de la Cour des comptes, excluant par là le contrôle de l'Inspection centrale par exemple, alors même que le ministère des travaux lui serait soumis.

■ D- Les « autorités de régulation » : une intervention efficace ou la protection des prérogatives ministérielles ?

Une série de lois ont mis en place des institutions constituant des autorités administratives indépendantes : Médiateur de la République, l'Autorité de lutte contre la corruption, Commission nationale des disparus... Toutes leurs mises en œuvre n'ont pas encore été réalisées, mais la situation est encore plus problématique en ce qui concerne les autorités indépendantes de régulation.

■ 1- La création récalcitrante d'autorités de régulation

Le choix de créer des autorités de régulation a commencé à émerger à partir de 2002. Suite à la Conférence Paris 1, trois lois sont intervenues pour organiser des secteurs et créer une autorité de régulation des télécommunications (loi n°431/2002 du 22/07/2002 sur les télécommunications), une autorité de régulation du secteur de l'aviation civile (loi n°481/2002 du 12/12/2002 sur la gestion du secteur de l'aviation) et une autorité de régulation du secteur de l'électricité (loi n°462 du 02/09/2002 sur l'organisation du secteur de l'électricité). Sur ces trois autorités, seule celle de l'autorité des télécommunications a vu le jour, son conseil d'administration ayant été nommé par le pouvoir exécutif en 2007, avant que son fonctionnement ne soit troublé par la fin du mandat de ses membres en 2012 et que ses activités ne cessent complètement en 2015 après la décision du ministre des télécommunications de suspendre le président de l'autorité.

Ces premières expériences montrent que la création ou du moins la mise en place effective des autorités de régulation sont confrontées à deux grands problèmes : d'une part la répartition confessionnelle des postes, qui a constitué un obstacle à la formation de l'autorité de régulation du secteur de l'aviation. D'autre part, la question de la réduction des pouvoirs des ministres qui a notamment servi d'argument pour s'opposer à la formation de l'autorité de régulation du secteur de l'électricité.

Le Conseil constitutionnel face à la loi sur l'autorité de régulation du secteur de l'eau : pour la protection inconditionnelle des prérogatives des ministres

La décision du Conseil constitutionnel concernant la loi modifiant le Code de l'eau et organisant les compétences de l'Autorité nationale pour l'eau (Décision 8/2020 du 24/11/2020) est fortement représentative de la volonté de protéger les prérogatives des ministres. La loi adoptée par le Parlement prévoyait dans deux de ses articles les compétences de l'autorité, notamment dans la détermination des politiques générales pour le secteur de l'eau, émission de recommandations concernant ce secteur, étude de la capacité de financement de projets... qui avaient été considérés par les requérants comme des compétences constitutionnelles du ministre, entraînant selon eux l'annulation de ces articles. Le Conseil constitutionnel ne les a pas complètement suivis sur ce point, considérant malgré tout qu'une telle administration ne saurait avoir qu'un rôle consultatif. Il a donc annulé les dispositions qui impliquaient « la participation » de l'autorité à la détermination des principes et objectifs des politiques nationales en matière d'eau, et « l'adoption » de projets et l'organisation de la distribution de l'eau et les priorités des projets et de leurs répartitions dans les régions. Il est à noter que

cette protection des prérogatives ministérielles contre l'intervention d'autorités indépendantes qui ne sauraient d'après lui qu'avoir des compétences consultatives, est une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel (décisions n°5/2001 du 29/09/2001 et n°4/2020 du 22/07/2020).

2- Des autorités acceptées quand leurs compétences sont limitées

Malgré l'absence de mise en place des autorités de régulation prévues depuis 2002, le législateur est à nouveau intervenu à plusieurs reprises pour créer de nouvelles autorités de régulation, généralement à la suite de forts encouragements en ce sens de la part de la communauté internationale. Mais ces nouvelles autorités ne sont généralement pas dotées de compétences décisionnelles mais simplement consultatives.

C'est notamment le cas de l'autorité de régulation du secteur pétrolier. Prévue par une loi votée en 2010 (loi n°132/2010 du 24/08/2010 loi sur les ressources pétrolières dans les eaux maritimes), cette autorité a été mise en place dès 2012 (décret n°9438 du 04/12/2012 portant nomination des membres de l'autorité de régulation du secteur du pétrole). Sa mise en place a probablement été facilitée en premier lieu par ses compétences, qui sont principalement consultatives (article 10 de la loi n°132/2010). En effet, elle a surtout pour rôle d'émettre des avis qui serviront à guider le ministre de l'Énergie dans ses décisions (au sujet des demandes de permis de droits pétroliers, de l'élaboration des cahiers de charge...), réaliser des études pour la commercialisation des ressources pétrolières... Outre son cantonnement à un rôle essentiellement consultatif, certaines décisions administratives et financières de cette administration sont soumises au contrôle de tutelle du ministre de l'Énergie (article 10 de la loi sur les ressources pétrolières dans les eaux maritimes).

La décision du Conseil constitutionnel sur l'autorité de régulation de l'eau précitée ne fait que confirmer cette tendance : la création d'une autorité est la bienvenue tant que son intervention est cantonnée à un rôle consultatif et n'empiète pas sur les compétences du ministre.

3- Une autorité à la fois indépendante et détenant des compétences décisionnelles : l'autorité des marchés de capitaux.

La création de cette autorité est également intervenue à la suite d'encouragements en ce sens provenant de la communauté internationale. Elle a finalement été créée et organisée par une loi en 2011, et son Conseil, présidé par le Gouverneur de la Banque du Liban, et formée du directeur général du ministère des finances, du directeur du ministère de l'Économie et du commerce, du président de la Commission de surveillance des banques (soit le 3e vice-gouverneur de la Banque du Liban), et de 3 experts, a été mis en place dès 2012. La loi en fait une personne morale de droit public jouissant d'une autonomie administrative et financière, et non soumise aux règles prévues pour les établissements publics, en particulier aux contrôles prévus pour ce type d'établissements. La loi ne prévoit pas d'autorité ministérielle de rattachement, cette autorité étant donc réellement indépendante.

Cette autorité est active depuis, alors même qu'elle détient des compétences et un pouvoir décisionnel : elle est notamment responsable de l'accord de permis aux courtiers qui fournissent des services aux investisseurs, aux agences de notation financière ainsi qu'aux organismes de

placements collectifs Elle détient également un pouvoir de sanction pour certaines violations de la loi sur les marchés de capitaux, et peut demander la poursuite des personnes qu'elle soupçonne d'avoir commis un délit d'exploitation ou de divulgation d'informations privilégiées ou de diffusions de fausses informations aux sujets d'instruments financiers. En soit des compétences normalement reconnues à une autorité de régulation.

Rien n'explique la mise en marche de cette autorité dotée de réelles compétences allant au-delà d'un rôle consultatif si ce n'est le fait qu'elle soit présidée par le Gouverneur de la Banque centrale qui jouit d'une confiance pratiquement inébranlable de la part des autorités constitutionnelles.

II- Propositions d'alternatives relatives à la décentralisation fonctionnelle

A- Pour les établissements publics

Le régime des établissements publics en France est similaire au régime adopté au Liban. C'est notamment le cas en ce qui concerne la tutelle administrative. La tutelle varie d'un établissement à l'autre et selon l'activité concernée. En matière financière, le budget, les emprunts et les principaux investissements doivent être approuvés. En matière administrative, les actes ne sont exécutoires qu'après approbation explicite de la tutelle ou en l'absence d'opposition de sa part après transmission.

Comme au Liban, la catégorie « établissements publics » est marquée par une forte hétérogénéité, la notion s'étant développée dans des matières très diverses. Cette diversité de l'objet s'est également accompagnée d'une diversité de régimes, tous les établissements n'exerçant pas leurs activités dans les mêmes conditions. Le contrôle de tutelle en particulier est adapté à l'objet de l'activité de l'établissement public en question.

Certaines incertitudes planent cependant en ce qui concerne le partage des rôles entre les différents acteurs de l'État assurant la tutelle. Ces acteurs se multiplient en effet, plusieurs ministères pouvant exercer la tutelle sur un même établissement. Par ailleurs, au sein même des ministères les services et les personnes amenées à jouer un rôle dans l'exercice de la tutelle se multiplient également.

La contractualisation est un outil qui a été introduit dans le cadre de certaines relations de tutelle, se transformant en nouvel outil de contrôle. Ce phénomène s'intègre dans le *new public management*, qui considère le contrat comme un instrument idéal pour fixer des objectifs et évaluer les résultats atteints par les opérateurs économiques publics. Ce phénomène s'est étendu à un grand nombre de domaines, à travers la signature de contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens avec les universités, les hôpitaux...

■ B- Pour les autorités de régulation

Les autorités administratives indépendantes, parmi lesquelles figurent les autorités de régulation, ont commencé à apparaître dans les années 1970. Elles ont pour objectif d'apporter à la fois une expertise technique, une diversité des points de vue et de sensibilités, souplesse des procédés d'action... Elles permettent de promouvoir une nouvelle façon d'administrer. Cette catégorie d'institutions renferme un grand nombre d'autorités, dont la diversité rend la synthèse impossible.

En France s'est également posée la question de reconnaître à de telles autorités un pouvoir réglementaire, et si une telle délégation était constitutionnellement admissible au regard de la responsabilité ministérielle devant le Parlement du fait du fonctionnement des services administratifs. Le Conseil constitutionnel, dans une série de décisions rendues au sujet de diverses autorités de régulation, a jugé la création de ces autorités conformes à la Constitution. Il a également admis que la loi pouvait charger une autorité administrative indépendante d'édicter des prescriptions réglementaires. Ce pouvoir réglementaire restant encadré, s'exerçant dans le respect des lois et des décrets et ne devant porter que sur « des mesures de portée limitée par leur champ d'application et leur contenu » (Conseil Constitutionnel français, décision de 18 septembre 1986).

Les juridictions françaises ont bien affirmé que les décisions et activités de ces autorités administratives indépendantes doivent être placées sous le contrôle du juge. Ces affaires relèvent généralement des juridictions administratives, mais pour les autorités de régulation des marchés, la loi a prévu une compétence partielle au juge judiciaire au regard du caractère largement commercial des litiges.

En 2017, le législateur a adopté une loi d'organisation des autorités administratives indépendantes. Cette loi a essentiellement pour fonction d'organiser la gestion de ces autorités, surtout en ce qui concerne les membres des autorités, prévoyant essentiellement la durée des mandats, les incompatibilités, les garanties entourant leurs fonctions...

En Tunisie, des autorités administratives indépendantes, surtout des autorités de régulation, existaient depuis les années 1990 quand avaient été créées des instances administratives de régulation telles l'Instance nationale des télécommunications, des assurances, et des marchés financiers. La Constitution de 2014 est venue créer des instances constitutionnelles indépendantes. La multiplication des instances indépendantes serait révélatrice d'une méfiance envers les pouvoirs et les autorités administratives traditionnelles.

III- Propositions de réformes relatives à la décentralisation fonctionnelle

- Le contrôle de tutelle peut être maintenu, mais il doit être réorganisé. Le contrôle administratif en particulier ne doit plus être le résultat d'une appréciation discrétionnaire du gouvernement, mais le résultat d'une intervention législative moins arbitraire. La détermination législative des actes soumis au contrôle de tutelle doit être adaptée à l'objet de l'établissement, lui conservant une certaine marge de manœuvre correspondant à son objet. Dans la même logique, les établissements publics existants ou à venir ne doivent plus être exonérés de ce contrôle de tutelle.
- Dans le cas où un même établissement est chargé d'une activité relevant de plusieurs ministères, il serait utile de favoriser, sans multiplier les contrôles de tutelle, le dialogue avec les ministères autres que les autorités de tutelle.
- Contractualiser les rapports entre l'État central et les établissements publics. Cette contractualisation devrait être précédée d'une réflexion stratégique partagée sur les missions de l'établissement public. Ce système renforcerait l'implication de l'établissement public dans l'évaluation des besoins et la détermination de ses missions.
- La situation libanaise n'appelle pas à la création de nouvelles institutions de régulation. Celles prévues actuellement (télécommunication, électricité, marchés financiers...) constituent l'essentiel des autorités de régulation généralement prévues, en notant que deux lois récentes ont complété le tableau en créant une Autorité nationale pour la concurrence et une Autorité de la commande publique.
- Il faut rompre la confusion qui existe entre les autorités administratives indépendantes de régulation et les établissements publics. Ces autorités gagnent à être réellement indépendantes et ne pas être soumises au contrôle de tutelle du ministre (contrairement par exemple à l'autorité de régulation du secteur du pétrole).
- L'argument du confessionnalisme ne doit plus constituer un obstacle à l'entrée en vigueur de ces autorités.

