

Centre d'études et de recherches sur le Moyen-Orient contemp.
CERMOC/Ambassade de France au Liban-valise diploma
128 bis, rue de l'Université
75351 Paris 07 SP

BEYROUTH : B. P. 2691 - Beyrouth, Liban
tél. : 00 961 1 615841 ou 615895, fax : 00 961 1 615877
e-mail : cermoc.adm@lb.refer.org
AMMAN : P.O. Box 830413 Zahran 11183 - Amman, Jordan
tél : 962 6 4611 171 ou 4640 515, fax : 962 6 4611 170
e-mail : cermoc@nets.com.jo
Page Web : <http://www.lb.refer.org/cermoc>

Les dimensions juridiques et administratives des municipalités au Liban

Interventions au colloque organisé par le CERMOC à Beyrouth le 17 avril 1999

République Libanaise

Bureau du Ministre d'Etat pour la Réforme Administrative

Centre des Projets et des Etudes sur le Secteur Public

(C.P.E.S.P.)

Ce document a été réalisé par Agnès Favier
Les textes ont été traduits de l'arabe par Sleiman Riachi et Elizabeth Picard

CERMOC,
Centre d'études et de recherches
sur le Moyen-Orient contemporain,
Espace culturel français,
B.P. 2691, Beyrouth, Liban
ou Ambassade de France au Liban
128 bis, rue de l'Université
75351 Paris 07 SP

Direction de la publication
Elizabeth Picard
Edition
Charlotte Yazbeck

Diffusion 5000 I.L. tirage 1000 exemplaires

Imprimerie Acc Design and Printing Center

ISBN 2-905465-83-2

INTRODUCTION

*Agnès Favier,
Chercheur au CERMOC, Responsable
du programme de recherche.*

Le présent *Document du CERMOC* réunit sept interventions données par des juristes et des élus municipaux lors d'un colloque inaugurant le programme annuel de recherche du centre sur les municipalités au Liban. Une rapide présentation de ce programme s'impose, avant d'introduire le thème central de la journée du 17 avril 1999.

1 - Présentation du programme de recherche du CERMOC (1999-2000) : Municipalités et pouvoirs locaux

Depuis les premières expériences de gouvernement local au XIX^e siècle, les municipalités au Liban ont peu attiré l'attention des chercheurs en sciences sociales, du moins jusqu'à la tenue des dernières élections municipales en 1998. Multiples sont les causes de ce désintérêt, lié en particulier à l'hypothèse de la fragilité structurelle de l'institution municipale¹, à l'absence d'élections municipales depuis 1963 et de ce fait à la déshérence dans laquelle sont tombées les institutions et les pratiques municipales depuis 35 ans. Sans doute devrions-nous nuancer ces affirmations, en soulignant plusieurs phénomènes. D'une part, la progression lente mais continue du nombre des municipalités depuis un siècle, mouvement quasi irréversible soutenu par la population et les autorités locales, consacre la reconnaissance de la municipalité dans le paysage politique libanais : au nombre d'une trentaine à la fin du XIX^e siècle, leur nombre s'accroît d'abord sensiblement sous le Mandat français, puis connaît une véritable explosion au cours de la période chéhabiste² et s'élève aujourd'hui à 708 sur un

1 - Ainsi J.P. Douence mentionne-t-il en 1975, dans l'une des rares études consacrées aux municipalités, la thèse assez répandue selon laquelle « par ses origines et par son statut, la municipalité serait une institution sans prise réelle sur la vie locale qui conserverait d'autres modes d'expression plus authentiques », p. 71. J.P. DOUENCE, Y. SCHEMEL (dir.), « Le rôle des municipalités libanaises en matière de développement », Beyrouth, Université Saint-Joseph, dactylographié, 1975.

2 - Due à une politique systématique de municipalisation, qui s'insère au début des années 60 dans une vaste entreprise de réformes, l'augmentation du nombre des municipalités se traduit ainsi : 123 en 1932, 229 en 1959, 562 en 1964 et 619 en 1973 sur un total de 1647 localités recensées en 1961. Chiffres cités dans J. DUCRUET, « Statut et situation des municipalités au Liban », *Travaux et Jours*, n° 60, 1997, p. 267-287.

total de 1422 localités recensées par le ministère des Affaires rurales et municipales créé en 1993³. D'autre part, le vide institutionnel engendré par la prorogation des conseils municipaux depuis 1967 s'est certes accentué à partir de 1975, mais il a été compensé, au cours des 15 années de guerre, par l'émergence de modes alternatifs de gestion locale (création de commissions populaires, naissance d'administrations civiles gérées par les milices, etc.) qui ont accompagné le mouvement effectif de « décentralisation » imposé par la guerre.

Perçu comme un événement politique fort dans le contexte de reconstruction d'après-guerre, le moment électoral de juin 1998 semble donc consacrer dans l'immédiat le retour des institutions et le renouvellement des élites politiques au niveau local⁴. En corollaire, l'élection de nouveaux conseils municipaux sur l'ensemble du territoire libanais est susceptible de générer, à terme, de nouveaux modes d'action publique et de modifier la répartition des pouvoirs entre divers acteurs situés sur des échelles différentes.

Cette hypothèse introduit la question centrale de cette recherche, celle du « gouvernement » au niveau local, dont la définition la plus simple met en jeu au moins trois éléments et permet autant de niveaux de traitement du local : l'institution (dans sa double acception administrative et territoriale), les autorités locales (dans le sens large du terme d'élite) et les administrés (la « société civile »). Ces éléments, intrinsèquement liés par des relations de pouvoir, définissent ce que certains auteurs ont appelé le « système local »⁵, de préférence à la terminologie anglo-saxonne du « local government » ou à la traditionnelle dénomination « d'administration locale » caractéristique du système politico-administratif français. Au sein de ce système, il convient d'analyser dans quelle mesure et selon quels mécanismes les municipalités participent, au-delà du moment électoral qui leur a redonné une certaine légitimité, à l'architecture du pouvoir local. Cette question oriente les deux axes complémentaires de notre recherche :

1 - l'identification des élites locales (qui gouverne ?), la nature de leur légitimité (fondée sur l'élection et/ou la légitimité « managériale »), la portée de leur capacité décisionnelle et d'action et leur autonomie en fonction de leurs liens et de leur accès au pouvoir central.

Notre étude retiendra en priorité les représentants locaux des 661 conseils municipaux élus depuis juin 1998. La sociographie de ce personnel politique – et au premier plan les présidents de municipalité eu égard aux prérogatives que leur accorde la loi – se décompose de manière analytique en une « étude de composition » afin de dégager des profils d'élus dans une approche quantitative et statique (qualités personnelles, cumul des appartenances) et en une

« étude du mode de recrutement » afin de saisir leurs trajectoires dans une approche dynamique et qualitative (accumulation des ressources, voies d'accès à la fonction municipale)⁶.

Le pouvoir local fait intervenir dans cette perspective des mécanismes de représentation et en corollaire des processus de légitimation. De là découle l'étude des relations de pouvoir entre d'une part les élus locaux et les administrés et d'autre part les élites politiques municipales et nationales, en tenant compte des spécificités du système politique libanais.

Ainsi au niveau du territoire municipal se pose la question, commune à l'ensemble du système de représentation au Liban, du divorce entre le pays légal (les originaires) et le pays réel (les résidents), divorce ancré dans le système électoral et accentué au fil des années par les dynamiques démographiques et sociales (longue tradition d'émigration, exode rural vers les grandes et moyennes agglomérations, déplacements de populations pendant la guerre).

Concernant l'articulation entre les deux principaux niveaux de la représentation politique (la municipalité et le conseil de *mukhtar-s* à l'échelle de la localité, la députation à l'échelle nationale), plusieurs questions sont soulevées à la lumière de phénomènes décrits ailleurs, en particulier la différenciation des mécanismes de représentation (système juridique de quotas communautaires dans les élections législatives/domination traditionnelle des familles dans les élections municipales) et le localisme des élites nationales⁷.

2 - l'analyse de la gestion municipale (comment gouverne-t-on ?), depuis l'élaboration jusqu'à l'exécution des politiques publiques sur le territoire municipal.

La notion de gouvernance locale sera retenue comme point de départ de cette investigation, en tant qu'outil d'analyse permettant de prendre en compte l'ensemble des acteurs investis dans la mise en place des politiques publiques, sans préjuger *a priori* de la répartition des pouvoirs, des ressources et des responsabilités⁸. Des études de cas seront centrées sur les processus de décision à l'œuvre soit dans l'exécution de tâches traditionnellement dévolues aux autorités locales (la fourniture des services urbains, sociaux, culturels pour la municipalité, l'état-civil pour les *mukhtar-s*), soit dans la gestion de domaines devenus fondamentaux et qui dépassent largement l'action municipale (environnement, aménagement du territoire, développement économique).

Dans cette optique, le pouvoir local trouve son fondement dans sa capacité de régulation de la société locale et de contrôle politique du territoire. Là encore, l'analyse de ses capacités ne peut faire abstraction des relations qu'il entretient avec d'autres échelles de gouvernement (processus d'intégration à l'ensemble national, tentatives de regroupement régional, ou émergence de contre-

pouvoirs locaux). Cette régulation met en œuvre des mécanismes de négociation et de participation.

La question de la négociation nécessite d'identifier au préalable la nature et les protagonistes des conflits politiques à l'échelle locale⁹ : conflits de compétence (sur un même territoire entre les fonctions électives du maire et du *mukhtar*, ou à différentes échelles territoriales entre les organes décentralisés et les organes déconcentrés), conflits de valeurs portant sur la définition de l'intérêt public, conflits d'intérêts liés à la prise de décision. Elle s'attache en particulier à analyser les processus de partage des ressources, des décisions et des responsabilités entre les détenteurs d'un pouvoir à l'échelle locale.

La question de la participation s'inscrit dans le cadre plus large de la démocratisation de la vie politique, à partir de la maxime devenue classique dans les discours politiques selon laquelle la municipalité est la « cellule de base de la démocratie » ou un lieu privilégié « d'apprentissage du politique »¹⁰. Elle pose plus spécifiquement le problème de l'interaction entre les élus et les administrés et sera traitée sous deux angles : d'une part, l'observation de la pratique des élus en matière d'information et de consultation de la population et d'autre part, les modalités de mobilisation et d'expression des administrés.

L'ensemble de ces questions, comprises à ce stade comme des orientations de recherche, sont traitées à partir d'études de terrain menées à deux niveaux. D'une part, une étude quantitative couvre l'ensemble des municipalités et s'attache plus particulièrement à esquisser les profils et les expériences des présidents de municipalités. D'autre part, des recherches monographiques visent à approfondir notre connaissance du fonctionnement interne des conseils municipaux et des dynamiques sociopolitiques sous-jacentes à l'organisation locale.

2 - Présentation du colloque du 17 avril 1999 : Les dimensions juridiques et administratives des municipalités

Centrée sur les dimensions juridiques et administratives des municipalités au Liban, cette première journée d'étude avait pour but d'identifier les principes généraux et les règles du jeu qui organisent, dans les textes, l'institution municipale et la répartition des pouvoirs entre cette instance locale et le pouvoir central.

L'étude des municipalités ne peut en effet faire l'économie d'une lecture juridique, dans la mesure où les textes de loi agissent, soit directement soit en dictant des phénomènes de contournement de la norme, autant sur la composition des organes municipaux que sur les processus de décision. L'analyse des dispositions juridiques et institutionnelles vise plus particulièrement à mesurer le degré d'autonomie du

gouvernement local, à partir de trois critères retenus dans une approche devenue classique : la définition des secteurs d'intervention ouverts aux institutions municipales, la capacité décisionnelle des autorités locales eu égard au pouvoir de contrôle ou de tutelle administrative et financière ainsi que l'accès des élus locaux au pouvoir central.

Inscrites dans une tradition et une culture juridiques, les normes qui régissent l'institution municipale ont progressivement été édictées au Liban par le pouvoir central, en grande partie sous l'influence des solutions françaises contemporaines. Ainsi la loi ottomane de 1877 est inspirée de la loi de 1867 en France et les arrêtés de 1922 et de 1924 transposent les mécanismes de la célèbre loi de 1884, laquelle a été interprétée comme un « affermissement de la décentralisation communale » en posant le principe de compétence générale accordée à la commune¹¹. Périodiquement remise en chantier dans les années 60¹², puis quasiment inchangée depuis la loi de 1977 actuellement en vigueur, cette législation municipale s'inscrit donc dans une logique similaire à la tradition centralisatrice jacobine française, en dépit d'une lente marche institutionnelle vers la décentralisation. Dans le prolongement du « Document d'Entente nationale » de 1990, la loi sur les municipalités est en effet inscrite au programme d'une réforme administrative générale visant à mettre en œuvre une « décentralisation élargie ». À la suite des analystes de la décentralisation de 1982 en France¹³, on peut s'interroger sur la portée des débats autour de la déconcentration et de la décentralisation qui animent les cercles politiques depuis quelques années : œuvre-t-on à l'application d'une réforme technocratique ou à une véritable refonte démocratique ?

Les auteurs ici réunis présentent, à titre non exhaustif, les multiples facettes des dispositions légales qui encadrent l'ensemble de l'organisation locale :

- Issam Sleiman et Randa Antoun s'appliquent à définir les principes généraux qui fondent les évolutions institutionnelles (fédéralisme ou décentralisation politique, décentralisation administrative et déconcentration), leurs caractéristiques dans le système politico-administratif libanais, et en son sein la place de la municipalité, reconnue comme une collectivité locale décentralisée dans le droit libanais.

- la question des fédérations de municipalités, traitée par Abd el-Qader Alam ed-Din, pose de manière plus générale l'épineux problème de la superposition des structures territoriales et administratives. En la matière, l'échec relatif des regroupements de municipalités préconisés pour pallier la dispersion d'une multitude de petites localités et rationaliser la gestion locale reflète à la fois les disparités socio-économiques considérables de la réalité municipale, les intérêts des édiles locaux à préserver leurs ressources propres et le fort référent identitaire que représente le village pour ses habitants.

3 - Ministère des Affaires municipales et rurales, 1998. Le chiffre de 1422 localités a, quant à lui, été mentionné en janvier 1997 (à cette date étaient recensées 695 municipalités), au moment de l'enquête sur les villages et les municipalités effectuée par le ministère. Voir le journal *An Nahar*, 21 février 1997 et P. SALEM, R. ANTOUN, H. KRAYEM, *La réalité des municipalités au Liban*, Beyrouth, LCPS, 1998 (en arabe).

4 - P. SALEM, H. KRAYEM (dir.), *Les élections municipales de 1998*, Beyrouth, LCPS, à paraître.

5 - A. MABILEAU, *Le système local en France*, Paris, Montchrestien, 1994.

6 - C. YSMAL, « Élitisme et leaders », J. Leca et M. Grawitz (dir.), *Traité de Science Politique*, Paris, PUF, 1985, Tome 3, p. 603-643.

7 - J. BAHOUT, « Municipalités et pouvoirs locaux au Liban : enjeux et logiques de la représentation », *Travaux et Jours*, n° 60, 1997, p. 255-265.

8 - Parmi la littérature abondante sur la notion de gouvernance, retenons le numéro spécial consacré à ce thème dans la *Revue Internationale des Sciences Sociales*, 155, 1998 ; J. KOOMAN (ed.), *Modern Governance : New Government - Society Interactions*, London, Sage, 1993.

9 - P.C. CLAEYS, A.P. FROGNER, *L'échange politique*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1995.

10 - D. KING et G. STOKER (ed.), *Rethinking Local Democracy*, London, MacMillan. Voir aussi C. GUONNET, « Élections et apprentissage de la politique. Les élections sous la monarchie de Juillet », *RFSF*, 46 (4), 1996, p. 555-579.

11 - J. BLANC, B. RÉMOND, *Les collectivités locales*, Paris, Presses de Sciences Po/Dalloz, 1994.

12 - J. DECRUET, « Statut et situation des municipalités au Liban », *Travaux et Jours*, op. cit., et J.P. DOUENCE, Y. SCHEMEL (dir.), « le rôle des municipalités en matière de développement », op. cit.

13 - A. MABILEAU (dir.), *Les pouvoirs locaux à l'épreuve de la décentralisation*, Bordeaux, Centre d'étude et de recherche sur la vie locale, série n° 9, 1983.

- les compétences municipales sont l'objet de la présentation de Abd al-Hamid Fakhoury. Sur le modèle de la loi française de 1884, le principe de compétence générale a été retenu, attribuant à la municipalité, et à son pouvoir exécutif en particulier, des prérogatives illimitées *a priori*. La loi de 1977 offre en outre de grandes possibilités d'interaction entre la municipalité et la société civile dans l'exercice de ces compétences, ainsi que le montre l'analyse de Ziad Baroud. Les handicaps à l'exercice de ces prérogatives restent cependant considérables, en premier lieu pour des raisons d'ordre juridique (étendue du pouvoir de contrôle administratif, nombre des organes de tutelle).

- les moyens financiers des municipalités, limités et irréguliers, constituent également un obstacle au développement de l'action municipale. Le texte de Sami Atallah offre un éclairage sur la législation qui encadre fortement les finances municipales : elle apparaît complexe (multiplicité des sources de revenus et déficience des mécanismes de collecte et de redistribution) et inadaptée aux évolutions financière, économique et technique du pays. - enfin, la liste des revendications posées par le président de la municipalité de Ghobeyri au gouvernement central et celle des projets à entreprendre ne sauraient mieux illustrer la multiplicité des problèmes qu'affronte une municipalité au quotidien.

ANALYSE DES PROJETS DE DÉCENTRALISATION ADMINISTRATIVE ET POLITIQUE

Issam SLEIMAN

Professeur à la Faculté de Droit et de Science politique, Université Libanaise.

Il est nécessaire, pour introduire cette intervention, de distinguer décentralisation politique et décentralisation administrative.

La décentralisation politique concerne essentiellement la forme juridique de l'État, et consiste à créer des collectivités territoriales ayant une autonomie politique dans le cadre d'un État fédéral, de telle manière que chaque État fédéré possède sa propre constitution, un parlement local qui légifère dans le cadre de l'État fédéré, un gouvernement local qui traite des affaires courantes, des services administratifs et sécuritaires et un pouvoir judiciaire local. Les régions, ou les États fédérés, s'unissent dans le cadre d'un État fédéral doté d'une constitution fédérale, d'un parlement, d'un gouvernement central et d'un président. Les questions de défense et de relations extérieures ainsi que la frappe de la monnaie relèvent de l'État fédéral. C'est cet État qui est reconnu sur le plan international, et non les États fédérés, sauf exception.

La décentralisation politique réalise la diversité dans l'unité ; la diversité est sauvegardée grâce à l'autonomie des collectivités territoriales, et l'unité s'opère à travers la participation des États fédérés au pouvoir fédéral, par leur représentation au sein d'une deuxième chambre ou parlement fédéral distinct de la chambre des députés. Le

fédéralisme, ou la décentralisation politique, est instauré par un texte constitutionnel et non par une loi.

La décentralisation administrative se limite quant à elle à la création d'organismes locaux ayant une personnalité juridique, jouissant d'une autonomie administrative et financière, soumis à la tutelle du pouvoir central. La décentralisation administrative est régie par une loi qui définit les prérogatives de l'administration locale, son mode d'élection, ses relations avec le pouvoir central ainsi que ses ressources financières et ses domaines de compétence.

L'État libanais n'est pas un État fédéral ou complexe. C'est un État unitaire, bien que le régime politique libanais reconnaisse, dans le cadre de cet État, les communautés en tant qu'entités socio-politiques et leur accorde une autonomie dans l'administration de leurs affaires religieuses et les questions relevant du statut personnel, et bien qu'il répartisse les sièges parlementaires entre les communautés – comme l'exigent la constitution et la loi électorale – ainsi que les trois présidences – suivant une tradition remontant à 1943. Ces spécificités donnent à l'État libanais unitaire l'aspect d'un « fédéralisme personnel », radicalement distinct du fédéralisme territorial.

I - Les projets de décentralisation politique ou de fédéralisme

Durant la guerre qui a éclaté en 1975, certaines parties ont proposé le fédéralisme comme solution au problème de la coexistence et ont formulé plusieurs projets : celui de l'avocat Moussa Prince, celui du docteur Antoine Fattal, un projet de constitution fédérale pour la République libanaise, formulé par un groupe de juristes en 1977 et publié dans le quotidien *al-Amal*, ainsi qu'un projet rédigé en français par Yvonne Surock Cochrane sous le titre *Projet de constitution à régime fédéral*.

À l'époque, j'ai critiqué la proposition fédérale comme solution au problème de la coexistence communautaire au Liban dans la thèse de doctorat que j'ai soutenue à l'université d'Aix-Marseille sous le titre *Le fédéralisme et l'État libanais*. J'ai démontré que l'application du fédéralisme territorial ne résoud pas le problème de la coexistence au Liban mais qu'elle le rend plus compliqué¹. L'accord de Taëf a tranché le débat sur le problème de l'adoption du fédéralisme au Liban. Le « Document d'Entente nationale » affirme que « l'État libanais est un État unitaire et unifié doté d'un pouvoir central fort », et que « le territoire du Liban est un territoire pour tous les Libanais. Tout Libanais a le droit de résider dans n'importe quelle partie du territoire et de jouir de ce droit sous la protection de la loi. Pas de répartition du peuple en fonction de quelque appartenance que ce soit. Pas de division, pas de partition, pas d'implantation ». Ces textes ont été intégrés à la Constitution révisée en 1990.

II - La décentralisation administrative

Beaucoup de responsables ont confondu décentralisation administrative et déconcentration, bien que la différence entre

les deux notions soit grande. La déconcentration s'organise à l'intérieur de la centralisation et consiste à donner aux fonctionnaires relevant du pouvoir central dans des unités administratives différentes (*muhafaza-s* et *caza-s*) la prérogative d'accomplir certains actes administratifs sans référer au pouvoir central dans la capitale. Quant à la décentralisation administrative, elle se distingue de la déconcentration par le fait qu'elle octroie aux autorités locales élues une personnalité juridique et une autonomie financière et administrative sous la tutelle du pouvoir central, tandis que les administrations relevant du pouvoir central ne peuvent pas aspirer à l'autonomie financière et administrative ni avoir une personnalité juridique, et que leurs fonctionnaires sont liés au pouvoir central de manière hiérarchique et exécutent ses directives et ses ordres. En revanche, le pouvoir central exerce sur l'administration décentralisée une tutelle réglementée par la loi. Il ne peut lui donner ni ordres ni directives et ne peut contraindre cette administration locale à revenir sur ses décisions. En cas de litige entre l'administration locale décentralisée et le pouvoir central, c'est le Conseil d'État qui tranche.

Dans la décentralisation administrative telle qu'elle est présentée dans le « Document d'Entente nationale », il est question de « l'élargissement des prérogatives des *muhafiz-s* et des *qaimmaqam-s*. Les services administratifs de l'État seront présents, au plus haut niveau possible, dans tous les districts administratifs afin d'aider les citoyens et de répondre à leurs besoins localement ». Il va sans dire que ces questions s'inscrivent dans le cadre de la déconcentration et non dans le cadre de la décentralisation. Elles sont traitées dans le « Document d'Entente nationale » à côté du texte qui adopte la « décentralisation administrative élargie au niveau des petites unités administratives (*caza-s* et niveaux inférieurs) en procédant à l'élection d'un conseil pour chaque *caza* présidé par le *qaimmaqam* afin d'assurer la participation locale ».

III - Les projets de décentralisation administrative

Bien que neuf ans se soient écoulés depuis l'accord de Taëf, on attend toujours la nouvelle loi sur la décentralisation administrative exigée par le « Document d'Entente nationale » pour augmenter les ressources des municipalités ou des fédérations de municipalités, et établir une décentralisation administrative élargie. On s'est limité à introduire quelques modifications à la loi sur les conseils municipaux (décret 118 de 1977) portant sur leur mode d'élection, sans modifier leurs prérogatives ni celles de leurs présidents, ni les relations qui les lient au pouvoir de tutelle, à savoir le pouvoir central.

En 1997, une proposition de loi sur « l'organisation administrative et la décentralisation administrative » a été déposée devant le parlement. Cette proposition a été déférée devant la commission parlementaire de l'Administration et de la justice, laquelle a constitué une sous-commission d'étude avant d'abandonner le projet. Le 24 janvier 1999, Michel el-Murr, vice-Premier ministre et ministre de l'Intérieur chargé des Affaires municipales et rurales, a tenu

un discours à l'ouverture du congrès sur la vie municipale et la décentralisation à la salle de l'U.N.E.S.C.O. à Beyrouth, dans lequel il critiquait le pouvoir central dans ses relations avec les municipalités, faisant quelques propositions et promettant de préparer prochainement un projet de loi sur la décentralisation administrative. Le 14 avril 1999, les journaux ont publié une déclaration du ministre dans laquelle il disait que la loi sur la décentralisation administrative était prête et qu'elle serait discutée au mois de mai en Conseil des ministres avant d'être envoyée devant le parlement, mais rien n'a été fait dans ce sens à ce jour². Notre commentaire se limite donc à la « proposition de loi sur l'organisation administrative et la décentralisation administrative » de 1997, ainsi qu'aux propositions du ministre el-Murr dans son discours mentionné ci-dessus.

1 - Proposition de loi sur l'organisation administrative et la décentralisation administrative, déposée devant la commission parlementaire de l'Administration et de la Justice en 1997

Cette proposition trouve son fondement dans les dispositions du « Document d'Entente nationale » mentionnées plus haut.

Afin d'alléger les charges financières et de limiter l'encombrement de la capitale, il était jugé nécessaire de traiter localement les actes administratifs. La proposition consistait en une organisation administrative à un seul degré au lieu de deux, en réunissant les fonctions et les prérogatives du *muhafiz* et du *qaimmaqam* aux mains du premier, consolidant ainsi son pouvoir de prendre des décisions et des arrêtés en application du principe de décentralisation administrative élargie contenu dans l'accord de Taëf.

Cette argumentation appelle les remarques suivantes :

a - Les deux fonctions du *muhafiz* et du *qaimmaqam* ainsi que les prérogatives qui leur sont accordées, ne s'inscrivent pas dans le cadre de la décentralisation mais dans celui de la déconcentration, étant donné que ces fonctionnaires appartiennent au pouvoir central auquel ils sont liés par la voie hiérarchique.

b - L'accord de Taëf affirme la nécessité de « l'élargissement des prérogatives des *muhafiz-s* et des *qaimmaqam-s* » mais n'évoque pas la suppression des *caza-s* ni leur transformation en *muhafaza-s* ni, par le fait même, l'annulation de la fonction de *qaimmaqam*. Malgré ma conviction profonde que l'accord de Taëf n'est pas un texte sacré, que les formes juridiques doivent évoluer avec les transformations du réel, et abstraction faite du contenu de cet accord, quelques remarques s'imposent :

- la superficie limitée de la plupart des *caza-s* et leur faible nombre d'habitants ne justifient pas de les transformer en *muhafaza-s* où seraient représentés tous les ministères et les administrations autonomes.

- la transformation du *caza* en *muhafaza*, et la représentation de tous les ministères et des administrations autonomes, techniques ou sécuritaires, dans des unités administratives à l'échelle de la

1 - Issam SLEIMAN, « Le fédéralisme et l'État libanais », Thèse de doctorat

d'État, Faculté de Droit et de Science politique d'Aix-Marseille, 1983.

2 - Rappelons que le texte de I. Sleiman date du 17 avril 1999. Un projet de loi sur la « décentralisation administrative, l'organisation administrative, les municipalités et les *mukhtar-s*, et la réorganisation

du ministère de l'Intérieur » a été accepté en Conseil des ministres le 31 juillet 1999 et déposé au Parlement en août 1999 [Note de l'éditeur].

muhafaza conformément au second point de la proposition de loi sur l'organisation et la décentralisation administratives. imposeraient de lourdes charges financières à l'État : nécessité d'un grand nombre de fonctionnaires de deuxième et troisième catégories et de catégories inférieures, même s'il n'est plus besoin de tant de personnel dans de très petites circonscriptions, surtout avec la modernisation et la mécanisation de l'administration.

- Vu le grand nombre de *muhafiz*-s prévu dans la proposition de loi (25 dans les régions et un secrétariat général dans la capitale), placer les services des ministères et les administrations autonomes sous leur contrôle direct, comme le stipule l'article 7 de la proposition de loi, conduirait les fonctionnaires de ces institutions à être tiraillés entre le *muhafiz* et l'administration centrale. Il en résulterait une dispersion qui diminuerait l'efficacité de l'administration.

Le conseil de *muhafaza*

L'article 38 de la proposition de loi stipule que le conseil de *muhafaza* « jouit de la personnalité morale et de l'autonomie financière et administrative [...] et est considéré comme le pouvoir administratif supérieur » dans la *muhafaza*.

L'autonomie financière et administrative du conseil de *muhafaza* implique que lui soient accordées des prérogatives qui le transforment en pouvoir *de facto*, surtout qu'il est considéré comme la plus haute autorité administrative dans la *muhafaza*. Mais, en examinant les prérogatives qui lui seraient accordées en vertu de l'article 41 de la proposition de loi, on s'aperçoit que ce conseil serait plus un organe délibérant qu'un centre de décision et d'exécution – au moment même où la décentralisation administrative élargie implique de donner aux conseils locaux un pouvoir réel de décision et d'exécution. La plupart des responsabilités allouées au conseil de *muhafaza* dans la proposition de loi sont de nature consultative, abstraction faite de quelques prérogatives en matière de décision et d'exécution, qui entrent en contradiction avec les prérogatives des conseils municipaux et des fédérations municipales.

En fait, d'après la proposition de loi, le conseil de *muhafaza* ne peut être véritablement considéré comme le pouvoir administratif supérieur dans la *muhafaza*. Ce pouvoir est en réalité détenu par le *muhafiz* qui jouit de prérogatives très larges et préside le conseil. Nous pouvons donc dire que la proposition de loi s'inscrit dans le cadre de la déconcentration et non dans celui de la décentralisation élargie.

Désignation du tiers des membres du conseil de *muhafaza*
L'article 38 de la loi propose l'élection de deux tiers des membres du conseil de *muhafaza* par un vote secret direct, et la désignation d'un tiers par un décret sur proposition du ministre de l'Intérieur.

Or, la désignation des membres des conseils locaux décentralisés, surtout dans la proportion d'un tiers, contredit le concept de décentralisation administrative, la participation des citoyens à l'administration des affaires publiques locales ainsi que l'autonomie administrative et financière des

conseils locaux impliquant l'élection des présidents et des membres de ces conseils. À l'origine, la décentralisation a été conçue en vue de deux objectifs : étendre la démocratie et réaliser le développement au niveau local. La désignation des membres des conseils locaux (même partiellement) n'est pas seulement en contradiction avec la démocratie, elle porte aussi atteinte à l'autonomie administrative des conseils locaux et ouvre largement la porte à l'intervention du pouvoir central dans les affaires de ces conseils.

2 - Les propositions du ministre el-Murr au congrès sur la vie municipale et la décentralisation

Le ministre a insisté sur la différence fondamentale entre la déconcentration et la décentralisation administrative, et il a évoqué un système qui serait une symbiose des deux. Il a critiqué les pratiques du pouvoir central à l'égard des conseils municipaux et des fédérations municipales, en particulier l'appropriation de leurs prérogatives et de leurs finances, confiées à la Caisse autonome conformément à la loi, sous l'égide du ministre des Finances et de celui des Affaires municipales et rurales, ainsi que le fait de disposer de cet argent à l'insu des conseils municipaux en contradiction avec la loi. Sur ce plan, le ministre a raison. En effet, le décret 118 du 30 juin 1977 a accordé aux conseils municipaux et à leurs présidents de larges prérogatives. Il a exempté la plupart de leurs décisions de la sanction du pouvoir de tutelle, de façon que celles-ci soient exécutoires, sauf dans des domaines qu'il a clairement soumis à cette sanction en vertu des articles 60, 61 et 62. Mais la dévaluation de la monnaie libanaise, le fait de ne pas avoir tenu des élections municipales entre 1963 et 1998, la dissolution d'un grand nombre de conseils municipaux et le non renouvellement de ceux qui restaient, et enfin la promulgation d'un décret, contraire à la loi, obligeant les conseils municipaux à soumettre leurs décisions au ministère des Affaires municipales et rurales, tout cela a complètement soumis les conseils municipaux au pouvoir central.

Les propositions du ministre ont porté sur les « conseils de *caza* » qu'il a appelés « conseils de région administrative ». Sur la composition de ces conseils, il a déclaré : « nous avons choisi l'élection comme mode de sélection afin de garantir la participation locale en nous appuyant sur les personnes récemment élues à la tête des conseils municipaux, aux postes de *mukhtar* et de président de fédération, de manière que la forme proposée soit une forme intermédiaire entre la décentralisation et la déconcentration. La composition de ces conseils combine réellement la décentralisation (représentation des municipalités et des fédérations de municipalités) d'un côté, et la déconcentration (représentation des *mukhtar*-s) de l'autre. Le conseil de *caza* serait présidé par un représentant du pouvoir central, le président de la région administrative. Ainsi serait mise en œuvre la décentralisation élargie au niveau des petites unités administratives, visée par le « Document d'Entente nationale », et seraient appliquées les conditions prescrites d'appartenance au conseil de région.

Ceci supposerait l'élargissement du corps électoral de ce conseil de région, de manière qu'il ne se limite pas aux présidents des municipalités, ceux des fédérations municipales et aux *mukhtar*-s. Il devrait comprendre

d'autres membres de l'élite appartenant à des syndicats et à des organisations (avocats, ingénieurs, médecins, professeurs d'universités, dirigeants de clubs, etc.) de sorte que la représentation soit plus large et de meilleure qualité. D'autre part, il ne serait pas logique d'imposer des conditions de niveau d'éducation aux candidats aux élections municipales ou aux postes de *mukhtar*-s, question polémique dans laquelle certains voient une contradiction avec la démocratie.

Dans son discours, le ministre mentionnait : « il faut organiser le conseil régional et déterminer ses prérogatives, sa forme, la durée de son mandat, de manière qu'il soit un pouvoir délibératif et exécutif dirigé par le président de la région, et que ses caractéristiques et ses prérogatives soit fixées par un décret proposé par le ministre de l'Intérieur ». Il est en effet nécessaire que le conseil régional jouisse de la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière, ainsi que du pouvoir exécutif. Mais ses prérogatives devraient être définies par une loi et non par un décret, afin qu'elles ne puissent pas être modifiées facilement, étant entendu que depuis longtemps au Liban les prérogatives des conseils décentralisés sont fixées par la loi. Il faut que le conseil régional jouisse d'un réel pouvoir délibératif et exécutif, et que ses prérogatives n'empiètent pas sur celles des conseils municipaux ou des fédérations de municipalités. Il faut lui assurer des ressources financières stables afin qu'il puisse assumer les tâches qui lui incombent.

LA DÉCENTRALISATION ET LA SITUATION DES MUNICIPALITÉS AU LIBAN

Randa ANTOUN,

Professeuse d'administration publique,
Université Américaine de Beyrouth.

Ce texte s'attache à la place de la décentralisation administrative dans le développement de l'activité municipale au Liban. Beaucoup confondent le concept de décentralisation administrative et celui de déconcentration administrative, que nous distinguons comme suit :

La déconcentration est un système administratif qui opère dans le cadre de la centralisation. Elle consiste à donner des prérogatives à des fonctionnaires qui représentent le pouvoir central dans les régions et qui lui sont rattachés. Ils sont désignés par le pouvoir central et ne jouissent d'aucune autonomie administrative. Étant entendu que le pouvoir central leur accorde quelques prérogatives administratives afin de gérer les problèmes de la population et d'alléger ses charges, la déconcentration administrative est une forme allégée de centralisation.

Le principe de la décentralisation administrative consiste à redistribuer les tâches et les fonctions entre le gouvernement central et les organismes locaux élus dotés d'une personnalité morale agissant localement sous la tutelle du gouvernement, mais conservant leur autonomie administrative et financière de manière à ne pas être soumis directement au gouvernement dans l'exercice de leurs fonctions. Le pouvoir de tutelle exercé par le gouvernement

n'implique nullement celui de donner des directives ou des ordres, étant donnée l'autonomie accordée aux organes décentralisés. Pratiquement, la décentralisation administrative est fondée sur la distribution des pouvoirs entre le pouvoir central et ces organes, sur une base régionale. Conformément à la loi, il y a donc des limites à la tutelle exercée sur les décisions du conseil municipal. Ainsi, le pouvoir exercé par le gouvernement sur les organes déconcentrés diffère complètement de celui qu'il exerce sur les organes décentralisés.

La difficulté à définir et à qualifier la décentralisation administrative se trouve aggravée par la proximité de sa conception avec celle de déconcentration administrative, en ce qui concerne le niveau de délégation de pouvoir et la répartition géographique. La différence réside dans le fait que dans la décentralisation administrative la définition des pouvoirs et des attributions se fait par un transfert de prérogatives, tandis que dans la déconcentration elle s'opère par délégation. Les prérogatives des organes décentralisés sont définies dans les limites prévues par la loi, ce qui signifie que le pouvoir central ne peut les modifier ni en ajouter d'autres, sauf en utilisant les mêmes voies constitutionnelles.

Sur le plan administratif, le Liban a à la fois adopté dans la pratique la déconcentration et la décentralisation.

Les *muhafaza*-s, les *caza*-s et les conseils des *mukhtar*-s se présentent comme l'application pratique du principe de déconcentration.

Les *muhafaza*-s sont des circonscriptions qui ne jouissent pas de la personnalité morale. Ce sont les unités de base de la structure administrative du pays, qui regroupent les différents organismes publics représentant les ministères. À la tête de la *muhafaza* siège le *muhafiz*, fonctionnaire désigné par l'État. Il dirige les antennes des ministères dans son district et a autorité sur les fonctionnaires de l'État. Il fait le lien entre l'administration centrale et les administrations locales. Il jouit de larges prérogatives dans les domaines sécuritaire, sanitaire, économique et éducatif. Il veille à la situation politique et exerce un pouvoir de tutelle sur les municipalités. Malgré ces prérogatives, le *muhafiz* reste un fonctionnaire administratif soumis à ses chefs hiérarchiques dont il reçoit les directives. Il n'est pas autonome dans l'exercice de ses fonctions.

Le *caza* est le deuxième échelon du découpage administratif déconcentré. Il ne jouit pas non plus de la personnalité morale ni de l'autonomie administrative et financière. Le *caza* est dirigé par un fonctionnaire désigné par le pouvoir central, le *qaimmaqam*, dont le statut dans le *caza* équivaut à celui du *muhafiz* dans la *muhafaza*. La loi lui accorde des prérogatives dans les domaines agricole, sanitaire, et social. Il jouit d'une autorité de tutelle sur les municipalités mais reste soumis à l'autorité directe du *muhafiz*, de façon que même sa correspondance avec les ministères passe par le *muhafiz* et que les directives centrales lui parviennent par l'intermédiaire de ce dernier. Au niveau local, le pouvoir central s'exerce jusqu'aux villes et villages par le truchement des *mukhtar*-set des conseils de *mukhtar*-s. Ces conseils ne constituent pas des unités décentralisées dotées de la personnalité

juridique mais plutôt le troisième palier de l'organisation administrative centralisée. Il est vrai que le *mukhtar* et son conseil sont élus, ce qui les différencie du *qaimmaqam* et du *muhafiz*. Mais le *mukhtar* représente le pouvoir dans des affaires purement administratives, comme l'octroi de certificats et d'attestations ainsi que la facilitation des tâches des employés de l'administration. Bien qu'il soit élu, il est soumis au pouvoir hiérarchique du *qaimmaqam* et apparaît donc comme le représentant des autorités centrales dont il exécute les ordres. Quant à la tâche du conseil qui entoure le *mukhtar*, elle se restreint à des consultations locales sans pouvoir de décision. Les affaires locales relèvent donc des *mukhtar*-s qui sont les vrais répondants des administrés.

La décentralisation administrative s'applique à un seul niveau, celui des municipalités qui sont dotées de la personnalité morale et jouissent d'une autonomie administrative et financière.

Au Liban, il existe des municipalités depuis le milieu du XIX^e siècle, et sept lois municipales différentes se sont succédées, depuis la loi ottomane de mai 1877 jusqu'au décret 118 du 3 juin 1977. La législation libanaise est restée sous influence française depuis le décret 1208 du 12 mars 1922. Elle se caractérise par : 1 - l'unité du système administratif malgré les grandes différences de taille et du nombre d'habitants ; 2 - des règles générales dans lesquelles sont définies les compétences des municipalités en ce qui concerne les tâches d'intérêt public sans distinction de taille ni de situation ; 3 - le principe de l'unité administrative de l'État, qui lie l'administration locale au pouvoir exécutif de l'État et soumet les municipalités à la tutelle des représentants du pouvoir central.

Nous nous limitons dans ce texte à la situation de la municipalité dans le cadre de ce système administratif, sans traiter des prérogatives du conseil municipal ni des affaires financières ou du mode de fonctionnement ni d'autres questions abordées par d'autres auteurs dans ce Document du CERMOC.

La loi définit la municipalité comme une administration locale qui exerce, sur son territoire, les prérogatives accordées par la loi, dotée d'une personnalité morale et jouissant de l'autonomie financière et administrative.

La personnalité morale signifie que la municipalité a une existence juridique autonome par rapport à l'État, c'est-à-dire que l'institution subsiste en tant que telle, nonobstant les changements du conseil municipal. La municipalité est comptable financièrement et prépare un budget indépendant de celui de l'État. Elle peut porter plainte, ou faire l'objet d'une plainte de la part d'organismes et de personnes.

La municipalité est dotée de l'autonomie administrative. Même si elle reçoit des directives de son autorité de tutelle, elle jouit de prérogatives qui lui sont propres dans les limites de ses compétences et en vertu de la loi. Ses décisions peuvent concerner des individus, telle l'attribution d'un permis de construire, ou revêtir un aspect collectif, telle l'organisation de la circulation. La promulgation de certaines décisions par l'autorité de tutelle

en vertu de la loi ne change rien à leur nature. Elles relèvent de la responsabilité de celui qui les a prises. L'autorité de tutelle n'a pas le droit de modifier une décision du conseil municipal et, dans le cas où elle refuse d'approuver certaines décisions, la municipalité peut avoir recours au tribunal administratif.

L'autonomie financière rend la municipalité indépendante des pressions et capable d'asseoir et d'exécuter sa politique. La loi sur les ressources financières des municipalités est claire. Elle les limite aux taxes collectées directement auprès des citoyens, ainsi qu'aux taxes prélevées par l'État, par les administrations autonomes et par les institutions publiques pour le compte des municipalités et qui doivent être versées directement à chaque municipalité. Les taxes collectées par l'État pour le compte des municipalités (les taxes communes) doivent être redistribuées par une Caisse autonome, pour moitié sur une base démographique et pour moitié sur la base des ressources des années précédentes de la municipalité. L'objectif est d'inciter les municipalités à collecter elles-mêmes des taxes, car plus elles collectent de taxes, plus leur part de ces redevances communes augmentent. S'ajoutent les aides et les prêts que les municipalités peuvent obtenir de l'État, ainsi que les recettes des amendes dans le domaine de la construction. La municipalité a aussi le droit d'accepter des dons et des legs.

Quelles sont les caractéristiques de la décentralisation dans la loi sur les municipalités ?

La loi appelle à la constitution d'un conseil municipal dans chaque ville et village dans les limites desquels les tâches d'utilité publique relèvent de la municipalité. La municipalité est donc l'institution légale pour traiter les affaires des villes et des villages, affaires distinctes des affaires nationales. Il est vrai que l'article 49 de la loi sur les municipalités a défini les questions qui font partie des prérogatives du conseil municipal, mais cette définition n'est nullement restrictive. En vertu de l'article 47, toutes les questions d'intérêt général dans la localité relèvent de sa compétence. La municipalité ne pourrait pas exercer ses différentes prérogatives (de façon autonome) si elle ne jouissait pas de la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière à l'égard de l'État, conformément à la loi.

L'élection constitue la seconde caractéristique de la décentralisation. De ces élections sont issus les conseils municipaux représentant la population. La démocratie garantie par des élections libres est le fondement de ce système. La loi libanaise exige que les membres du conseil municipal soient élus au suffrage universel direct.

La troisième caractéristique, sans laquelle la décentralisation perd son sens, est celle de l'autonomie. Elle signifie que les conseils élus sont capables de prendre leurs décisions suivant la loi et à l'abri des interférences et des influences du pouvoir central. Mais l'autonomie s'arrête là où commencent l'intérêt national et l'unité de l'État. Si cette autonomie dépassait certaines limites, elle cesserait de relever de la décentralisation administrative pour devenir une décentralisation politique. C'est pourquoi le pouvoir de tutelle intervient par le moyen de la loi afin d'assurer un équilibre entre intérêt local et intérêt national

et d'empêcher les pouvoirs locaux d'outrepasser leurs limites ou de mal utiliser leurs prérogatives. Il ne fait pas de doute que le degré de décentralisation d'un État se mesure au degré de liberté accordée aux conseils locaux dans la gestion de leurs affaires et au caractère exécutoire de leurs décisions, selon que le pouvoir de tutelle intervient de manière restreinte ou massive.

La loi sur les municipalités mentionne les décisions exécutoires en excluant celles qui sont soumises à l'approbation de l'autorité de tutelle administrative. Il en résulte que la tutelle du pouvoir central et de ses représentants se limite à des questions définies par la loi. Mais le pouvoir de tutelle ne se limite pas à l'approbation de quelques décisions du conseil municipal, il consiste aussi à suspendre l'exécution de certaines décisions. Le *qaimmaqam*, le *muhafiz* et le ministre (des Affaires municipales et rurales) ont le droit de suspendre provisoirement et n'importe quand, pour des raisons de sécurité, l'exécution d'un arrêté municipal. Cette mesure peut alors faire l'objet d'un recours devant le conseil d'État, et dans ce cas le pouvoir de tutelle est tenu de prouver que sa décision est justifiée et prise pour des raisons de sécurité.

La tutelle implique également la substitution du *qaimmaqam* au conseil municipal au cas où le conseil ou son président refuse de se conformer à la loi et aux règlements. Il faut que le *qaimmaqam* adresse au conseil municipal ou à son président un ordre écrit l'intimant d'exécuter une tâche dans un délai donné. Ce délai outrepassé, et avec l'accord du *muhafiz*, il peut lui-même décider son exécution.

Le plus important dans la tutelle est le droit de dissoudre le conseil municipal dans le cas où celui-ci commet des erreurs importantes et répétées qui portent préjudice aux intérêts municipaux. La dissolution intervient par décret pris en Conseil des ministres, procédure qui constitue une garantie pour le conseil municipal.

Il semble que les principes généraux d'un régime de décentralisation administrative existent au Liban. L'autonomie requise afin que le conseil municipal exerce son rôle existe aussi. L'exercice du pouvoir de tutelle reste exceptionnel, et les conseils jouissent de prérogatives et ont l'assurance de faire leur travail. Mais le concept de décentralisation administrative s'est-il vraiment concrétisé sur la base d'une représentation démocratique et dans l'objectif d'accomplir des tâches administratives, de développement et de services ?

La question se pose parce qu'après trente années de blocage de la représentation démocratique, des élections municipales ont eu lieu. Malgré cela, les municipalités sont devenues le théâtre d'un jeu politique local plus que des centres de développement, et d'amélioration des services. Ceci s'explique par la structure politique libanaise et le climat socio-politique.

Les municipalités peuvent-elles donner un contenu au second principe, celui du développement et des services ? En fait, elles se sont montrées incapables de répondre aux besoins des administrés. La plupart d'entre elles se sont

trouvées, avant et après les élections, dans l'impossibilité de promouvoir des projets d'infrastructures, de santé ou des projets sociaux susceptibles d'améliorer le niveau de vie. Cette incapacité est due aux faibles ressources et aux défaillances de leurs services administratifs et techniques. Il faut ajouter que les municipalités n'ont réussi ni à se transformer en embryon de pouvoir local, ni à appliquer de manière raisonnable le régime de décentralisation administrative.

Les municipalités souffrent en outre d'un manque flagrant de personnel qualifié. La plupart ont un appareil administratif rudimentaire, ou n'en ont pas du tout. Ceci est dû à leur manque de ressources et à leur petite taille, mais aussi au vieillissement, d'où l'urgence de renouveler le personnel municipal.

La plupart des municipalités du Liban sont peu étendues, leurs ressources sont très limitées, ce qui les rend incapables d'entreprendre des projets. Certaines dépensent toutes leurs ressources en salaires et en charges sociales. Dans les moyennes et grandes municipalités se pose le problème de la collecte des recettes et du refus de l'État de reverser son dû. L'État entrave même le travail des municipalités en alourdissant leurs dettes puisqu'elles doivent payer des intérêts sur les prêts gouvernementaux.

Certaines municipalités sont incapables de dépenser leurs revenus faute de personnel et de fonctionnaires capables de planifier et d'exécuter des projets de développement et de services.

S'ajoutent les problèmes de la multiplicité des pouvoirs de tutelle sur les municipalités, qui entrave leur travail, du manque de clarté et du chevauchement des prérogatives du ministère de l'Intérieur et de ses fonctionnaires tels le *muhafiz* et le *qaimmaqam*, d'un côté, et du ministère des Affaires municipales et rurales, de l'autre. Les prérogatives accordées aux municipalités sont neutralisées par les entraves et les contrôles, si bien que la décentralisation administrative devient formelle. Tout ceci peut être dû à l'incompréhension du rôle des municipalités par les pouvoirs publics et à la crainte qu'elles ne se libèrent de l'hégémonie du pouvoir politique, qu'elles paralysent son travail ou qu'elles confient certaines de leurs tâches au secteur privé.

L'expérience de l'activité municipale au Liban en tant que reflet de la décentralisation administrative n'a pas été probante. Il faut donc revenir à un système administratif articulé et homogène. Le « Document d'Entente nationale » l'a prévu clairement en parlant de décentralisation administrative élargie et en insistant sur la déconcentration administrative. L'accord de Taëf mentionne l'élargissement des prérogatives des *muhafiz*-s et des *qaimmaqam*-s, et la représentation des administrations publiques au niveau administratif régional le plus élevé, afin de faciliter le service public et de pourvoir aux besoins locaux.

Pour la décentralisation administrative, l'accord mentionne une structure élargie au niveau des petites unités administratives (*caza*-s et *infra*) par l'élection d'un conseil de *caza*. L'unité de base serait le conseil de *caza*, conseil élu jouissant d'une personnalité morale et d'une certaine

forme d'autonomie administrative et financière. Il serait présidé par le *qaimmaqam* qui représenterait le pouvoir central et assurerait ainsi la coordination entre les organes décentralisés et celui-ci. L'objectif est l'amélioration des capacités financières, techniques, administratives et représentatives de l'unité administrative décentralisée, qui lui donnerait la possibilité d'investir dans le domaine du développement et des services.

Bien que l'accord de Taëf ait mentionné la décentralisation administrative, dix ans après, aucune loi n'a été adoptée qui change les pratiques alors qu'il est urgent que les municipalités puissent fonctionner dans une structure décentralisée, moderne et rationnelle. Il faut mettre en œuvre l'accord de Taëf, à savoir la constitution des conseils de *caza* en transformant le *caza* de pur et simple circonscription administrative soumise directement au pouvoir central en une unité administrative décentralisée ayant une personnalité juridique et dotée d'un conseil élu, de ressources propres et de prérogatives semblables à celles des entités régionales décentralisées ailleurs dans le monde. Le conseil de *caza* se concentrerait sur des objectifs de développement régional au sens large, tandis que les municipalités se chargeraient des services sur le plan local. La décentralisation constitue un tout intégré. Il faut planifier et fixer tous les détails de ce système avant qu'il puisse produire ses effets positifs. Elle ne s'opère pas de manière partielle mais bien en tant que tout structuré et harmonieux.

Les élections municipales ont eu lieu et les municipalités sont en train d'être soumises à une évaluation, sans qu'une réelle planification ni la décentralisation administrative n'aient été réalisées. Selon nous, les municipalités vont agir seules, sans les autres partenaires et sans que des initiatives telles que la modernisation de la loi ou la constitution des conseils de *caza* ne soient prises. Il faut reconsidérer le rôle des municipalités et en avoir une vision globale et large, parce que nous ne pouvons pas exiger qu'elles travaillent et rendent des comptes si elles n'ont pas les règlements administratifs adéquats, les éléments humains compétents et les ressources nécessaires. Les municipalités ont un rôle important à jouer dans l'amélioration de la participation de citoyens et leur représentation démocratique ainsi que dans la mise en œuvre équilibrée des projets de développement et des services.

LES FÉDÉRATIONS DE MUNICIPALITÉS : PROBLÈMES ET MODES D'ACTION

'Abd el-Qader ALAM ED-DIN,
Président de la municipalité
d'el-Mina.

Retour aux sources

1 - Sur le concept et la définition de la municipalité

Le décret 118 de 1977 a donné une haute idée du pouvoir municipal. Il accorde au conseil municipal des prérogatives et des compétences très vastes, et une grande autonomie de décision dans l'accomplissement des tâches municipales. Son article premier stipule que la « municipalité est une administration locale qui exerce, sur son territoire, les prérogatives qui lui sont accordées par la loi. Elle est dotée de la personnalité morale et jouit de l'autonomie financière et administrative reconnue par la loi. »

Ceci appelle deux remarques :

1 - « Administration locale » est comprise dans le sens de « démocratie directe » : les citoyens exercent leur droit de vote et la pratique démocratique mène clairement à la création de conseils municipaux jouissant de l'autonomie financière et administrative, et à l'affermissement et l'application de l'idée de décentralisation administrative locale.

2 - Concernant la municipalité en tant que personnalité autonome financièrement et administrativement, il faut dire que nous avons beaucoup souffert du manque d'application des lois concernant les impôts durant la guerre. Après le rétablissement de la situation, nous avons repris notre travail et recommencé à percevoir des revenus et à assurer les services municipaux. Mais les revenus ne couvraient pas les dépenses. Nous avons réclamé à maintes reprises que soient rendus aux municipalités leurs avoirs gelés au ministère des Finances, qui proviennent des pourcentages prélevés par l'État sur les taxes sur l'électricité, le téléphone, l'eau, l'essence, le port, etc. L'État tergiverse, ce qui signifie que les municipalités sont incapables de financer le moindre service et, à plus forte raison, d'envisager la mise en place de grands projets ou d'assurer les infrastructures.

En tant que membre d'un Conseil municipal depuis 1973, et Président de municipalité depuis 1977, je voudrais donc attirer l'attention des juristes sur les points suivants à appliquer :

1 - libérer le Conseil municipal de ses entraves pour lui permettre une gestion administrative et financière saine, de façon à économiser l'argent public et à lancer les projets nécessaires.

2 - élaborer un mécanisme pour appliquer le contenu du « Document d'Entente nationale » au sujet de l'amélioration des ressources des municipalités et des fédérations.

3 - appliquer la loi en obligeant les administrations relevant

de l'État et les institutions publiques à payer leur dû aux municipalités dans le délai de trois mois prévus par la loi, ainsi que les intérêts liés au retard des versements.

4 - réviser la loi 60/88 qui régit les taxes municipales, afin d'en modifier les taux fixes dont la valeur n'est plus en relation avec le pouvoir d'achat de la livre libanaise, dans un souci d'égalité et de justice.

5 - organiser, de la part du Conseil de la fonction publique et de manière prioritaire, un concours de recrutement du personnel municipal, en particulier dans les services financiers (contrôleur, collecteur) et administratifs.

J'insiste sur la nécessité de municipalités fonctionnant bien sur les deux plans financier et civil, et sur le développement de leurs capacités en me basant sur le raisonnement suivant : donnez-moi des municipalités mitoyennes qui fonctionnent et vous aurez une Fédération de municipalités réussie.

2 - Sur le concept de fédération

L'idée de constituer des fédérations de municipalités remonte à 1965 lorsque le Premier ministre Taqi ed-Din el-Solh, en sa qualité de ministre de l'Intérieur, avait appelé à la tenue d'un congrès national sur les municipalités au Liban. En 1977 a été promulguée la nouvelle loi sur les municipalités dont l'article 114 appelle à la constitution de fédérations de municipalités afin d'entreprendre les projets qui dépassent les possibilités financières d'une seule municipalité – des projets tels que les grands travaux urbanistiques, les pompiers, les abattoirs, le traitement des ordures, les réseaux d'égouts, etc.

À l'époque, le ministère de l'Intérieur a alloué la somme de 10 millions de livres libanaises aux fédérations, et la Caisse autonome des municipalités, 15 millions. Les finances des fédérations se composaient de 10 % des ressources de chaque municipalité, somme à laquelle s'ajoutaient un pourcentage supplémentaire prélevé sur les budgets des municipalités bénéficiant de projets communs, des aides, les sommes allouées à la fédération par la Caisse autonome, la participation de l'État, des dons et des legs.

Les ressources prévues par la loi n'ont pas été assurées, si bien que l'activité des fédérations ne pouvait pas réellement démarrer.

La fédération des municipalités de Tripoli

Ceux qui plaident en faveur d'une unité en 1973 tiraient argument des intérêts communs de Tripoli et de el-Mina. Les redevances du port profitaient aux deux municipalités et couvraient les frais de l'abattoir commun. La foire internationale de Tripoli se trouve à l'intersection des deux villes. Les rues principales se prolongent. Les deux villes possèdent un réseau commun d'égouts, une même compagnie des pompiers. D'où l'idée que l'unification permettrait des économies.

D'autres exprimaient l'inquiétude des habitants d'el-Mina devant cette unification qui pourrait drainer leurs ressources. L'expérience a donné raison à leurs réserves. En fait, il n'y a pas eu de fusion mais création d'une

fédération, désapprouvée au départ par le conseil municipal d'el-Mina, puis acceptée car la décision émanait du pouvoir législatif.

Pourquoi nous sommes nous opposés à la fédération des municipalités de Tripoli ?

Ce projet a rencontré l'opposition des habitants d'el-Mina parce qu'il privait la ville de secteurs économiques rentables depuis des années, qui lui avaient permis de connaître un grand essor. Bref, nous n'avons pas trouvé dans cette fédération l'intérêt promis. Nous nous sommes trouvés en position de devoir payer 25 % de notre budget afin de faire fonctionner la fédération dont nous ne pouvions contrôler le fonctionnement. Nous devions trouver du personnel pour faire marcher la fédération alors que nous ne pouvions pas couvrir les salaires de notre propre personnel. Qui allait s'occuper de notre réseau d'égouts qui date du temps du Mandat, qui allait renouveler la vieille flotte de voitures de pompiers ? Face à l'opposition du président de la fédération, nous avons dû engager une bataille afin de démolir le vieil abattoir pour pouvoir construire une corniche qui constitue le poumon d'el-Mina, et pour ouvrir un nouvel abattoir. Pourquoi les municipalités de Tripoli, d'el-Mina et de Baddawi doivent-elles financer des organismes qui profitent à toute la région du Liban Nord ? Les équipements contre l'incendie, ainsi que les frais d'installation et d'entretien du nouvel abattoir moderne, devraient être financés par toutes les municipalités du Liban Nord qui profitent de leurs services. On pouvait croire qu'une fédération des municipalités allait favoriser la réalisation de projets que les finances d'une seule municipalité ne pouvaient couvrir, mais il n'en fut rien. Cette fédération n'a réalisé aucun projet, surtout que le Conseil du Développement et de la Reconstruction reçoit et redistribue dorénavant les dons internationaux en fonction des besoins. Ce Conseil monopolise l'exécution des grands projets d'infrastructure et de développement dans les régions. Ceci empêche les municipalités de mettre en œuvre des projets prioritaires pour elles.

En ce qui concerne les réunions arabes et internationales, la plupart de nos municipalités sont membres de l'organisation des villes arabes ou de l'organisation des villes méditerranéennes ainsi que d'autres organisations, afin d'échanger des expériences, de jumeler nos villes avec d'autres villes et d'améliorer notre travail municipal. Nous participons à ces réunions en tant que président de municipalité et non en tant que président de fédération. L'idée de fédération des municipalités n'a pas encore mûri chez les citoyens et les responsables locaux ; la préférence va à l'activité au niveau du quartier et à la recherche de solutions locales et non au niveau de la ville. Pour faire sortir le citoyen de son quartier et l'intéresser à sa ville, il faudrait une éducation à la coopération.

La réalité sur le terrain

Des municipalités qui fonctionnent bien permettent à la fédération de municipalités de réussir. Une municipalité qui ne fonctionne pas bien ne peut pas s'associer avec une municipalité qui fonctionne. Toutes les municipalités ne

savent pas créer la confiance et le consensus des habitants. Dans notre ville, nous avons fondé depuis 1978 un ensemble de clubs qui rassemblent les associations qui débattent les affaires de la ville et font avancer des idées utiles. Nous avons, par exemple, construit deux écoles dans un quartier de logements sociaux, en 1980 et 1994. Nous nous sommes entendus avec le ministère de l'Enseignement technique et professionnel pour la construction d'une école hôtelière, et avec le ministère des Affaires sociales pour créer un centre de services. Et nous avons été une municipalité pionnière en finançant un centre municipal de soins qui reçoit plus de 400 malades par mois et distribue, avec l'aide d'organismes locaux et internationaux, des médicaments aux personnes atteintes de maladies chroniques. Nous avons aussi créé une bibliothèque de plus de 14 000 livres.

Conclusion

La différence est grande entre le texte de la loi de 1977 et les tâches du conseil municipal. Prenons un exemple : à cause des limites de l'autonomie financière dans l'application de la loi de 1977, le conseil municipal doit se préoccuper des salaires et des aides médicales et scolaires. Or l'article 50 stipule que le conseil municipal peut créer et administrer des écoles officielles, des maternités, des écoles professionnelles, des logements sociaux, des hôpitaux, des musées, des bibliothèques et des moyens de transport public local. Ces activités dépassent de loin les possibilités du conseil municipal pour des raisons financières mais aussi et surtout pour une autre raison évidente : ces projets relèvent des prérogatives des ministères concernés dont les dossiers mettent parfois des années pour aboutir.

En fin de compte, l'expérience de la fédération municipale s'inscrit dans le futur, elle n'a pas vraiment eu sa chance jusqu'ici. Je souhaite que mon expérience enrichisse le débat, et qu'elle soit utile à la constitution de fédérations municipales au service des citoyens.

LES FINANCES MUNICIPALES AU LIBAN

Sami ATALLAH
Chercheur au Lebanese Center
for Policy Studies.

L'objectif de ce texte est d'examiner les sources et les problèmes des finances des municipalités au Liban ainsi que d'avancer des solutions visant à leur amélioration. Pour que les municipalités soient réellement autonomes, il faut qu'elles jouissent non seulement de l'autonomie politique mais aussi d'une autonomie financière afin d'assurer les services publics nécessaires.

Au Liban, les municipalités sont parvenues à une certaine autonomie après les élections de 1998. Mais les ressources qui leur permettent d'organiser les services sont encore limitées et irrégulières et dépendent souvent du gouvernement central.

Pour mesurer le degré d'autonomie financière dont jouissent les municipalités au Liban, je traiterai de trois thèmes :

1 - les sources des revenus municipaux, leur nombre, leur nature et leur importance.

2 - la composition de chacune de ces sources de revenus, ses caractéristiques et ses problèmes. Par « composition de source de revenus », j'entends identifier les taxes, les surtaxes et les impôts, ainsi que leurs taux et leurs niveaux. Par « caractéristiques de chaque source » je cherche à mesurer l'étendue de l'autonomie financière dont jouissent légalement les municipalités. Peuvent-elles décider un impôt ? Définir un taux d'imposition ? Collecter les impôts ? Etc. J'analyserai ensuite les problèmes et les difficultés qu'affrontent les municipalités pour recevoir leur part de ressources, et enfin les problèmes administratifs et les défis institutionnels.

3 - les solutions préconisées pour le règlement du problème des ressources municipales, et la manière, pour une municipalité, d'augmenter ses ressources dans le système en vigueur. Je ferai ensuite des suggestions sur la réforme du système financier afin d'augmenter l'autonomie des municipalités.

Ce texte sur les finances des municipalités est tiré d'une étude plus vaste menée au LCPS sur les municipalités et la décentralisation au Liban, à partir de trois sources principales :

- l'examen de 4 lois et décrets importants qui traitent des questions financières : le décret 118 de 1977 ; le décret 1917 de 1979 qui « définit les normes et les règles de distribution des ressources de la Caisse autonome des municipalités (CAM) » ; le décret 5595 de 1982, consacré à la « définition des règles de comptabilité dans les municipalités non soumises à la loi de comptabilité générale » ; la loi 60 de 1988, « loi sur les taxes et surtaxes municipales ».

- des enquêtes auprès de six municipalités quelques mois avant les élections : Beit Mery, Broummana, Jounieh, Nabatieh, Roumieh et Tripoli. Dans chacune de ces municipalités, j'ai rencontré le président et les membres du conseil municipal, ainsi que les responsables de la comptabilité et du personnel, des collecteurs d'impôts, etc. Ceci m'a donné une idée approfondie et précieuse des problèmes et des défis qu'affrontent les municipalités.

- des rencontres avec des responsables du gouvernement central parmi lesquels le ministre des Affaires municipales et rurales, ses conseillers, des responsables de son ministère et du ministère des Finances, ainsi que le *muhafiz* du Mont Liban et le *qaimmaqam* du Kesrouan.

I - Les sources des revenus municipaux

Les municipalités du Liban jouissent de sept sources de revenu qui leur permettent de financer leurs activités :

- les taxes collectées directement par les municipalités.
- les taxes collectées par l'État, les offices autonomes et les institutions publiques pour le compte des municipalités auxquelles elles sont reversées directement.
- les taxes collectées par l'État pour le compte de l'ensemble des municipalités.
- les aides financières et les prêts.

- les revenus des biens municipaux y compris les revenus des terres *mushâ'a*.

- les amendes.

- les dons et legs.

La plupart des municipalités comptent généralement sur les taxes qu'elles collectent directement auprès des personnes imposées pour couvrir leurs dépenses. Je vais traiter des trois premières ressources qui sont les plus importantes et qui sont au cœur du système financier.

II - Composition, caractéristiques et problèmes

a - Les taxes collectées directement par les municipalités

En vertu de la loi 60 de 1988, les municipalités ont le droit de collecter directement 16 types différents de taxes : les taxes locatives, les taxes sur les lieux de réunion et les clubs de jeux, les taxes sur la publicité, les taxes sur l'exploitation des propriétés municipales, les taxes sur la distribution des carburants, les taxes sur l'industrie, les taxes sur les enchères, les taxes sur la vente ambulante, les taxes sur les abattoirs, les taxes sur les sites touristiques, les taxes sur la valeur locative, les taxes sur les permis de construire, les taxes sur la voirie, les taxes sur les certificats et les études techniques, les taxes sur l'amélioration de l'habitat, les taxes sur les explosifs et les substances inflammables.

Bien que ces taxes soient supposées assurer aux municipalités leur autonomie financière, la loi ne permet pas aux pouvoirs locaux d'en créer de supplémentaires ni de fixer la base d'imposition. Il faut ajouter que les marges des taux des taxes et d'impôts admises par la loi sont minimales, ce qui limite l'autonomie de la municipalité. La seule prérogative sérieuse de la municipalité consiste à collecter les taxes.

Dans cette longue liste de taxes, seules deux sont réellement importantes : la taxe sur la valeur locative (habitation et commerce) et la taxe sur les permis de construire. Le mode d'évaluation des taxes municipales est lent et primitif. Par exemple, la taxe sur la petite industrie se calcule à partir du nombre de chevaux vapeur des machines. D'autre part, à cause de la détérioration de la livre libanaise, la valeur des taxes est devenue nulle ou presque : la taxe sur l'investissement dans les sociétés industrielles varie entre 10 LL (0,0067 \$) et 100 LL (0,067 \$).

Beaucoup de municipalités continuent de tenir la comptabilité des impôts sur un cahier. L'absence d'ordinateur empêche de collecter, de traiter et de moderniser les informations.

Il faut ajouter que le mode de collecte des impôts est inefficace. Par exemple, les listes sont dressées en fonction du cadastre au lieu de l'être en fonction de l'emplacement géographique, si bien que la collecte est longue, surtout que beaucoup de municipalités comme Tripoli ou Jounieh n'ont pas un nombre suffisant de collecteurs d'impôts. Souvent, les municipalités n'ont pas les moyens de recouvrer l'impôt.

b - Les ressources collectées pour le compte des municipalités

La seconde source de revenus majeure est constituée par les collectes faites par les institutions publiques, parapubliques ou privées pour le compte des municipalités. En vertu de la loi 60 de 1988, les surtaxes collectées par

ces institutions sont les suivantes :

- surtaxe de 3 % sur les plus-values immobilières.
- surtaxe de 10 % sur les abonnements et communications téléphoniques.
- surtaxe de 10 % sur l'électricité consommée.
- surtaxe sur la consommation d'eau.

Les sommes collectées par les administrations publiques doivent être transférées directement aux municipalités. Les sommes collectées par les institutions privées sont les taxes sur les contrats d'assurance (exceptée l'assurance-vie) et la taxe sur l'utilisation du téléphone mobile.

Les municipalités ne peuvent pas donner leur avis sur le choix des taxes, ni sur la base de taxation, sur leur augmentation, leur collecte ni leur gestion.

La collecte des surtaxes relève des institutions publiques. Ceci dispense les municipalités de la nécessité de poursuivre elles-mêmes ceux qui refusent de payer les impôts. Mais beaucoup de municipalités affrontent un problème plus grave qui est celui de ne pas avoir la maîtrise de l'argent collecté. Autrefois, beaucoup de municipalités recevaient une part de leurs revenus du ministère des Postes et Télécommunications, ainsi que de l'Électricité du Liban, mais jamais du ministère des Ressources hydrauliques. D'ailleurs les municipalités n'ont pas les moyens de savoir quelle somme leur est due par les services publics mentionnés. Enfin les municipalités n'ont aucun moyen pour obliger ces services à transférer les sommes qui leur sont dues, ce qui les empêche de les inscrire à leur budget.

c - Les surtaxes collectées par l'État au nom de toutes les municipalités

Le gouvernement central collecte treize sortes de taxes et les dépose dans une caisse appelée Caisse autonome des municipalités (CAM). En vertu de la loi 60 de 1988, les revenus de cette caisse se composent des surtaxes et taxes suivantes :

- surtaxe progressive de 10 % sur l'immobilier.
- surtaxe de 15 % sur les profits des entreprises commerciales, industrielles et non commerciales.
- surtaxe de 10 % sur les dons et les droits de succession.
- surtaxe de 5 % sur l'enregistrement des propriétés immobilières.
- taxe sur le port de 3,5 %.
- taxe de 6 % sur les assurances, exceptée l'assurance-vie.
- surtaxe de 25 % sur l'enregistrement des voitures et des motocycles.
- surtaxe de 1,5 % sur certaines marchandises importées comme la bière, le vin, d'autres boissons alcooliques, la viande, le poisson, les eaux gazeuses, etc.
- surtaxe de 10 % collectée par le ministère des Postes et des Télécommunications sur les abonnements et les communications téléphoniques.
- surtaxe de 10 % sur la consommation d'électricité, collectée par l'Électricité du Liban.
- surtaxe de 10 % sur la consommation d'eau.
- surtaxe de 5 % sur les cigarettes et les tabacs.

Le gouvernement fixe les taxes, les surtaxes et leurs taux, et il les collecte pour le compte des municipalités. En vertu de l'article 2 de décret 1917 de 1979, les avoirs de la CAM sont déposés à la Banque du Liban sur le compte du

ministère des Finances. Le retrait de l'argent nécessite l'accord des deux ministres des Finances et des Affaires municipales et rurales.

Avant la distribution aux municipalités et aux fédérations de municipalités, les deux ministres fixent ensemble les dépenses à déduire de la CAM pour les salaires et les coûts de services au ministère des Affaires municipales.

En vertu de l'article 4 de la loi, le fonds de la CAM doit être distribué comme suit :

- d'abord, en vertu de l'article 7 du décret 1917, 75 % aux municipalités et 25 % aux fédérations.

- ensuite, en vertu des articles 11 et 12, une proportion de 70 % doit être consacrée aux budgets de fonctionnement et 30 % aux projets de développement approuvés par le ministère des Affaires municipales. Les 70 % sont alloués de la manière suivante : 60 % proportionnellement au nombre d'habitants inscrits dans la municipalité, et 40 % proportionnellement aux taxes collectées par chaque municipalité durant les deux précédentes années.

- enfin, en vertu de l'article 8, sur les 25 % alloués aux fédérations, 75 % doivent aller à des projets de développement et 25 % à leur budget de fonctionnement, après accord du ministère des Affaires municipales.

En fait, la distribution des fonds de la CAM se passe autrement. Après que les ministres des Finances et des Affaires municipales ont déduit les salaires et le coût des services, 75 % sont alloués aux projets de développement et 25 % aux municipalités et fédérations. Or, le gouvernement a décidé en 1995 que les municipalités étaient incapables de gérer de grands projets si bien qu'en vertu du décret 7425 de 1995, le Conseil des ministres a confié au Conseil des Grands Projets de la ville de Beyrouth ainsi qu'à d'autres institutions les 75 % consacrés aux projets de développement dont profitent en principe les municipalités. De plus, les décisions ministérielles n° 8330 de 1996, 11461 de 1997 et 11462 de 1997 consacrées aux fonds de la CAM pour 1993, 1994, 1995 et 1996, montrent une extension notable de l'application du décret 1917 et du décret 7425 le révisant. Sur les 25 % alloués aux municipalités et aux fédérations, 2 % reviennent à l'Électricité du Liban pour l'éclairage des rues. Les 98 % restant sont répartis ainsi : 10 % vont aux fédérations et 90 %, sur lesquels 5 % sont prélevés pour la défense civile et 7 % pour les projets, vont aux municipalités. Il y a donc une grande différence entre le texte du décret 1917 et son application. Actuellement à peu près 20 % des fonds de la CAM sont consacrés aux municipalités au lieu de 75 % (voir tableaux p. 16).

Le deuxième problème est le mode d'allocation de ces fonds aux municipalités. Le décret parle d'une proportion de 60 % en fonction du nombre d'habitants et 40 % sur la base des taxes perçues antérieurement, afin d'harmoniser les capacités financières des municipalités et de les encourager à mobiliser leurs ressources propres. Il n'est pas certain que l'élément démographique parvienne à réaliser l'objectif escompté car beaucoup de Libanais sont émigrés ou déplacés par la guerre, sans compter qu'il faudrait réviser une base de calcul qui date de 1978 et 1979.

Le troisième problème est celui du mode de transfert de l'argent. Le ministre des Affaires municipales a ajouté une nouvelle condition selon laquelle la municipalité doit présenter une étude de rentabilité pour chaque projet qu'elle voudrait financer. Ceci, qui n'est pas mauvais en soi, contredit l'esprit du décret 1917.

Le budget de la CAM n'est pas connu officiellement. Il est estimé à 212 milliards de livres libanaises (140 millions de dollars). Seule une somme de 51 milliards a été distribuée aux municipalités et aux fédérations¹. 204 milliards ont été attribués à des projets de développement confiés au Conseil du Développement et de la Reconstruction et à d'autres institutions de développement. Quant au ministère des Affaires municipales, il a obtenu 7,9 milliards pour couvrir des salaires et des services du ministère.

III - Objectifs et recommandations

Les revenus des municipalités rencontrent deux sortes de problèmes et d'obstacles.

Les premiers sont de nature administrative et institutionnelle. Je fais allusion ici aux problèmes de fixation des taxes, de leur évaluation et leur collecte, ainsi qu'à l'absence de transparence et à l'incapacité des municipalités de percevoir leur dû de la part des institutions publiques et de l'État. Ce dérèglement marginalise les municipalités et les rend non autonomes et inefficaces.

Les seconds sont de nature juridique. D'après les textes de loi, les municipalités ne jouissent pas réellement de l'autonomie financière. Elles n'ont pas le droit de donner leur avis sur 19 des 35 taxes qui leur sont consacrées, sur les taux de ces taxes, sur leur assiette et la manière de les collecter. Pour les 16 autres, elles peuvent définir le taux, mais à l'intérieur d'une marge fixée à l'avance par le gouvernement central.

Comment améliorer les revenus municipaux ? Voici quelques suggestions pratiques :

1 - en raison de la guerre et de trente-cinq années de paralysie et de négligence, la plupart des municipalités ne possèdent pas les informations récentes concernant les personnes imposables et la réglementation fiscale. Il est donc nécessaire de déterminer le nombre de résidents et de personnes imposables, de dresser une carte des constructions comprenant le nombre d'étages et de recenser les services existants tels que l'électricité, l'eau potable et les réseaux d'égouts. Il faut aussi déterminer le type d'occupation de chaque immeuble.

2 - certaines municipalités qui n'ont pas procédé de manière méthodique à l'évaluation des propriétés foncières devraient recourir à des normes appropriées. Le ministère des Finances est actuellement en train de moderniser sa section foncière, en créant une base informatisée pour gérer l'impôt. Il pourrait partager ces informations.

3 - les municipalités devraient commencer à mécaniser leurs appels et leurs factures et cesser d'inscrire le rôle d'imposition dans des cahiers qui ne leur permettent pas de rassembler, de traiter ni de moderniser les informations d'une manière efficace.

4 - pour pallier l'inefficacité de la collecte des impôts, les municipalités devraient passer un contrat avec un service postal. Entre-temps, elles pourraient employer des fonctionnaires des institutions ou ministères qui en ont en surplus, avec l'accord du Conseil de la fonction publique.

5 - il faudrait permettre aux citoyens de payer leurs impôts dans les banques.

6 - le gouvernement central devrait adopter une loi ou un décret qui oblige chaque personne à recevoir une quittance de ses impôts municipaux.

7 - le ministère des Affaires municipales devrait redéfinir ses fonctions et devenir le centre d'information, de recherche et de planification sur les municipalités, afin d'améliorer les capacités municipales en matière de collecte des impôts et du calcul de leur assiette. Il devrait aussi veiller au respect par les organismes publics de leurs engagements vis-à-vis des municipalités.

La vérité est que les réformes, même mises en œuvre tôt et bien, ne peuvent pas assurer aux municipalités l'autonomie financière en raison des lois, des décrets et des pratiques actuelles. En d'autres termes, les réformes constituent le premier pas nécessaire, mais elles ne sont pas suffisantes. D'où la nécessité de traiter les vrais problèmes. Nous devrions reconsidérer les lois et les décrets qui régissent la relation financière entre les municipalités et le gouvernement central. Mais il ne suffit pas de réviser un article par-ci par-là. Il faut plutôt une vision nouvelle des municipalités, de leur rôle et de leurs responsabilités, une vision participant d'une stratégie décentralisée plus large qu'il est temps d'appliquer.

1 - Le premier pas consiste à déployer un effort sérieux dans le domaine de l'information sur les municipalités et leur mission. Ce travail a commencé au ministère des Affaires municipales. Nous avons besoin d'informations sur les villages, les villes et leurs besoins (hôpitaux, écoles), sur le nombre effectif d'habitants, etc.

2 - Il faut ensuite reconsidérer les niveaux de pouvoir. Actuellement, il y a au Liban cinq niveaux administratifs - le gouvernement central, la *muhafaza*, le *caza*, la municipalité et la circonscription du *mukhtar*. Certains niveaux exercent les mêmes fonctions. Est-ce qu'un petit pays comme le Liban a vraiment besoin d'un tel nombre de niveaux de pouvoir ?

3 - Certaines municipalités du Liban sont si petites qu'elles ne peuvent obtenir de ressources. Sur 708 municipalités, 20 % ont des ressources annuelles de 10 millions de livres libanaises (6 000 \$) et la moyenne du nombre d'habitants est de 3 990 par municipalité. Or la loi permet de créer une municipalité dès lors que le nombre de ses habitants est supérieur à 300 et que ses ressources dépassent 10 000 livres libanaises (6,67 \$). Cette clause conduit à l'existence de municipalités petites et dépendantes. Quels sont donc les critères adéquats pour créer une municipalité ?

4 - En vertu de la loi de 1977, les municipalités assument une longue liste de responsabilités, puisque chaque tâche à caractère public ou d'utilité publique sur le territoire de la municipalité est du ressort du conseil municipal : nettoyage des rues, lutte contre l'incendie, santé publique, transports en commun, abattoirs, planification,

établissements d'enseignement, logements sociaux, etc. Comment partager les responsabilités entre gouvernement central et municipalité ? En quoi la superficie des municipalités influence-t-elle les tâches qui leur incombent ? À titre d'exemple, les prérogatives de Beyrouth, Tripoli et Saïda peuvent être plus étendues que celle de Roumieh ou Bqah Kafra car les responsabilités augmentent avec la superficie des municipalités. Il faudrait charger le gouvernement central de gérer les services importants ou qui exigent de grandes capacités économiques, le laisser mener la politique économique générale et distribuer les ressources. Mais la répartition des dépenses devrait être du ressort du gouvernement local.

5 - En ce qui concerne les ressources propres des municipalités, elles sont limitées et irrégulières. D'où la nécessité d'examiner si elles leur permettent d'exercer les fonctions qui leur sont attribuées. Il faut revoir les types d'impôt et de taxe qui relèvent des municipalités ainsi que les taux et les niveaux de ces impôts et peut-être accorder aux grandes municipalités une liberté plus grande dans leur fixation. De même faudrait-il revoir le rôle de la CAM. La formule adoptée pour la distribution de ses fonds est bonne dans son principe, mais il faudrait reconsidérer les listes d'habitants en comptant seulement les résidents et non pas ceux qui figurent dans le registre d'état civil. La CAM ne doit pas servir seulement à couvrir la différence entre ressources et dépenses, il faut qu'elle réponde à des besoins précis.

6 - Les municipalités du Liban sont soumises à la tutelle d'un grand nombre d'institutions et de pouvoirs - le président de l'Organisme de contrôle, le *qaimmaqam*, le *muhafiz*, la Comptabilité générale (au moins pour les grandes municipalités), le Conseil de la fonction publique, l'Inspection centrale, le ministère de la Justice, celui des Finances - ce qui diminue leur efficacité.

Il faudrait étudier les moyens garantissant à la fois un renforcement et une rationalisation des fonctions du contrôle. Les municipalités ne sont pas seulement sous le contrôle d'un trop grand nombre d'institutions, elles sont aussi soumises à une tutelle excessive qui annule l'autonomie dont elles devraient jouir d'après la loi pour être efficaces et responsables. Il faudrait augmenter leur marge de manœuvre, leur donner la possibilité de nommer et de renvoyer les fonctionnaires municipaux, et de fixer librement leurs salaires.

Voilà quelques éléments à partir desquels peut s'ébaucher une réflexion en vue de réformer le système de décentralisation et d'améliorer ensuite la structure des revenus des municipalités. Il y a une multitude de moyens qu'il faut étudier de manière approfondie. J'espère que nous pouvons commencer à débattre et à construire en vue de réformes sérieuses à travers des séminaires comme celui du CERMOC. Nous ne pouvons plus attendre, il faut entamer les réformes. Le gouvernement central ne possède pas les ressources et les moyens requis pour assurer à la population les services nécessaires, surtout dans les circonstances actuelles. C'est le moment propice pour commencer à réformer le secteur municipal, et donner aux municipalités la possibilité de remplir leurs missions par des moyens financiers adéquats.

1 - Ces chiffres ont été donnés le 17 avril 1999. Depuis, la presse libanaise a annoncé le versement de nouvelles sommes, faisant passer le total versé

par l'État à 60 milliards de LL. *Nahar* 07/07/1999 [Note de l'éditeur].

M^r Abd al-Hamid FAKHOURY,
Membre du Conseil municipal
de Beyrouth.

L'article premier de la loi sur les municipalités (décret 118 du 30 juin 1977) stipule : « la municipalité est une administration locale qui exerce, sur son territoire, les prérogatives qui lui sont accordées par la loi. Elle est dotée de la personnalité morale et jouit de l'autonomie financière et administrative reconnue par la loi ». En outre, l'article 47 définit les compétences du conseil municipal par « toute activité publique ou d'utilité publique dans les limites de son territoire ».

Au premier abord, ces prérogatives semblent vastes, même illimitées, dans les affaires municipales. Est-ce réellement le cas au Liban où le système administratif est centralisé depuis toujours, et où le pouvoir, tout pouvoir, cherche à avoir la haute main sur les affaires des citoyens traitées par les municipalités ? La réponse à cette question est négative jusqu'à maintenant, malgré tous les projets concernant la décentralisation administrative. Il n'y a pas de meilleure preuve que le fait que les élections municipales qui se sont tenues au printemps 1998 étaient les premières à Beyrouth depuis 1954, et les premières depuis 1963 dans les autres régions. De la sorte, la plupart des présidents et membres des conseils municipaux au Liban manquent d'expérience dans l'activité municipale, étant donné qu'aucune tradition de l'action municipale n'a été accumulée. Il faut ajouter que la plupart de ceux qui travaillent dans le domaine public pour la première fois découvrent que ce travail est totalement différent de ce à quoi ils sont préparés.

La loi sur les municipalités énumère, à titre non exhaustif, les compétences de la municipalité, en particulier dans ses articles 49 et 50 qui mentionnent les programmes généraux des travaux publics, le nettoyage, les affaires sanitaires, les projets d'eau et d'éclairage, la dénomination des rues, la planification de la voirie, la création de jardins et de places publiques, la planification urbaine, l'organisation et la fixation du tarif des transports, l'aide aux clubs, aux associations et à l'ensemble des activités sanitaires, sociales, sportives et culturelles, la supervision des activités éducatives et du fonctionnement des écoles officielles et privées. Le conseil municipal peut aussi créer ou gérer des écoles officielles, des logements sociaux, des piscines, des hôpitaux publics, des dispensaires, des musées, des bibliothèques publiques, des théâtres, des cinémas, des clubs, des stades, etc.

J'ai voulu énumérer toute cette liste pour montrer l'ampleur des prérogatives municipales qui, si elles étaient respectées, embrasseraient presque tous les services publics de sorte qu'il ne resterait hors de leur compétence que la politique extérieure, la défense nationale et la sécurité. Mais je ne comparerai pas les prérogatives citées ci-dessus et les pratiques.

En ce qui concerne les relations de la municipalité avec le pouvoir central depuis les élections municipales, elles se situent à huit niveaux :

- 1 - le pouvoir du contrôle administratif incarné soit par le ministre des Affaires municipales et rurales (qui n'est autre que le ministre de l'Intérieur dans le gouvernement actuel), soit par le *muhafiz* ou le *qaimmaqam*.
- 2 - le ministère des Finances.
- 3 - le Conseil de la fonction publique
- 4 - la Cour des comptes
- 5 - l'Inspection générale.
- 6 - le ministère des Travaux Publics.
- 7 - d'autres ministères ou administrations autonomes.
- 8 - le ministère de l'Environnement.

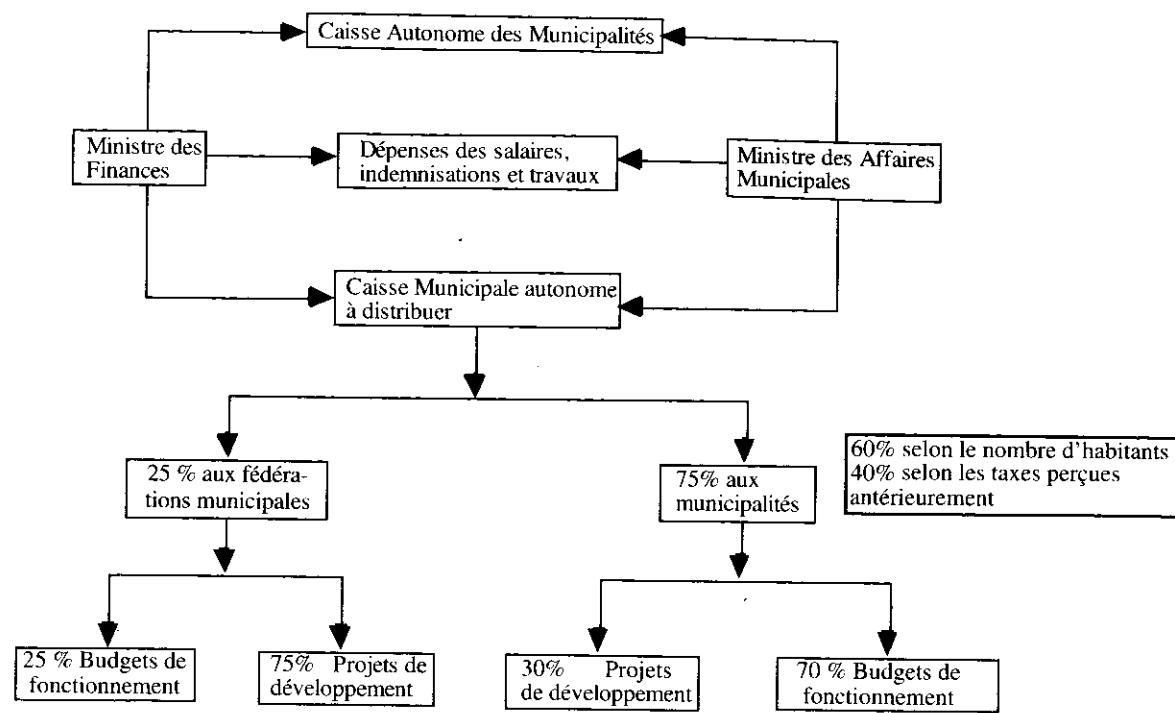
I - Le pouvoir de contrôle administratif

En relevant que le *muhafiz* ou le *qaimmaqam* a le pouvoir de convoquer le conseil municipal et d'assister à ses séances, reconnaissons que le pouvoir de contrôle administratif est tel que l'écrasante majorité des décisions du conseil doit être agréée avant d'être exécutoire. À Beyrouth même, le pouvoir de contrôle est exercé par le ministre des Affaires municipales et rurales mais dans les autres villes et villages du Liban il est exercé soit par le *qaimmaqam* et le *muhafiz*, soit par le *muhafiz* directement s'il n'y a pas de *qaimmaqam*. Le contrôle administratif porte sur la plupart des décisions du conseil municipal. Font exception, d'après l'article 59 de la loi, des décisions telles que :

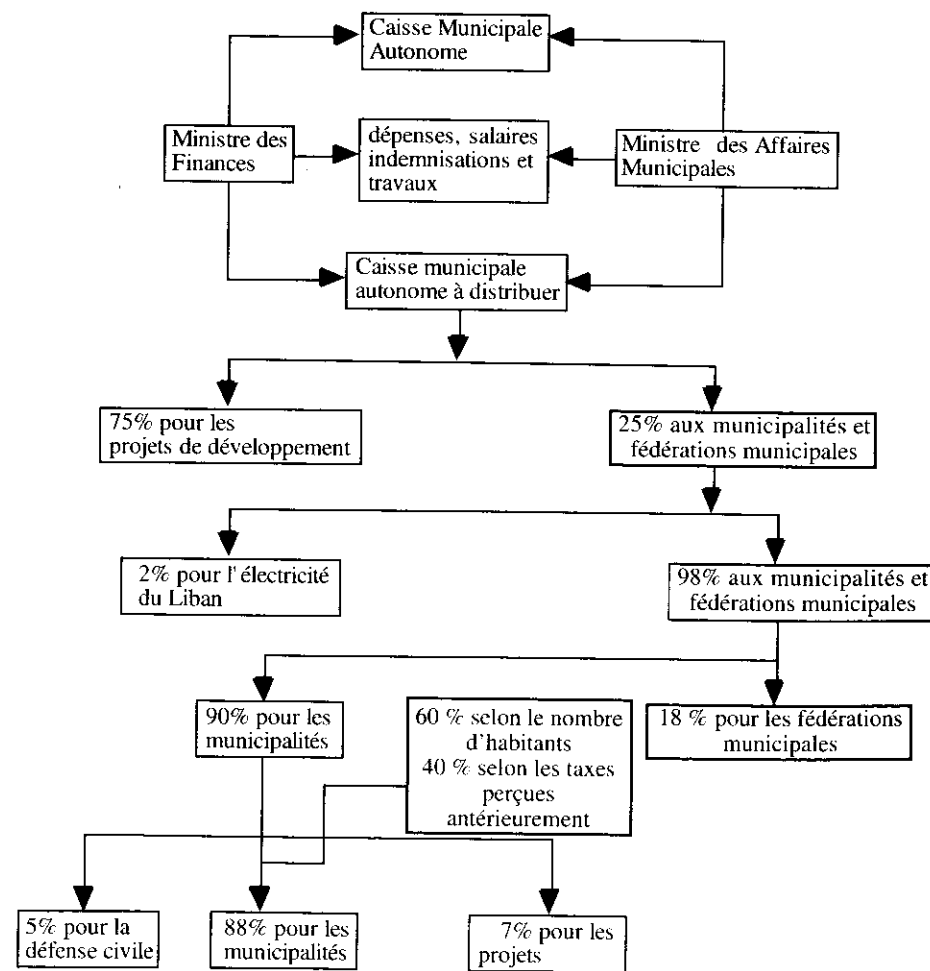
- a - les contrats de location dont la valeur annuelle ne dépasse pas 10 000 livres libanaises – somme qui a été portée dernièrement entre 3 millions et 6 millions de LL.
- b - les contrats faits auprès des compagnies d'assurance pour les bâtiments, le mobilier et les équipements de la municipalité à condition que la valeur du contrat ne dépasse pas 5 à 10 livres libanaises, selon la taille de la municipalité – somme qui a été portée dernièrement entre un million et demi et 3 millions de LL.
- c - la fixation des tarifs de transport.
- d - la collecte des taxes municipales et la saisie de l'argent des contribuables n'ayant pas payé ces taxes.

Le faible nombre de décisions que le conseil municipal peut prendre et exécuter sans être obligé d'en référer au pouvoir de contrôle administratif en découle. Le législateur s'est rangé à l'opinion du pouvoir central car, même lorsqu'il a révisé les chiffres inscrits dans la loi sur les municipalités de 1977, il l'a fait sur la base d'une légère dévaluation de la livre par rapport au dollar et non de la très forte hausse des prix résultant de l'ampleur de la modification du taux de change.

Le contrôle administratif presque illimité constitue un grand obstacle à la bonne marche de l'action municipale. Il suffit d'imaginer le grand nombre de décisions que le responsable doit sanctionner. Bien que l'article 63 de la loi permette au conseil municipal de considérer une décision comme exécutoire tacitement si le pouvoir de contrôle administratif concerné ne donne pas son avis dans un délai d'un mois à partir de la date de déposition de la décision, la coutume est d'attendre l'approbation du



Redistribution par la Caisse autonome des municipalités aux municipalités et aux fédérations d'après le texte du décret 1917 (de 1979).



Redistribution par la Caisse Autonome des Municipalités dans la pratique.

pouvoir de contrôle administratif afin d'assurer de bonnes relations entre le conseil municipal et le pouvoir.

II - Le ministère des Finances

La relation entre le ministère des Finances et les municipalités s'effectue par l'intermédiaire de la Caisse autonome des municipalités, créée en vertu du décret 1917 du 6 avril 1979, lequel a défini les modalités de distribution des taxes collectées par l'État pour le compte de toutes les municipalités. Cette distribution prenait la forme suivante :

- 25 % pour les fédérations de municipalités.
- 52 % pour les municipalités en fonction du nombre d'habitants et du volume des taxes collectées antérieurement par la municipalité.
- 23 % pour les projets de développement dans les municipalités, surtout en milieu rural.

Ces pourcentages ont été corrigés par le décret 7425 du 24 octobre 1995 et l'arrêté 140/95 du 2 novembre 1995. Le pouvoir central contrôle désormais 75 % de l'ensemble des ressources de la Caisse, afin d'assurer les projets communs des municipalités, par exemple *Sukleen*. Le reste, 25 %, est distribué selon les pourcentages indiqués plus haut. Mentionnons cependant que l'État n'a pas distribué ces 25 % aux municipalités, en prétextant de la mauvaise situation budgétaire. L'infime partie qui a été distribuée s'est accompagnée d'une médiatisation à outrance. Étant donné que les municipalités perçoivent de la Caisse autonome des municipalités 40 % de l'ensemble de leurs revenus, nous pouvons affirmer que le pouvoir central, qui contrôle déjà étroitement les dépenses des municipalités par le biais du contrôle administratif, en fait autant sur les ressources, en disposant de 75 % des revenus de la CAM sans droit de regard des municipalités.

III - Le Conseil de la fonction publique

L'article 80 de la loi sur les municipalités stipule que les municipalités qui sont chefs-lieux de *muhafaza* sont soumises au contrôle du Conseil de la fonction publique. Il est par ailleurs possible de soumettre d'autres municipalités à ce contrôle par le biais d'un décret pris en Conseil des ministres sur proposition du ministre concerné. Ce contrôle se traduit concrètement par la nécessité d'un accord du Conseil de la fonction publique pour toutes les questions relatives à la nomination des fonctionnaires, à leur avancement, leur transfert, leur fin de service et plus précisément :

- 1 - l'entrée dans le corps de la fonction publique municipale.
- 2 - les conditions de nomination, l'organisation des concours et la formation des nouveaux fonctionnaires.
- 3 - l'ensemble des règles concernant le statut des fonctionnaires, leur avancement, les primes et les indemnités de fin de service.

Il est entendu que les municipalités peuvent faire appel à une décision du Conseil de la fonction publique devant le Conseil des ministres auquel revient la décision finale.

IV - La Cour des comptes

La loi de comptabilité générale (décret 14969 du 30 décembre 1963 amendé par le décret 5595 du 22 septembre

1982) régit la comptabilité des municipalités. Ceci englobe la préparation du budget, les principes de son équilibre, les recettes et les dépenses à partir d'adjudications et d'appels d'offre, en somme tout ce qui touche aux affaires financières ou de comptabilité dans les municipalités.

Rappelons le point de vue du président de la Cour des comptes, le juge et actuellement ministre Sleiman Traboulsi, qui ne considère pas l'approbation du budget municipal par le pouvoir de contrôle comme nécessaire, et qui propose d'élaborer un système spécial pour les municipalités, conforme à leur mode de fonctionnement.

V - L'Inspection générale

L'article 95 de la loi sur les municipalités stipule que les affaires financières de la municipalité de Beyrouth et des autres municipalités sont soumises au contrôle d'un inspecteur général désigné par décret pris en Conseil des ministres. Cet inspecteur général doit s'assurer que la municipalité respecte, dans ses décisions financières, la loi de comptabilité générale déjà mentionnée.

VI - Le ministère des Travaux publics

Les relations entre ce ministère et la municipalité passent par le canal du Conseil de la fonction publique. Les prérogatives de la municipalité, comme mentionné plus haut, couvrent l'urbanisme de voirie, l'aménagement urbain et les plans directeurs. Les décisions d'exécution sont prises en accord avec le Conseil de la fonction publique. En cas de désaccord, le Conseil des ministres tranche.

VII - Le ministère de l'Environnement

Aucune loi ne régit les relations des municipalités avec le ministère de l'Environnement bien que la protection de la nature soit une priorité pour les municipalités actuellement. Le ministère donne son avis sur les projets municipaux touchant à ces questions vitales qui le concernent.

VIII - Autres ministères et institutions publiques

a - Le ministère de la Justice

L'article 66 de la loi sur les municipalités pose que les arbitrages sont soumis à l'aval d'un comité des affaires au sein du ministère de la Justice pour les questions en suspens devant les tribunaux et à l'aval d'un comité législatif et consultatif au sein dudit ministère pour les questions qui n'ont pas été présentées devant les tribunaux.

b - Les Offices de l'Électricité, de l'Eau et du Téléphone

collectent les taxes dues aux municipalités pour les leur reverser, ce qui présente beaucoup de difficultés dans la pratique.

c - Le Conseil exécutif des grands projets de la ville de Beyrouth

Ce Conseil a été créé par le décret 11985 du 4 février 1963, révisé par le décret 17269 du 31 août 1964 et par la loi 419 du 15 mai 1995. Il est chargé d'étudier et d'exécuter les projets qui lui sont soumis par le Conseil des ministres sur proposition du Conseil municipal. Il jouit d'une

personnalité morale et d'une autonomie financière et administrative, et il est attaché au muhafiz de Beyrouth qui supervise la bonne exécution des tâches qui lui incombent.

d - Le Conseil du Développement et de la Reconstruction

Le Conseil municipal de Beyrouth a eu recours à maintes reprises à ce conseil en demandant au Conseil des ministres de le charger d'étudier et d'exécuter quelques projets dans la ville.

Il faut signaler que tandis que toutes les municipalités libanaises jouissent de pouvoirs décisionnels et exécutifs à la fois, le pouvoir exécutif à Beyrouth relève de l'autorité du *muhafiz*.

Enfin, insistons sur le fait que les municipalités constituent la pierre angulaire des démocraties modernes, parce qu'elles sont les institutions les plus proches des citoyens et de leur vie quotidienne. Le travail municipal doit donc devenir souple et rapide si nous voulons qu'il participe d'une vie démocratique. Il faudrait notamment :

- a - alléger le contrôle administratif sur les conseils municipaux, en les rendant responsables de leurs décisions et en leur accordant des prérogatives financières plus vastes.
- b - se conformer au décret de 1979, concernant la Caisse autonome des municipalités ; annuler les révisions qu'il a subies et donner aux municipalités le droit de superviser les ressources et les dépenses de cette caisse.
- c - adopter une loi concernant les fonctionnaires des municipalités, en accord avec le Conseil de la fonction publique, avec pouvoir d'arbitrage du Conseil des ministres. L'application de ce régime appartiendra au conseil municipal, avec droit de contrôle ultérieur du Conseil de la fonction publique.
- d - créer un système financier et comptable spécial pour les municipalités, en accord avec la Cour des comptes ; en cas de désaccord, il reviendra au Conseil des ministres de trancher. L'application de ce système reviendra au conseil municipal, avec droit de contrôle *a posteriori* à la Cour des comptes.
- e - supprimer la fonction d'inspecteur général.

Ceci ne constitue à mon égard qu'un prologue à une discussion générale sur les relations des municipalités avec le pouvoir central, et pourrait contribuer à promouvoir le rôle des municipalités aux services des Libanais.

Ziad BAROUD,
avocat et chargé de cours
à l'Université Saint-Joseph.

Lorsque le « Rassemblement » pour la tenue des élections municipales a lancé sa campagne, littéralement baptisée « Mon pays, Ma ville, Ma municipalité »¹, les premières réactions étaient réellement significatives :

- certains se sont en effet montrés assez enthousiastes envers l'idée, bien qu'ayant émis des réserves quant à ses chances de succès.
- d'autres, qui s'estimaient plus réalistes, sont restés sceptiques quant à l'utilité de cette campagne.
- d'autres encore l'ont interprétée comme un acte de dévouement.
- d'autres enfin se sont déclarés nettement hostiles, la qualifiant d'imprudente, d'insolente et sans issue...

Mais la campagne a fait son chemin, et plus tard ses preuves. Elle a probablement contribué à « l'implosion » d'une situation nouvelle renversant le *statu quo ante*. Cette situation nouvelle devait recueillir l'approbation, voire la consécration du Conseil Constitutionnel qui, par une décision de principe, a annulé la loi portant prorogation du mandat des conseils municipaux². Pour certains, l'impact de la campagne est loin d'avoir été déterminant dans la décision politique d'organiser des élections municipales, après 35 ans de prorogation ininterrompue : mais il est certain que son impact sur la société civile a été aussi déterminant que le serait une bouffée d'oxygène pour un asthmatique en crise !

Cette campagne a manifestement puisé sa raison d'être dans le besoin réel de communication et d'interaction entre les gouvernés et les gouvernants, entre la société civile et le pouvoir. Ce faisant, s'est ouvertement affirmé le rôle des associations dans la formulation de la politique générale, mais aussi et surtout leur capacité à se constituer en groupes de pression (*lobbies*) de la manière la plus démocratique, à l'occasion de revendications ponctuelles et ciblées³.

Mais le rôle de la société civile ne s'arrête pas là, et il serait injuste de le restreindre à une campagne dont les objectifs étaient dès le départ limités. Ce rôle se manifeste à maints niveaux dans le cadre d'une municipalité, il est multiforme. En effet, les textes de loi en vigueur⁴ donnent aux acteurs de la société civile une marge d'action considérable.

1 - *Baladi, Baladi, Baladiyati*. Cette campagne a été lancée par un rassemblement *ad hoc* d'associations.

2 - Décision n° 2 du 12/9/1997, Journal Officiel n°44/97, p. 3202 et suiv.

3 - Dans le même ordre d'idées, on pourrait citer à titre d'exemple la campagne pour le mariage civil et la pétition en faveur de la majorité électorale à 18 ans.

4 - Le décret-loi n° 118/1977 du 30 juin 1977. Loi sur les municipalités.

Une loi vouée à... l'imagination

La loi sur les municipalités (décret 118/1977) est une loi relativement moderne et innovatrice : elle offre de grandes possibilités dans l'exercice de la démocratie dite locale, en accordant au conseil municipal et au président de la municipalité des prérogatives on ne peut plus larges et diversifiées.

C'est ainsi par exemple que cette loi donne au conseil municipal une attribution générale eu égard à toutes les questions d'intérêt général dans le cadre de sa compétence territoriale (article 47). Aussi, le président de la municipalité peut-il édicter des règlements ayant force de loi dans les matières qui relèvent de sa compétence (article 76).

La loi confère également au conseil municipal la latitude de créer et de gérer, directement ou indirectement, sur son territoire, des projets publics tels que des écoles, des hôpitaux, des dispensaires, des bibliothèques, des clubs, et des institutions sociales, culturelles et artistiques. Il est également loisible au conseil de seulement participer à ces projets et/ou d'en confier la direction à un tiers (article 50).

Cette possibilité constitue un préalable important à une éventuelle interaction entre la municipalité et la société civile. Sous cet angle, la loi sur les municipalités offre un éventail de coopération dont les limites s'arrêtent au seuil de l'imagination des deux parties.

La demande suscite... l'offre

L'interaction entre la société civile et les municipalités n'est ni obligatoire ni automatique. Dans les esprits, elle n'est peut-être même pas évidente ! L'administration municipale n'est pas habituée à ce que des organismes partagent son activité ; certaines formes de collaboration sont parfois précaires et les formes de coopération souvent mal dessinées. Mais cette interaction, bien que non évidente, est un besoin, une nécessité, pour des raisons d'ordre pratique :

- il est clair que l'organisation administrative et la structure même de la municipalité ne permettent pas à celle-ci de tout maîtriser, surtout lorsque des compétences spécifiques sont exigées, compétences qu'on ne retrouve pas la plupart du temps parmi les membres du conseil et encore moins parmi les fonctionnaires.

- les larges prérogatives dont jouissent les municipalités restent ineffectives et lettre morte si elles ne se conjuguent pas avec l'expertise, le savoir-faire, ou même l'enthousiasme de personnes ou d'associations intéressées par la chose publique.

- un conseil municipal élu ne saurait s'acquitter de toute l'activité locale ni l'accaparer. L'expérience montre combien est bénéfique le fait d'associer le maximum de personnes dans une action qui touche leur environnement direct.

L'activation, pour ainsi dire, de la loi sur les municipalités dans sa teneur actuelle, permettrait de pourvoir réellement au besoin de coopération et de communication, et ceci à travers :

1 - la participation des associations (et autres groupements organisés) au niveau local à la gestion des affaires de la localité, suivant une étroite collaboration avec le conseil municipal, conformément à l'article 50 de la loi sur les municipalités, permet une réelle coopération entre la municipalité et les associations spécialisées dans les services de la santé, les clubs et les institutions culturelles. Le conseil municipal peut, par exemple, confier la gestion de ces secteurs d'activité à un organisme spécialisé, ou bien encore participer – par la voie du financement – à la mise en place d'un projet présentant un caractère d'intérêt général mais lancé et géré par un organisme privé ou à but non lucratif.

2 - de même, la loi permet au conseil municipal d'avoir recours à des commissions *ad hoc*, composées de membres du conseil ou de personnes extérieures, afin d'étudier certaines affaires relevant de la compétence de la municipalité. Ceci permet d'impliquer un plus grand nombre de personnes concernées par la chose publique et l'action municipale. C'est ainsi que certaines municipalités ont constitué des commissions spécialisées dans les questions de l'environnement, de l'urbanisme ou de la culture afin de les aider à étudier des projets ponctuels, à agencer des propositions, ou encore à exécuter un projet déterminé.

En définitive, les pistes d'interaction entre les municipalités et la société civile sont inépuisables. Leurs seules limites ne tiennent qu'à l'imagination de ceux qui les dessinent et à leur volonté de donner à l'action municipale l'élan et la portée appropriés. Les textes en vigueur se caractérisent par une flexibilité propice à développer une telle imagination, qu'il convient d'exploiter. Le cadre idéal de cette interaction est un projet ponctuel et bien ciblé. Une telle vision des choses contribuerait à sortir l'action municipale de l'isolement et des calculs étroits.

« *Baladi, Baldati, Baladiyati...* », une nouveauté démocratique, des horizons nouveaux... De nouvelles recrues ?

La municipalité

Pouvoir délibérant le Conseil municipal	Pouvoir exécutif le Président de la municipalité
Article 8 de la loi sur les municipalités : « Le pouvoir délibérant appartient au conseil municipal ».	Article 67 : « Le pouvoir exécutif appartient au président du conseil municipal ».
Article 47 : « Toute activité d'utilité publique dans les limites de son territoire relève de la responsabilité du conseil municipal ».	Article 76 : « Le président du pouvoir exécutif peut édicter des règlements municipaux sur les questions internes qui relèvent de sa compétence. Ces règlements ont, dans les limites de son territoire, la même valeur que la législation et les règlements de l'État ».
Article 49 : « Le conseil municipal est compétent pour connaître les questions suivantes, à titre énonciatif et non limitatif : - le budget municipal. - la détermination du taux des taxes municipales. - le cahier des charges des contrats et les conditions des travaux. - la planification et l'amélioration de la voirie et la création de jardins et places publiques. - l'organisation des transports. - le secours aux démunis. - la supervision des activités éducatives. - le maintien de la salubrité et de la santé publiques ».	Article 74 : « Le président jouit du pouvoir exécutif dans les activités suivantes, à titre énonciatif et non limitatif : - l'exécution des décisions du conseil municipal. - la proposition du projet de budget de la municipalité. - l'administration et la supervision des services de la municipalité. - l'administration des finances municipales. - l'administration des ressources municipales et la supervision des comptes. - le règlement des dépenses. - la représentation de la municipalité devant les tribunaux. - l'édition de directives locales dans les affaires qui sont de son ressort. - tout ce qui touche à l'environnement. - l'attribution des permis de construire. - le maintien de la sécurité au moyen de la police. - la salubrité et la santé publiques ».

Interactions des associations communautaires et de la société civile avec la municipalité

La municipalité est un pouvoir élu

délégation	nécessité de rendre des comptes
La municipalité a de larges prérogatives en matière d'initiative et d'exécution	
clause de compétence générale.	pour toute activité d'utilité publique sur le territoire municipal.

Le conseil municipal

Article 50

Le conseil municipal peut dans les limites du territoire municipal : créer, gérer directement ou indirectement, participer à, ou aider à l'exécution des travaux et projets suivants :

- écoles officielles, garderies et écoles professionnelles.
- logements sociaux, bains, lavoirs publics, bassins de natation.
- hôpitaux publics, dispensaires, cliniques et autres institutions de santé.
- musées, bibliothèques publiques, théâtres, cinémas, lieux de loisirs, clubs, stades et autres lieux publics et sportifs, institutions sociales, culturelles et artistiques.

L'accord du conseil est nécessaire dans les affaires suivantes :

- changement du nom de la municipalité.
- changement des limites de la ville.
- organisation de la circulation et des transports publics.
- projets de modification des voies publiques principales, aménagement dans la zone de la municipalité.
- construction des écoles officielles, des hôpitaux et des dispensaires gouvernementaux, ainsi que leur transfert ou leur suppression.
- établissement de bureaux et d'institutions de bienfaisance.
- demande de permis d'exploitation des commerces, restaurants et lieux de loisir.

Mohamed Saïd EL-KHANSA,
Président de la municipalité
de Ghobeyri.

Le décret 118 du 30 juin 1977 mentionne la municipalité en tant qu'administration locale jouissant d'une personnalité morale et d'une autonomie financière et administrative. Dans l'activité municipale, l'important est le rôle du conseil municipal, ses relations avec les citoyens et avec la légalité, ainsi que sa gestion équitable des affaires sociales. Ceci s'applique surtout à son président. L'examen de la réalité et de la pratique au niveau officiel révèlent cependant l'absence d'autonomie financière et administrative. Comment expliquer autrement que les municipalités ne puissent pas consacrer toutes sortes de fonds à des projets et qu'il leur soit interdit tout investissement nouveau. Alors que nombre d'anciens conseils municipaux ne fonctionnent plus, une réforme est nécessaire ainsi que le recrutement de nouveaux cadres formés en matière d'administration, de comptabilité et de technologie et sensibilisés aux questions de l'environnement.

Les demandes prioritaires des municipalités à l'État

- 1 - (Re)donner aux municipalités leur rôle et leur autonomie, et appliquer la décentralisation administrative.
- 2 - Transformer la loi des finances en tenant compte de l'évolution du dollar de 1977 à 1999.
- 3 - Faire évoluer les règles régissant le pouvoir de tutelle de manière à ce que les municipalités exercent leurs prérogatives dans l'exécution des travaux, quitte à être sanctionnées en cas d'infraction aux lois.
- 4 - Établir une coordination entre municipalités d'une part, ministères et services publics concernés de l'autre, lors de l'exécution de projets à l'échelle municipale, ainsi que dans l'étude des principes de base des projets.
- 5 - Transférer aux municipalités les fonds qui leur sont dûs dans le temps imparti.
- 6 - Créer une commission supérieure comprenant des représentants de l'État et des municipalités, afin de définir et sauvegarder les droits des deux parties.
- 7 - Octroyer aux présidents des conseils municipaux les moyens matériels et moraux de mener une vie décente en fonction du milieu local.
- 8 - Permettre aux municipalités d'écarter de l'administration les facteurs historiques de corruption et d'employer des fonctionnaires sur un critère de compétence.
- 9 - Assurer la formation adéquate des policiers municipaux et aider les grandes municipalités dans l'organisation de la circulation.
- 10 - Entretenir les routes principales, les réseaux d'eau potable et d'égouts ainsi que le ramassage et le traitement des ordures.
- 11 - Prendre en compte le nombre des résidents et non celui des inscrits dans chaque municipalité car il est inadmissible qu'une municipalité comme Ghobeyri, qui

compte plus de 200 000 résidents, soit traitée sur la base de 17 000 électeurs.

12 - Octroyer à la municipalité des terres collectives (*musha'a*) à des fins d'intérêt public.

Les projets envisagés

Pour parvenir à des municipalités évoluées et modernes, il faut respecter certaines priorités tout en tenant compte de particularités locales.

1 - Sur le plan administratif :

a - établir un règlement administratif interne, à partir d'une étude juridique sur le processus de prise de décision.

b - moderniser et alléger les opérations administratives et bureaucratiques.

c - renouveler et augmenter le personnel ; traiter les dossiers des fonctionnaires salariés (licenciement, indemnités, sécurité sociale, remplacement...)

d - rédiger et publier un guide de la municipalité (règlements et formation des fonctionnaires).

e - organiser et mettre en œuvre le contrôle administratif, surtout en ce qui concerne les questions de personnel.

f - instaurer la mécanisation du travail administratif et organiser les archives.

g - réorganiser les comptes de la municipalité (budget annuel, dettes, dépenses...).

h - assurer et organiser la collecte des impôts dans tous les secteurs.

2 - Sur le plan de la municipalité :

a - disposer d'un centre municipal moderne et adéquat.

b - créer et organiser une police de la circulation dans l'espace municipal.

3 - Sur le plan de la gestion des affaires des citoyens :

a - publier un guide de la municipalité, dans lequel seront précisés clairement les droits et devoirs des citoyens envers la municipalité et la manière dont se prennent les mesures administratives dans la municipalité.

b - ouvrir les locaux de la municipalité pour les *mukhtar-s* afin de faciliter l'accès des administrés et le règlement de leurs affaires.

4 - Sur le plan financier :

a - organiser la collecte des impôts, faire des réductions sur les arriérés d'impôts.

b - organiser le service des contraventions et du paiement des amendes.

5 - Sur le plan de l'action des commissions exécutives :

former et organiser le travail des commissions municipales, à l'exception de celles qui sont prévues par la loi.

Au niveau des infrastructures

1 - Les travaux à effectuer :

a - traiter les réseaux d'égouts, canaliser les eaux de pluies et de torrents.

b - entretenir les routes et les trottoirs.

c - assurer l'eau potable et domestique.

d - délimiter les terrains vacants et les utiliser pour des projets municipaux provisoires.

e - exproprier afin d'ouvrir des routes et d'aligner les constructions.

f - réglementer l'occupation des chaussées et des trottoirs.

g - assurer des parkings pour résoudre le problème de stationnement jour et nuit.

2 - Sur le plan pratique :

a - organiser la circulation (signalisation et orientation).

b - mettre en place des secours d'urgence et créer une structure moderne regroupant la police, les gardiens municipaux, la défense civile, le secours médical, le service des pompiers, dont les opérations seraient unifiées et coordonnées, créer un service d'ambulances.

c - faire une évaluation des données municipales sur les plans démographique, institutionnel et de la planification.

Au service du développement

1 - Sur le plan médico-sanitaire :

a - créer des dispensaires et des centres médicaux spécialisés.

b - soutenir et réhabiliter les dispensaires existants.

c - mettre en œuvre les contrôles sanitaires (surveillance des restaurants, hôtels, cafés, boucheries, pâtisseries, marchés aux poissons).

d - offrir divers services médicaux (une journée médicale gratuite, des campagnes sanitaires dans les écoles, des campagnes de vaccination).

2 - Sur le plan de l'environnement :

a - créer des jardins modèles, des espaces verts et des aires de jeux pour les enfants.

b - planter des arbres dans les rues, sur les places et devant les immeubles.

c - négocier avec les sociétés de nettoyage urbain.

d - créer des services environnementaux pour lutter contre les animaux errants, les insectes nuisibles, les rats. Mener des campagnes de propreté et une information sur l'environnement et les espaces verts.

e - organiser les questions d'environnement (priorité à l'abattoir pour la banlieue-sud, marchés aux légumes, de viandes et de poissons, hôpitaux, pompes à essence, entreprises chimiques ou mécaniques).

3 - Sur le plan éducatif :

a - créer des écoles officielles en fonction des possibilités et des besoins de chaque région.

b - créer une bibliothèque publique.

c - aider les étudiants de 3^e cycle.

d - ouvrir l'enseignement aux élèves démunis.

e - prévoir un programme d'aide et faire le bilan des besoins urgents dans les écoles.

f - veiller à la situation sanitaire dans les institutions éducatives officielles et privées.

4 - Sur le plan sportif :

a - équiper les petits stades, et aider à la construction d'un grand stade dans les grandes municipalités et les fédérations municipales.

b - soutenir les clubs existants et en créer d'autres selon les possibilités et les besoins.

c - participer à la construction de salles de sport.

5 - Sur le plan social :

a - diviser le territoire de la municipalité pour faciliter le repérage des problèmes et leur solution en liaison avec les habitants du quartier.

b - créer un bureau d'aide sociale (orphelins nécessiteux, blessés, fils des martyrs, prisonniers...).

c - élaborer un programme de fête pour les occasions religieuses, officielles et sociales.

d - veiller au climat social (entretenir les lieux de culte, ouvrir un cimetière ; résoudre les litiges, répandre un climat d'amitié et de solidarité).

En conclusion, les municipalités voisines doivent communiquer entre elles et coordonner les activités communes afin de répandre un esprit d'amitié et de fraternité. Nos ambitions sont grandes, et nous devons être fidèles au peuple qui nous a fait confiance afin de faire développer l'activité municipale en coopération avec tous ceux qui sont concernés.

Les nôtres ont donné des martyrs et versé leur sang pour la dignité et la gloire de notre pays afin de le libérer de l'ennemi sioniste, et ils ont droit à notre effort. Fidèles en politique, notre devoir est d'être fidèles aussi dans le développement des municipalités. Selon le *hadith*, « les gens sont tous fils de Dieu, les plus aimables seront les plus utiles ».

**Le Centre d'études et de recherches
sur le Moyen-Orient contemporain (CERMOC)**

Centre français de recherche en sciences sociales dépendant du ministère des Affaires étrangères, le CERMOC a été fondé au Liban en 1977. Réouvert à Beyrouth après la guerre, il conserve une antenne à Amman (Jordanie). Il a pour mission l'étude des États et des sociétés du Moyen-Orient contemporain (Liban, Syrie, Palestine, Jordanie, Irak) à partir d'un argument central *Logiques de ruptures et logiques de paix dans la recomposition des espaces, des communautés et des pouvoirs*.

Le CERMOC offre accueil et encadrement à une vingtaine de chercheurs, de professeurs et de doctorants chaque année, et soutient leur recherche, intellectuellement, pratiquement et financièrement. Le CERMOC constitue pour les chercheurs et doctorants des universités locales un lieu ouvert de rencontres scientifiques grâce à ses séminaires méthodologiques et thématiques, ses colloques et ses conférences, sa bibliothèque de sciences sociales, riche de 17 000 volumes et 550 périodiques, ainsi que sa cartothèque.

Le CERMOC développe des programmes de recherche collectifs à partir des thèmes suivants :

- Les questions urbaines et l'aménagement du territoire, programme permanent coordonné par l'Observatoire de recherches sur Beyrouth et la reconstruction qui publie une *Lettre d'information* d'une cinquantaine de pages (analyses, statistiques originales, chronologie).
- Une étude comparative sur les sorties de guerre civile à partir du cas libanais – programme quadriennal (1997-2000) mené en commun avec l'Orient Institut allemand de Beyrouth, sous l'intitulé : « Vie commune, mémoire partagée ; le Liban, laboratoire de la Méditerranée ». Le colloque international sur les « Guerres civiles » (1997) a été suivi de l'atelier « Reconstruction et réconciliation au Liban » (1998) et du projet « Municipalités et pouvoirs locaux » (1999).
- « Les Palestiniens, société et diaspora », programme qui comporte un projet collectif « UNRWA, une histoire dans l'Histoire » ainsi que des recherches sur la construction nationale palestinienne et sur les Palestiniens au Liban.
- « Identités nationales, politique de développement et construction étatique en Jordanie ».

Le CERMOC publie des livres et des Cahiers du CERMOC. Parmi les derniers titres parus :

Beyrouth, une ville d'Orient marquée par l'Occident, Cahier n° 21 par Helmut Ruppert, traduit et présenté par Eric Verdeil, 1999.

Les Palestines du quotidien. Les élections de l'autonomie, janvier 1996, Cahier n° 22 par Jean-François Legrain, 1999.

Reconstruction et réconciliation au Liban. Négociations, lieux publics, renouement du lien social, Cahier n° 23 dirigé par Eric Huybrechts et Chawqi Douayhi, 1999.

Guerres civiles. Economies de la violence, dimensions de la civilité, sous la direction de Jean Hannyoy, Cermoc-Karthala, 1999.

CERMOC, Ambassade de France au Liban (en Jordanie),
Valise diplomatique, 128 bis rue de l'Université, 75531 Paris 07 SP
tél.: (961-1) 615 895. 841.
fax : (961-1) 615 877
cermoc.adm@lb.refer.org
<http://www.lb.refer.org/cermoc>