

La charte du citoyen

**Vers une nouvelle relation
entre le citoyen et l'administration publique**

**Le 5/11/2001, le Conseil des ministres a approuvé la
charte du Citoyen, sur proposition du Ministre d'Etat pour
la Réforme Administrative, M. Fouad el Saad.**

Novembre 2001

Introduction

Les tentatives de la réforme administrative connurent dans les pays développés, durant la dernière décennie, un changement important en donnant la priorité, dans la réforme, à la relation entre l'administration publique et le citoyen et en améliorant la relation de l'Etat avec les citoyens afin de les satisfaire et leur rendre les meilleurs services possibles. Servir le citoyen doit être, en fait, le principal souci de tout régime démocratique. Le citoyen n'est-il pas celui qui finance les activités de l'Etat? Il est donc tout à fait naturel qu'il s'attende de l'Etat de lui assurer tous les services nécessaires dans les meilleures conditions et de première qualité.

Des raisons multiples ont conduit au changement auquel nous assistons dans plusieurs Etats développés dont la propagation des régimes démocratiques et l'intérêt accordé de plus en plus à tout ce qui touche aux droits de l'homme dans tous les domaines politiques, économiques, sociaux et administratifs. Le pouvoir croissant des citoyens à influencer, par l'intermédiaire des institutions de la société civile ou d'autres organismes, les politiques de l'Etat et de l'administration en vue de donner suite aux revendications justifiées du citoyen a aussi joué son rôle.

D'autres raisons motivèrent aussi cette nouvelle orientation mondiale dont la privatisation considérée souvent comme le meilleur moyen et le moins onéreux de servir efficacement le citoyen. Si l'Etat recourt au secteur privé pour assurer de meilleurs services au citoyen, il est normal qu'il puisse suivre la même politique dans ses propres institutions pour améliorer ses propres services. Plusieurs Etats recoururent, suivant cette tendance, à améliorer la relation de l'administration avec le citoyen, à l'élaboration d'une charte du citoyen qui est un document officiel fixant les droits et les devoirs du citoyen dans ses rapports avec l'administration. En fait, la politique suivie par bon nombre d'Etats consiste à établir une charte générale régissant la relation du citoyen avec l'Administration qui complète les lois spécifiques définissant cette relation dans les divers secteurs administratifs.

La charte du citoyen se propose souvent de réaliser les objectifs fondamentaux suivants:

- Favoriser l'orientation démocratique de l'administration et faire respecter l'ordre et la loi.
- Appliquer le principe de la transparence et la responsabilité de l'Administration publique vis-à-vis du citoyen.

- Protéger le citoyen contre les abus du pouvoir de l'Administration.
- Consolider les rapports entre l'Etat et le citoyen et rétablir la confiance du citoyen dans l'Administration.

Une telle charte s'avère d'une nécessité urgente pour un pays comme le Liban à cause de la mauvaise situation de l'administration publique et du fossé qui la sépare du citoyen à cause de plusieurs facteurs dont notamment:

- La mentalité qui prévaut dans l'administration libanaise depuis le régime du Mandat et durant la période de l'Indépendance est celle d'une administration gouvénante plutôt que servante, dont la tâche essentielle consiste à régler les rapports des citoyens entre eux et les empêcher de déroger aux lois en vigueur. Les résidus historiques accumulés concernant le rôle de l'administration et sa relation avec le citoyen ont certes influé sur cette mentalité dont se plaignent énormément les Libanais. Il est grand temps de changer la conception de l'administration de son rôle, lequel ne doit pas consister seulement à gouverner et maintenir l'ordre, mais aussi à servir les citoyens et faciliter leurs rapports avec l'Etat.
- L'intervention politique illégitime dans les affaires de l'administration qui revêt un caractère confessionnel et avait diminué durant une courte période de l'Indépendance s'est accentuée à la suite des événements qui ont affecté le pays, avec la mainmise des politiciens sur l'administration et le clientélisme. Ainsi l'administration publique se trouve acculée à assurer à la fois ses services et ceux des politiciens et de certains groupes économiques et financiers influents. Il est naturel, dans ces conditions, que le service dû aux citoyens dépende, dans une grande mesure, de sa concordance avec les intérêts des politiciens et de la bureaucratie.
- Les méthodes de travail archaïques, compliquées et accablantes constituent, selon l'opinion unanime, l'une des principales causes qui poussent le citoyen à se plaindre de l'administration. La simplification des procédures administratives pour faciliter les formalités des citoyens constitue un important moyen susceptible de satisfaire les citoyens et rétablir leur confiance dans l'administration.
- L'absence de responsabilisation à l'égard des politiciens et des fonctionnaires décourage davantage le citoyen et diminue sa confiance dans l'administration. Il faut tenir compte aussi de la faiblesse du contrôle

parlementaire à l'égard d'un pouvoir exécutif responsable du bon fonctionnement des services publics, ce qui accentue l'insouciance de certains fonctionnaires négligeant leurs devoirs sans crainte d'être sanctionnés.

Une telle situation montre la nécessité de faire changer à l'administration sa manière traditionnelle d'agir et de traiter avec les citoyens afin de leur rendre justice et de rétablir la confiance dans l'administration et d'assurer une véritable collaboration entre l'administration et le citoyen, condition nécessaire à toute réforme administrative véritable.

Il incombe au fonctionnaire de comprendre qu'il est employé au service des citoyens autant qu'il l'est au service de l'Etat et que le citoyen a des droits que l'Etat doit reconnaître et remplir. Il est regrettable que les lois au Liban insistent en premier lieu sur les devoirs du fonctionnaire envers l'Etat sans accorder l'importance nécessaire à ses devoirs envers le citoyen.

Heureusement que le gouvernement a saisi récemment l'importance de la relation entre l'administration et le citoyen et a approuvé le 13 septembre 2001 le document relatif à la stratégie de la réforme administrative présenté par le Ministre d'Etat pour la Réforme Administrative au Conseil des ministres: stratégie qui place les besoins du citoyen parmi les principes fondamentaux de la nouvelle administration publique et qui incite à passer du système de travail bureaucratique à un système ouvert. C'est pourquoi l'administration publique doit observer "le principe des bons rapports avec les citoyens en vue de leur assurer les meilleurs services et leur fournir les renseignements voulus conformément à la transparence".

Nous espérons que cette charte qui constitue un cadre pour la relation des citoyens avec l'administration d'une façon générale puisse ouvrir la voie à d'autres chartes spécifiques concernant divers secteurs de l'administration publique, surtout les secteurs de l'éducation et de la santé. Il est à noter que la charte proposée concerne tous les employés du secteur public, c'est-à-dire les ministères, les administrations, les établissements publics et les municipalités.

Cette charte, dont l'impact est surtout d'ordre éthique et moral, doit, pour réaliser son but, compter particulièrement sur la société civile, les fonctionnaires, surtout ceux dans les postes de responsabilité et sur l'appui des autorités politiques.

La charte du citoyen comporte les thèmes suivants:

- Les formalités: facilité et rapidité.

- L'éthique de la fonction publique.
- L'éthique de la citoyenneté.
- Le droit à l'information: transparence et lutte contre la corruption.
- Responsabilisation, participation et pénalisation.

Premièrement: Les formalités: Simplicité et rapidité

Les citoyens ont droit a ce qui suit:

1. Des fonctionnaires compétents, qualifiés, expérimentés, honnêtes, indépendants vis-à-vis de tout clientélisme, qui s'occupent des affaires publiques.

2. Etre au courant de toutes les phases et processus relatifs aux formalités administratives qui les concernent, surtout celles qui se rapportent aux services quotidiens et ce, par divers moyens: publications (Guide du citoyen), affiches, manifestes, téléphone automatique, réseau électronique, bureaux et renseignements spécialisés dans les administrations publiques.

3. Etre au courant de toutes les phases de formalités administratives et les frais, surtout pour les citoyens illettrés ou ignorant leurs droits fondamentaux ou vivant dans de mauvaises conditions économiques et sociales, afin de leur permettre l'accès à leurs droits fondamentaux, par le biais de l'information administrative et grâce à un service administratif compatible avec leurs conditions critiques.

4. Un bulletin administratif, de diverses formes aidant le citoyen à connaître le mécanisme du travail des administrations publiques sur le double plan national et local afin d'empêcher la corruption et la subordination.

5. Des procédures administratives simplifiées dont la complexité dépend de leur nature et de leur importance, suivant les trois principes suivants:

- Le principe de la légalité: c'est-à-dire que la liste des documents annexés et des pièces justificatives doit être fixée par une loi, un décret ou un arrêté.
- Le principe de la relativité : c'est-à-dire que le volume des données et des documents requis doit être proportionnel aux enjeux de la formalité et

de sorte que les procédures administratives vitales et quotidiennes soient effectuées dans les plus courts délais.

- Le principe de la lisibilité: c'est-à-dire que tous les formulaires et documents joints aux formalités soient rédigés d'une façon facile et claire, dans une langue administrative à la portée de la grande majorité des gens.

6. Obtenir, sans retard, une copie certifiée des décisions administratives individuelles les concernant afin qu'ils s'informent des justifications légales et les motifs de ces décisions.

Ce droit ne peut être restreint à cause des forces majeures ou exceptionnelles que dans les limites fixées pour chaque cas. En cas de nécessité, le contenu de la décision peut être communiqué oralement et rédigé ultérieurement dans les délais les plus courts.

7. Lui assurer des services de bonne qualité dans les divers domaines conformément aux critères et spécifications adoptés mondialement pour protéger le consommateur surtout dans le domaine de l'environnement. Il appartient à chaque administration de fixer et d'observer des standards de qualité des services à rendre au citoyen.

8. Leur faire sentir, dans leurs rapports avec l'administration publique, qu'ils sont traités avec respect, équitablement et sans discrimination, et qu'ils ne mendient point un service au prix de leur dignité.

Cela exige que l'administration évalue la performance des fonctionnaires surtout en ce qui concerne leur comportement avec les citoyens.

Il incombe à l'administration de:

9. Motiver par écrit les décisions administratives individuelles, sauf dans les cas relatifs à la défense nationale, la politique étrangère, le cours des procédures judiciaires devant les tribunaux, le secret de la vie privée et autres cas prévus par les lois et les textes en vigueur.

10. Connaître facilement les lois et les textes réglementaires en vigueur. Il appartient aux administrations de rassembler les textes législatifs en vigueur et les classer selon leurs sujets dans des recueils à la portée des citoyens.

11. Combattre la bureaucratie et la routine administrative en simplifiant les formalités, rationalisant les dépenses, réduisant le nombre des modèles, des documents, des pièces et des avis requis pour achever les formalités et fixer les

délais nécessaires à l'accomplissement des formalités et étendre l'usage du réseau d'informatique électronique afin de faciliter aux citoyens l'achèvement rapide de leurs formalités.

12. Créer des bureaux d'accueil dans les administrations, les établissements publics et les municipalités, selon le besoin, afin de fournir aux citoyens les renseignements nécessaires et rattacher ces bureaux à des réseaux d'informatique pour permettre aux citoyens de s'informer au sujet des procédures administratives, et ce, dans n'importe quel bureau de réception.

13. Prolonger les horaires de travail dans les ministères et les administrations publiques confrontées à une forte pression de la part des citoyens, de sorte que le travail puisse s'étendre jusqu'à l'après-midi durant deux jours ou davantage par semaine.

14. Permettre à tous les citoyens de recourir à la justice et d'abréger les délais de décision dans les procès.

Deuxièmement: L'éthique de la fonction publique

Le fonctionnaire doit:

15. Tenir exclusivement compte, dans son travail, de l'intérêt public et appliquer les lois et règlements en vigueur sans y contrevenir ni passer outre.

16. Faire prévaloir le service des citoyens et non ses propres intérêts et ses relations personnelles avec rapidité, précision et honnêteté dans les limites de sa fonction.

17. Accomplir les formalités des citoyens.

18. Traiter avec les citoyens, conformément aux lois et règlements, avec politesse, compétence et respect de leurs droits et de leur dignité.

19. Veiller sur l'égalité et l'objectivité en traitant avec les citoyens sans parti pris, ni discrimination de race, de religion, de sexe, de croyance ou d'appartenance politique.

20. Indiquer au citoyen contribuable dont il traite le dossier ce qui suit: son propre nom complet, sa fonction, son téléphone et adresse au bureau de travail afin qu'il puisse le contacter au besoin.

Troisièmement: L'éthique de la citoyenneté

Le citoyen doit:

21. Traiter avec politesse et respect avec les fonctionnaires parce qu'ils rendent un service public, d'intérêt général national, exigeant un haut degré de responsabilité.

22. Ne pas user d'une influence ou d'une pression sur les fonctionnaires afin de les pousser à déroger aux lois et règlements, ni les corrompre, ni faire de fausses déclarations ni présenter des documents falsifiés ni rançonner le fonctionnaire.

23. Il appartient au citoyen de dénoncer toute contravention, filouterie, tricherie, ou corruption pour ne pas éviter de participer à la détérioration de l'administration publique et la dilapidation de fonds publics.

24. Payer tous les impôts et taxes conformément aux lois et règlements. Fournir tous documents et pièces relatifs à ces formalités. Faciliter le travail des fonctionnaires qui s'acquittent de leurs devoirs et respecter les lois et règlements de l'administration publique ainsi que les délais fixés pour la présentation des demandes ou des déclarations et le paiement des taxes dues.

25. Participer à l'allègement des charges financières aux administrations publiques en sauvegardant la propriété publique et les fonds publics, par l'usage convenable des établissements publics, respecter les règles de la sécurité publique, l'environnement, et la santé publique. Participer aux efforts des institutions de la société civile, des sociétés locales et des moyens d'information pour empêcher l'empiètement sur les propriétés publiques.

Quatrièmement: Le droit à l'information: transparence et lutte contre la corruption

Les citoyens ont droit a ce qui suit:

26. A la transparence dans tout ce qui a trait aux dépenses publiques, par l'application des textes relatifs à la transparence et par la déclaration à travers les divers moyens d'information, des modes d'affectation des dépenses.

27. A obtenir auprès de l'administration compétente des informations à caractère public conformément aux lois et règlements en vigueur qui ne

revêtent pas légalement un caractère secret. Toute personne physique ou morale a le droit de reproduire et de diffuser entièrement ou partiellement ces documents pourvu qu'ils ne portent pas atteinte aux droits et libertés d'autrui.

28. A s'informer des données fournies par les réseaux d'informatique, les commenter et les discuter. Le citoyen a le droit aussi de contester, de rectifier ou de refuser toute information le concernant sur le réseau, s'il a des raisons légitimes pour le faire. Il est interdit aux administrations et établissements publics d'inclure dans leurs déclarations électroniques des données nominatives revêtant un cachet personnel ou privé sans le consentement de l'intéressé.

29. A se renseigner sur le budget des administrations, établissements publics et municipalités après 15 jours de sa ratification et sa publication. Seront annexés au budget le relevé de compte de la municipalité pour l'année passée, la liste des personnes ou institutions ayant profité des dépenses et l'inventaire des biens. Ces informations paraîtront dans un bulletin ou sur une affiche visible sur le panneau publicitaire de l'administration concernée.

30. A s'opposer à l'imposition de tout impôt ou taxe, s'il y trouve une erreur, un endommagement ou s'il bénéficie d'une dérogation. Le citoyen est en droit de recevoir une réponse à son recours en opposition, dans les délais prescrits par la loi. L'opposant reçoit toutes les convocations, les avis, les communications, les décisions et autres réponses par voies administratives et par les divers moyens techniques de communication et d'information.

L'administration doit:

31. Annoncer les projets publics exécutés dont les frais dépassent 50 fois le salaire minimum garanti, et afficher une pancarte dans le lieu d'exécution des projets indiquant les informations et toutes les données fondamentales relatives à ces projets. Elle doit déposer les documents fondamentaux relatifs au projet au siège de l'administration intéressée afin de permettre aux citoyens d'en être informés.

32. Respecter les droits des consommateurs bénéficiaires des services publics (eau, électricité, téléphone, hôpitaux, écoles...) à se faire représenter dans des associations ou comités pour exprimer leur opinion sur la qualité des services rendus.

33. Renseigner les citoyens qui présentent une demande justifiée sur les travaux gouvernementaux par le biais des informations officielles véridiques, surtout celles des statistiques disponibles qui ne revêtent pas un caractère confidentiel, dans les limites des lois et des textes réglementaires en vigueur.

34. Fournir toutes les informations aux tribunaux concernant les justiciables, collaborer avec la justice et faciliter sa tâche.

35. Publier des rapports annuels et des bulletins d'information à propos du travail et du rendement des ministères et des administrations gouvernementales.

36. Garder le secret des informations privées relatives aux citoyens que le fonctionnaire recueille dans l'exercice de sa fonction et ne pas les exploiter pour des intérêts personnels.

37. Etablir un règlement pour la présentation des suggestions des fonctionnaires et des citoyens en vue d'améliorer et de faire évoluer le travail administratif dans les diverses administrations.

Cinquièmement: Demande des comptes, coopération et pénalisation

L'Administration a le devoir de:

38. Garantir au citoyen l'accès sans obstacles et dans des délais raisonnables, aux instances chargées de recueillir les plaintes et les réclamations pour les étudier. Ces instances sont tenues de fournir toutes les informations nécessaires relatives à la présentation des plaintes ainsi que le nom, l'adresse et le numéro de téléphone du fonctionnaire chargé de recueillir les plaintes et les réclamations, et de traiter le citoyen avec sérieux, impartialité et désintéressement. Il lui incombe aussi de reconnaître au citoyen le droit de recours aux députés et aux divers comités de la société civile, aux moyens d'information et en dernier lieu aux tribunaux pour défendre ses droits.

39. Répondre rapidement et avec simplicité et clarté aux questions, lettres postales ou électroniques des citoyens ainsi qu'à leurs questions par téléphone.

40. Faire des sondages d'opinion annuels et des statistiques montrant le degré de satisfaction ou d'insatisfaction des citoyens quant au niveau de performance des administrations et des services rendus.

41. Reconnaître aux fonctionnaires le droit de s'exprimer sur leur expérience professionnelle et de communiquer avec la société par tous les moyens dans le cadre des textes légaux et réglementaires en vigueur.

42. Faciliter et favoriser la participation des fonctionnaires compétents de toutes catégories aux manifestations scientifiques et aux travaux qui contribuent à resserrer les liens entre l'administration et les citoyens ainsi qu'à toutes les publications susceptibles de développer ces liens.

43. Assurer la prompte exécution des sentences de la justice administrative en faveur des citoyens.

44. Valoriser en société l'aspect positif de la fonction publique et éviter toute mesure ou poursuite judiciaire ou administrative au-delà des exigences restreintes du contrôle et de la bonne gestion de l'argent public, le but étant de sauvegarder la dignité personnelle du fonctionnaire, l'image de la fonction publique et le principe de la présomption d'innocence.

45. Etablir des traditions et des modalités pour honorer les fonctionnaires ayant servi au sein de l'administration ou étant à la retraite pour préserver la bonne réputation de la fonction publique afin qu'elle puisse se faire respecter par les citoyens et attirer les jeunes éléments compétents et honnêtes.

46. Renforcer la responsabilisation et la discipline pour raviver le principe de la responsabilité dans le travail gouvernemental.

47. Elaborer le code de conduite des fonctionnaires de l'administration publique qui fixe clairement l'éthique à observer.

48. Protéger les accusateurs, citoyens, et fonctionnaires, contre les attaques et les actes de vengeance auxquels ils pourraient s'exposer pour avoir dévoilé certaines contraventions.

49. Faire participer les acteurs de la société civile aux débats sur les politiques publiques autour des politiques avant l'adoption finale de ces politiques.

50. Etablir un système de gratifications annuelles aux fonctionnaires qui se sont distingués par la qualité de leurs rapports avec les citoyens.