

La décentralisation en Algérie : Une arlésienne

KANOUN TALEB Nacira

Professeur, Faculté de droit et des sciences politiques
Université Mouloud Mammeri de Tizi-Ouzou

Introduction

La décentralisation, sujet certes, récurrent, mais combien passionnant car il pose le problème de la relation de l'Etat aux collectivités territoriales en d'autres termes, il pose le problème de l'organisation du pouvoir et de la répartition des compétences entre le centre et la périphérie. Cependant, il n'est pas aussi récurrent qu'il y paraît car il existe autant de décentralisations qu'il existe d'Etats ; Etat fédéral (les Etats-Unis, l'Allemagne, le Canada, etc....) Etat décentralisé, (la France) Etat régionalisé, (l'Italie) Etat des communautés autonomes (l'Espagne). Ces derniers s'inscrivent dans l'autonomie législative et financière ce qui les acheminerait dans l'avenir peut-être, vers le fédéralisme. La configuration à venir de ces Etats devrait constituer l'un des principaux enjeux politiques des années à venir¹. Cette diversité des approches montre qu'il n'existe pas

¹ Le parlement de la Catalogne a approuvé fin septembre 2012 par une vaste majorité, l'organisation d'un référendum d'auto-détermination de la Catalogne après les élections anticipées du 25 Novembre 2012 et après une manifestation géante à Barcelone en faveur de l'indépendance et après le refus du gouvernement central de Madrid d'accorder à la Catalogne des pouvoirs spéciaux en matière fiscale. Un sondage commandé par le gouvernement catalan en Juillet 2012 montre que plus de la moitié des habitants de la communauté autonome souhaitent aller au-delà de l'autonomie et acquérir l'indépendance. Cependant, l'article 2 de la constitution espagnole proclame « l'indissoluble unité de la nation espagnole, patrie commune et indivisible de tous les espagnols... » Ce qui met la Catalogne dans une position pour le moins inconfortable, d'autant plus que même si la constitution dans l'article 2, « reconnaît et garantit le droit à l'autonomie des nationalités et des régions qui la composent et la solidarité entre elles. », elle ne leur donne aucunement le droit à la sécession et reconnaît au gouvernement le pouvoir de prendre des mesures nécessaires pour la contraindre à respecter les obligations découlant de la constitution ou d'autres lois ou pour protéger l'intérêt général après mise en demeure du président de la communauté autonome. Dans le cas où celle-ci n'aboutirait

un modèle unique ou idéal de décentralisation². En effet, s'il existe des différences d'approche décentralisatrice d'un pays à l'autre, elles se justifient par la forme institutionnelle de chaque Etat et par son histoire. On peut ainsi distinguer quatre catégories de pays³ :

- Les Etats unitaires, où les pouvoirs octroyés aux échelons locaux le sont par la loi et non par la constitution (France, Danemark, Grèce, Suède, Algérie. Etc.)
- Les Etats Unitaires décentralisés où les droits des collectivités locales sont garantis par la constitution (Royaume-Uni, Pays-Bas).
- Les Etats régionalisés, où la décentralisation va jusqu'à l'autonomie législative (Italie, Espagne).
- Les Etats fédéraux, où l'échelon intermédiaire a forme d'Etat et jouit de sa propre constitution et est doté de pouvoir politique,

pas, il pourra prendre ces mesures avec l'approbation de la majorité absolue du Sénat (article 155). En outre, il peut conformément à l'article 161 alinéa 2 attaquer devant le tribunal constitutionnel les dispositions et résolutions adoptées par les organes des communautés autonomes. Ce recours est suspensif de la décision contre laquelle il est porté. Si les statuts et leur révision établis par la communauté autonome exigent l'intervention des Cortès pour leur approbation, alors le recours au referendum non prévu par la constitution est vraiment aléatoire. C'est dire combien l'avenir de ces communautés autonome est incertain. Vont-elles aller au fil du temps et au fil des revendications et du fléchissement de la position du pouvoir central à plus d'autonomie et peut être à la sécession et donc à l'indépendance ou à plus d'intégration avec l'Etat national en se dirigeant vers la création d'un Etat fédéral ? <http://www.latribune.fr/actualites/economie/union-europeenne/20121124trib000733036/5-mots-pour-comprendre-les-enjeux-du-referendum-en-catalogne.html>. Et CF, <http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2012/10/10/97001-20121010FILWWW00244-catalogne-referendum-bloque.php>

² **LAGGOUNE (Walid)**, La réforme administrative : Une approche par la décentralisation, **IDARA**, n° 1-2002, p 128.

³ Il existe plusieurs critères d'évaluation d'une réelle autonomie des collectivités territoriales : pouvoir d'auto-affirmation en entité autonome, pouvoir d'autodéfinition (la collectivité territoriale établit elle-même ses propres limites), le pouvoir d'auto-organisation (elle fixe elle-même son statut, le pouvoir d'autogestion (elle gère elle-même ses propres affaires), le pouvoir d'auto-détermination (elle se réserve le droit de demeurer dans l'ensemble dont elle relève ou de s'en séparer). CF, **MODERNE (Franck)**, Les collectivités locales et le pouvoir central : Aspects politiques et administratifs, rapport général, **ATM**, 1984, pp 27-45.

exécutif et judiciaire (Etats –Unis, Allemagne, Belgique, Autriche. Etc.)

L'Algérie fait partie de la première catégorie. Au même titre que certains pays en voie de développement, elle a emprunté au droit français des concepts, et des institutions juridiques. L'un des principes transposé dans le droit positif algérien est la décentralisation administrative qui a été de tout temps consacré par les différentes constitutions, à l'exception de la constitution de 1963, comme mode d'organisation administrative de l'Etat qui repose sur la répartition des compétences entre l'Etat, garant de l'intérêt général et les collectivités territoriales dotées de la personnalité juridique avec tous les attributs qui s'y rattachent (autonomie administrative et financière, pouvoir de contracter, d'ester en justice, de prendre des décisions, et d'en être responsable, de gérer son patrimoine Etc.), d'organes élus qui doivent pouvoir s'administrer librement en prenant les décisions concernant les affaires locales, les exécutant tout en étant responsables de leur exécution ; ils doivent pouvoir bénéficier de ressources financières, suffisantes et adéquates, leur permettant de faire face aux charges et missions qui leur sont dévolues par la loi. La décentralisation suppose donc l'existence d'une autonomie organique et fonctionnelle.

Cependant, cette autonomie ne veut point dire indépendance ou sécession; les collectivités territoriales doivent pouvoir s'administrer librement tout en restant intégrées dans l'Etat. L'article 1^{er} de la constitution révisée de 1996 n'énonce-il pas : « l'Algérie est une république démocratique et populaire. Elle est une et indivisible. » Déjà, la charte communale avait tracé les contours de la décentralisation telle que perçue par le pouvoir de l'époque en énonçant : « La décentralisation n'a pas pour objet d'exprimer une autonomie de la commune. Notre Etat est un Etat unitaire. La commune n'est donc point une sorte de république autonome ayant le pouvoir de légiférer dans certaines matières qui lui seraient réservées et qui se démarquerait par rapport au pouvoir central. »⁴.

⁴ CF La charte communale éditée par le Département Information Orientation du Secrétariat Exécutif du FLN, Les Imprimeries de Presse du

Pour le pouvoir central, la sauvegarde de l'unité nationale et, partant, de l'intérêt général, justifie le recours à un contrôle exercé par l'administration centrale sur les collectivités territoriales. Si ce contrôle est justifié par la nécessité de garder ces dernières dans l'Etat qui trace les contours d'une légalité que les collectivités territoriales se doivent de respecter, il n'en demeure pas moins que ce contrôle reflète la nature de la relation entre le centre et la périphérie et révèle le choix d'une décentralisation, si ce contrôle est souple ou d'une déconcentration, si ce contrôle est excessif.

La décentralisation, telle qu'elle est définie a été hautement proclamée et consacrée par les différents textes constitutionnels et législatifs sans pour autant traduire la liberté d'administration locale des collectivités territoriales. Cependant il ne s'agit pas seulement d'examiner ce principe directeur, à savoir la décentralisation, consacré par le constituant et le législateur d'une manière mitigée et limitée ne lui accordant pas l'intensité requise **(I)** mais de vérifier si ces mêmes textes n'ont pas par ailleurs annihilé et perverti ce principe en le dénaturant aboutissant ainsi à l'inverse de ce qui a été proclamé, à une décentralisation virtuelle **(II)**.

-I- La consécration de la décentralisation par les textes : Une consécration mitigée et limitée.

La décentralisation et son corollaire l'élection a été consacrée par les textes **(A)**, matérialisée par la reconnaissance limitée à deux collectivités territoriales uniquement, la commune et la wilaya, la région étant complètement niée **(B)**.

-A- Une consécration constitutionnelle mitigée.

La décentralisation a été consacrée par tous les textes constitutionnels depuis l'indépendance, à l'exception de la constitution de 1963 qui n'a retenu qu'un échelon, la commune en son article 9 qui dispose « La république comprend des collectivités administratives dont l'étendue et les attributions sont fixés par la loi.

Parti, Alger, P 36. La charte de la wilaya a repris la même idée, **JORADP**, n° 44 du 23 Mai 1969, p 376.

La collectivité territoriale administrative, économique et sociale de base est la commune. »

La charte nationale a développé la nature et l'objet de la décentralisation qui doit être « fondée sur une répartition judicieuse des compétences et des tâches qui correspondent à une division rationnelle de la responsabilité dans le cadre de l'unité de l'Etat ; aux communes et aux wilayas, la solution des problèmes qui leur sont propres ; au pouvoir central les problèmes d'importance nationale. ». La constitution de 1976 a consacré plusieurs articles à la décentralisation. L'article 35 reprend la même définition que celle inscrite dans la charte nationale. L'article 34 quant à lui, pose le principe de la décentralisation, principe sur lequel repose l'organisation de l'Etat et qui doit être fondée sur la démocratisation des institutions et la participation effective des masses populaires à la gestion des affaires publiques ; l'article 7 considère « l'assemblée populaire comme l'institution de base de l'Etat. Elle constitue le cadre dans lequel s'exprime la volonté populaire et se réalise la démocratie. Elle est l'assise fondamentale de la décentralisation ainsi que de la participation des masses populaires à la gestion des affaires publiques à tous les niveaux. ». La composition des assemblées élues doit refléter les forces sociales de la révolution qui sont les travailleurs et les paysans, les personnes possédant les moyens de production en sont exclues car la représentation du peuple était incompatible avec la richesse ou la possession d'affaires⁵. Il est utile de rappeler que les textes de 1981⁶ modifiant les codes de la commune et de la wilaya ne comportaient plus les restrictions concernant les détenteurs des moyens de production. La décentralisation dans le cadre de la constitution de 1976 et des codes communal et de wilaya de 1967 et 1969 n'était qu'une technique d'accroissement de la participation de la commune et des masses au pouvoir révolutionnaire. La commune devait être

⁵ Articles 8 et 9 de la constitution de 1976.

⁶ Loi n° 81-09 du 4 Juillet 1981, **JORADP, n° 27 du 7 Juillet 1981**, modifiant et complétant l'ordonnance n° 67-24 du 18 Janvier 1967 portant code la commune, **JORADP, n° 6 du 18 Janvier 1967**. Loi n° 81-02 du 14 Février 1981, **JORADP, n° 7 du 17 Février 1981** modifiant et complétant l'ordonnance n° 69-38 du 23 Mai 1969 portant code de la wilaya, **JORADP, n° 44 du 23 Mai 1969**.

décentralisée par non seulement l'élection de l'assemblée, mais aussi de son exécutif communal qui était un organe collégial hiérarchisé. Elle devait être aussi au service du pouvoir révolutionnaire. La wilaya était non seulement une institution décentralisée consacrée par l'élection de l'assemblée mais aussi une institution déconcentrée car elle constituait et constitue toujours, une circonscription administrative de l'action de l'Etat représenté par le wali et le conseil exécutif de la wilaya composé des différents directeurs de wilaya et qui exercent leurs compétences sous l'autorité du wali. Ainsi, le principe de collégialité qui s'appliquait aux assemblées a été étendu à l'exécutif qui, contrairement à l'assemblée, était soumis au principe de la collégialité hiérarchisé. Si l'élection a été certes consacrée, dans la constitution de 1976 et dans les codes de 1967 et de 1969 modifiés et complétés, il n'en demeure pas moins qu'elle est restée limitée. En effet, l'élection n'était pas appliquée dans toute son intensité car elle était tributaire du choix des candidats par le parti du FLN. L'intervention du parti dans la désignation des candidats dépouillait le vote populaire de sa signification, dans la mesure où ce choix ne laissait aucune liberté au citoyen de se prononcer sur la liste des candidats retenus par le parti.

La constitution de 1989 et la révision constitutionnelle de 1996, les codes de la commune et de la wilaya complétés de 1990⁷ et l'adoption de nouvelles lois électorales⁸ ouvrent la voie vers l'exercice de la démocratie avec la reconnaissance du multipartisme, la refondation du système électoral et l'institution de nouvelles bases de la représentation populaire. Ce dispositif juridique va mettre un terme au système monopartisan même si dans la pratique, le multipartisme ne reflète

⁷ Loi n° 90-08 du 7 Avril 1990 Relative à la commune, **JORADP, n° 15 du 11 Avril 1990**, complétée par l'ordonnance n° 05-03 du 18 Juillet 2005, **JORADP, n° 50 du 19 juillet 2005**. Loi n° 90-09 du 7 Avril 1990 relative à la wilaya, **JORADP n° 15 du 11 Avril 1990**, complétée par l'ordonnance n° 05-04 du 18 Juillet 2005, **JORADP, n° 50 du 19 Juillet 2005**.

⁸ Loi n° 89-13 du 7 Août 1989 portant loi électorale, **JORADP, n° 32 du 7 Août 1989**, modifiée et complétée par la loi n° 90-06 du 7 Mars 1990, **JORADP, n° 13 du 28 Mars 1990**, Ordonnance n° 97-07 du 6 Mars 1997 portant loi organique relative au régime électoral, **JORADP, n° 12, du 6 Mars 1997**, modifiée et complétée.

qu'une démocratie de façade, les partis n'étant pas aptes à proposer des programmes politiques, économiques et sociaux pouvant être une alternative au programme mis en œuvre par le parti au pouvoir. Là, n'est pas nôtre propos, et quoiqu'il en soit, la constitution de 1989 et la révision constitutionnelle de 1996 dans des articles similaires, reprennent le principe de la décentralisation et son corollaire l'élection. Ainsi l'article 14 des deux textes dispose que : « L'Etat est fondé sur les principes d'organisation démocratique et de justice sociale. L'assemblée élue constitue le cadre dans lequel s'exprime la volonté du peuple et s'exerce le contrôle de l'action des pouvoirs publics. ». L'article 16 ajoute « L'assemblée élue constitue l'assise de la décentralisation et le lieu de participation des citoyens à la gestion des affaires publiques. ».

Ces articles ont été repris par la loi n° 90-08⁹ et la loi n° 11-10¹⁰.

Cependant si ce principe a été constitutionnalisé, ce qui le prémunit des atteintes des pouvoirs législatif et exécutif, il n'en demeure pas moins que cette constitutionnalisation est loin de traduire une quelconque liberté locale telle qu'elle apparaît dans un système décentralisé, la constitution se contentant d'affirmer laconiquement en son article 16 : « L'assemblée élue est le lieu de participation des citoyens à la gestion des affaires publiques. » Il n'est nulle part fait référence, au principe de libre administration¹¹ tel qu'énoncé dans l'article 72 alinéa 3 de la

⁹ Article 84 de la loi n° 90-08 du 7 Avril 1990 relative à la commune, complétée.

¹⁰ Article 103 de la loi n° 11-10 du 22 Juin 2011 relative à la commune, **JORADP, n° 37 du 3 Juillet 2011.**

¹¹ Sur le principe de libre administration, **ALCARAZ (Hubert)**, Le principe de libre administration des collectivités territoriales dans la jurisprudence constitutionnelle après la révision constitutionnelle du 28 Mars 2003, **RFDA, n° 3 -2009**, Dalloz, Paris, pp 497-514. CF, **BENOIT (Jean)**, La liberté d'administration locale, **RFDA, n° 1 Janvier- Février, 2004**, Dalloz, Paris, pp 1065-1079 ; **PONTIER (Jean-Marie)**, Sur d'éventuelles précisions constitutionnelles relatives à la libre administration, **LA REVUE ADMINISTRATIVE, n° 316, Juillet-Août 2000**, PUF, p 386 ; **ROUX (A)**, Le principe de libre administration administrative des collectivités territoriales, **RFDA 1992.**

constitution française révisée¹². La liberté d'administration reconnue dans un Etat unitaire décentralisé ne veut point dire libre gouvernement reconnu dans un Etat fédéral ou à moindre

¹² La loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 Mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République du 28 Mars 2003 adoptée par le parlement réuni en congrès, le 17 Mars 2003, **JORF n° 75 du 29 Mars 2003** File:/Laconstitution2003.Htm. La constitution de 1958 comportait un titre XII relatif aux collectivités territoriales. La révision de 2003, la dix-septième révision comprenant huit articles et première révision concernant les collectivités territoriales est venue étoffer l'article 72 de la constitution. S'il est toujours mentionné par l'article 34 de la constitution de 1958, le principe de liberté d'administration reste surtout visé par l'article 72 révisé qui comporte pas moins de 6 alinéas. L'article 72 alinéa 3 de la constitution française dispose que : « Dans les conditions fixées par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. » CF, L'article 1^{er} de la loi n° 82-213 du 2 Mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions qui énonce aussi que : « Les communes, les départements et les régions s'administrent librement par des conseils élus. » Cet article a été repris dans l'article L 1111-1 du code général des collectivités territoriales, sous la direction de **Jean- Claude DOUENCE**, 12eme édition, Dalloz, Paris, 2009. Par ailleurs, des articles ont été ajoutés à l'article 72. Il s'agit de l'article 72-1 concernant l'exercice du droit de pétition pour l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante d'une question relevant de sa compétence, le référendum local, la consultation des électeurs dans le cas de la modification du statut de la collectivité ou sa dotation d'un statut particulier ; l'article 72-2 relatif au renforcement de l'autonomie financière ; les articles 72-3 et 72-4 concernent les départements et régions d'outre mer qui sont régis par l'article 73 et les collectivités d'outre- mer qui elles, sont régies par l'article 74. Plusieurs pays du pourtour de la méditerranée ont aussi constitutionnalisé le principe d'autonomie des collectivités territoriales, tout en restant intégrées dans l'Etat, tels que l'Espagne et l'Italie. Ainsi l'article 2 de la constitution espagnole dispose que : « La constitution a pour fondement l'unité indissoluble de la nation espagnole, patrie commune et indivisible de tous les Espagnols. Elle reconnaît et garantit le droit à l'autonomie des nationalités et des régions qui la composent et la solidarité entre elles. » L'article 137 énonce aussi que : « L'Etat, dans son organisation territoriale, se compose de communes, de provinces et de communautés autonomes qui se constitueront. Toutes ces entités jouissent d'une autonomie pour la gestion de leurs intérêts respectifs. » L'article 114 de la constitution Italienne va dans le même sens en disposant que : « La République se compose des communes, des provinces, des villes métropolitaines, des régions et de l'Etat. Les communes, les provinces, les villes métropolitaines et les régions sont des entités autonomes ayant un statut, des pouvoirs et des fonctions propres, conformément aux principes établis par la constitution... »

degré reconnu dans les Etats régionalisés. La liberté d'administration suppose que les collectivités territoriales doivent disposer de l'ensemble des moyens juridiques nécessaires à l'exercice de leurs compétences dans les conditions prévues par la loi ; c'est-à-dire qu'elles disposent de larges et effectives attributions propres à elles ; elles doivent jouir de la liberté de gestion et disposer d'une réelle capacité de décision qui les autorise à gérer leurs affaires et en être responsables. En France, cette autonomie a été profondément renouvelée par la révision constitutionnelle de 2003 qui attribue non seulement un pouvoir réglementaire aux collectivités locales, mais autorise également l'expérimentation normative prévue par l'article 72 alinéa 4 de la constitution révisée. Même si cette expérimentation est encadrée et limitée dans le temps et dans son objet, il n'en demeure pas moins que l'article 72 alinéa 4 l'institutionnalise. Cette dernière consiste pour les collectivités territoriales et leurs groupements, quand la loi ou le règlement l'a prévu, dans les conditions fixées par la loi, de déroger, à titre expérimental, et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives et réglementaires régissant leurs compétences, afin de les adapter à leurs spécificités¹³. En France, d'aucuns pensent que la constitutionnalisation de certaines normes qui se trouvaient jusque là au niveau législatif, est due en premier lieu à la jurisprudence du conseil constitutionnel qui au fur et à mesure se déploie et approfondit les principes posés et en deuxième lieu, à l'incitation des élus de la nation ou du gouvernement encouragés par cette

¹³ Sur l'expérimentation locale, **CF CROUZATIER-DURAND (Florence)**, L'Expérimentation locale (Loi organique du 1^{er} Août 2003), **RFDA**, n° 1, **Janvier-Février 2004**, Dalloz, Paris, pp 21-28, En application de l'article 72 alinéa 4 relatif à l'expérimentation locale, une loi a été promulguée. Il s'agit de la loi n° 2003-704 du 1^{er} Août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales, elle est publiée en annexe de l'article précité, pp 28-30. Elle a été transcrite dans le troisième chapitre du titre unique du livre 1^{er} de la première partie du CGCT (articles (LO.1113-1 à LO.1113-7), **OP-cit. PONTIER (Jean-Marie)**, La loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales, **AJDA 2003**, P 1715 et L'expérimentation et les collectivités territoriales, **REVUE ADMINISTRATIVE**, n° 320, **Mars-Avril 2001**, PUF, Paris, p 169. **Flamand-LEVY (Bénédicte)**, Nouvelle décentralisation et forme unitaire de l'Etat, **RFDA**, n° 1, **Janvier- Février 2004**, Dalloz, Paris, pp 59-68, notamment, pp 61-62.

jurisprudence, à demander ou à proposer une constitutionnalisation de certaines dispositions¹⁴. Ne pas constitutionnaliser ce principe signifie que la décentralisation restera constamment l'otage du pouvoir central qui demeurera par conséquent libre d'octroyer une décentralisation à la mesure de ses calculs politiques, l'Etat rechignant toujours à transférer plus de compétences aux collectivités, car en définitive, ce dernier ne reste jamais indifférent devant les centres de pouvoir susceptibles de lui échapper et de le menacer directement ou indirectement, immédiatement ou à terme. Le degré de liberté dont disposent les collectivités de base par rapport à l'Etat dépend de plusieurs facteurs : appareil idéologique, tensions sociales, jeux politiques, enjeux économiques, objectifs de développement¹⁵... etc.

Non seulement, le principe la libre administration n'a pas suscité l'intérêt requis par le constituant qui a omis de le citer dans la constitution, mais il s'est abstenu de définir le contenu de la décentralisation qui aurait gagné à être précisé davantage.

En outre, concernant l'organisation et le fonctionnement de l'assemblée élue, il apparaît clairement que cette dernière ne possède même pas une marge d'autonomie ni dans son organisation, ni dans son fonctionnement qui sont encadrées par la loi. Si elle élabore et adopte son règlement intérieur, il n'en demeure pas moins qu'il doit être conforme au règlement intérieur-type qui d'ailleurs est fixé ainsi que son contenu par voie réglementaire¹⁶. De même tout son fonctionnement est organisé par la loi qui en fixe les sessions, leur durée, leur date, leurs procédures, la création de commissions etc. L'assemblée élue est de surcroît, absente dans l'élaboration de

¹⁴ **PONTIER (Jean- Marie)**, Sur d'éventuelles précisions constitutionnelles relatives à la libre administration, Op.cit, p 386 ; **PONTIER (Jean-Marie)**, Une décennie de décentralisation vue par le Conseil d'Etat, **REVUE ADMINISTRATIVE**, n° 281, **Septembre-Octobre 1994**, PUF, Paris, p 504.

¹⁵ **Moderne (Franck)**, Les collectivités locales et le pouvoir central : Aspects politiques et administratifs. Rapport général, Op.cit, pp 27-45.

¹⁶ Article 16 de la loi n° 11-10, Op.cit. En application de cet article, un décret exécutif a été promulgué. Il s'agit du décret exécutif n° 13-105 du 13 Mars 2013 portant règlement intérieur type de l'assemblée populaire communale, **JORADP**, n° 15 du 17 Mars 2013.

l'organigramme de la wilaya et de la commune et de leur administration dont les organes et les structures sont déterminés par décret exécutif¹⁷, et échappent donc à tout contrôle de l'instance élue.

Ainsi, la décentralisation apparaît selon certains auteurs « comme une notion floue sans rapport avec le principe de libre action. Elle est passablement réductrice en ce qu'elle évoque un phénomène d'octroi par l'Etat et non la reconnaissance constitutionnelle d'une véritable liberté ; ce serait là juste un principe gouvernant l'organisation administrative de l'Etat qui reposerait sur une « délégation de puissance publique » ou sur « une concession » émanant de la collectivité supérieure... Elle n'est inscrite dans la constitution que dans le strict respect du pouvoir normatif de l'Etat¹⁸. Dans le droit comparé, à l'exemple du droit espagnol, les instances élues au niveau des communautés autonomes jouent un rôle dans l'élaboration de leur statut à condition qu'il soit transmis aux Cortes générales pour qu'il lui soit donné cours en tant que loi. Ces statuts sont la norme institutionnelle de chaque communauté autonome et l'Etat les reconnaît et les protège comme partie intégrante de son ordre juridique¹⁹. De même en Italie, les communes, les

¹⁷ CF article 126 de la loi n° 11-10, Ibid. CF aussi le décret exécutif n° 94-215 du 23 Juillet 1994 déterminant les organes et les structures de l'administration générale de la wilaya, **JORADP, n° 48 du 27 Juillet 1994.**

¹⁸ **BENAKEZOUH (Chabane)**, Autour des bases constitutionnelles des collectivités territoriales, **RASJEP, vol XLI n° 4- 2003**, p 62, CF aussi, **HAMIDI (Hamid)** : Le droit algérien de la décentralisation : problématique de sa politisation et des enjeux qu'il pose in **Recueil des Actes du Séminaire National « Les Collectivités Territoriales et Les Impératifs de Bonne Gouvernance » : « Réalités et Perspectives »**, Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique, Université Abderrahmane MIRA, La Faculté de Droit, en collaboration avec l'Assemblée Communale de BEJAIA, les 2, 3 et 4 Décembre 2008, pp 1-13

¹⁹ Articles 146 et 147 de la constitution espagnole. « Les statuts de la communauté autonome doivent contenir : le nom de la communauté qui corresponde le mieux à son identité historique ; la délimitation de son territoire ; la dénomination, l'organisation et le siège des institutions autonomes propres ; les compétences assumées dans le cadre établi par la constitution et les bases pour le transfert des services correspondant à ces compétences. » CF, **MALARET (Elisendra)**, La modernisation administrative en Espagne : entre l'élan de la réforme de l'Etat et la

provinces et les régions adoptent leur propre statut.²⁰ Elles sont dotées d'une large autonomie dans la définition de leur forme de gouvernement et la détermination des principes fondamentaux relatifs à leur organisation et leur fonctionnement. L'autonomie se manifeste non seulement dans le domaine législatif pour les régions²¹, mais aussi dans le domaine financier au profit non seulement des régions, mais aussi des communes, provinces, villes métropolitaines. Elles fixent et établissent leurs impôts et leurs ressources propres²².

La décentralisation en Algérie est donc bien loin de ces modèles de collectivités territoriales qui jouissent d'une

discontinuité de la réforme administrative, **RFDA, n° 3, Mai - Juin, 2009**, pp 597-614.

²⁰ L'article 114 alinéa 2 de la constitution italienne dispose que : « Les communes, les provinces, les villes métropolitaines et les régions sont des entités autonomes ayant un statut, des pouvoirs et des fonctions propres, conformément aux principes établis par la constitution. » L'article 123 relatif à la région dispose : « Chaque région a un statut qui, en harmonie avec la constitution, en fixe la forme de gouvernement et les principes fondamentaux d'organisation et de fonctionnement... » C'est « le conseil régional qui adopte et modifie le statut par une loi approuvée à la majorité absolue de ses membres, au moyen de deux délibérations successives à un intervalle de deux mois au moins. » Il est à remarquer que depuis la loi de révision n° 1 du 22 Novembre 1999 et la Loi de révision n° 3 du 18 Octobre 2001, les statuts régionaux ne sont plus soumis à l'approbation du parlement et au contrôle préventif du gouvernement, qui peut uniquement « introduire un recours devant la cour constitutionnelle dans les trente jours suivant leur publication. Le statut est soumis à référendum populaire si un cinquième des électeurs de la région ou un cinquième des membres du conseil régional en font la demande, trois mois au plus après sa publication. Le statut soumis à référendum populaire n'est promulgué que s'il est approuvé à la majorité des suffrages valablement exprimés. »

²¹ En effet, l'article 117 de la constitution italienne attribue à l'Etat et aux régions le pouvoir législatif. Cependant, les compétences exclusives de l'Etat (la politique, forces armées, monnaie sécurité la citoyenneté.etc.) font l'objet d'une liste nominative, il existe aussi des compétences concurrentes entre l'Etat et les régions (commerce extérieur, protection et sécurité du travail, éducation scolaire, la protection de la santé. Etc.) La constitution détermine le cadre de cette autonomie en établissant la liste des compétences propres à l'Etat et aux régions. Le principe de subsidiarité a été introduit puisque l'article 117 ajoute Que : « Dans toutes les matières qui ne sont pas expressément réservées à la législation de l'Etat, le pouvoir législatif échoit aux régions. »

²² Article 119 de la constitution italienne.

autonomie pour la gestion de leurs intérêts respectifs, dans le strict respect de la constitution.

Si la décentralisation et son corollaire, la libre administration ne sont pas pleinement consacrées par les textes juridiques, une autre limite a été portée à la décentralisation qui se matérialise par une reconnaissance limitée à deux entités territoriales, la commune et la wilaya depuis l'adoption des premiers codes relatifs à ces dernières²³, et le refus de tout espace régional entre l'Etat et la wilaya (la région), rendant statique la décentralisation.

-B- Une Reconnaissance limitée

Le constituant et le législateur reconnaissent l'existence de deux collectivités territoriales dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, la commune et la wilaya²⁴ qui étaient définies dans les codes de 1967 Et 1969 modifiés et complétés comme étant des collectivités territoriales politique, économique, sociale et culturelle, le législateur étant influencé par l'ancien droit yougoslave dans lequel il a puisé cette définition extensive qui a été par la suite retirée dans les articles 1^{ers} des codes de la commune et de la wilaya de 1990, le code de la commune de 2011 et le code de la wilaya de 2012²⁵. Ces deux collectivités locales sont dotées d'une seule forme d'organisation administrative : Assemblée populaire délibérante et exécutif ; ainsi se trouve instaurée une double uniformité : celle des structures territoriales (commune et wilaya) comme seules collectivités territoriales et celle de l'organisation interne de ces collectivités avec la dualité assemblée élue délibérante et exécutif. L'uniformité dans l'administration territoriale est

²³ Ordonnance n° 67-24 du 18 Janvier 1967 portant code de la commune, modifiée et complétée, Op.cit. Ordonnance n° 69-38 du 23 Mai 1969 portant code de la wilaya, modifiée et complétée, Op.cit.

²⁴ Article 36 de la constitution de 1976, article 15 de la constitution de 1989 et de 1996, article 49 modifié du code civil, article 1er de l'ordonnance n° 67-24 modifiée et complétée, article 1^{er} de l'ordonnance n° 69-38 modifiée et complétée, article 1^{er} de la loi n° 90-08 complétée, Op.cit, article 1^{er} de la loi n° 90-09 complétée, Op.cit, article 1^{er} de la loi n° 11-10, Op.cit.

²⁵ Loi n° 12-07 du 21 Février 2012 relative à la wilaya **JORADP, n° 12 du 29 Février 2012.**

aujourd'hui dépassée. Elle s'avère être un modèle d'organisation adapté aux petits Etats²⁶. L'Algérie, étant un grand Etat de par sa superficie, est caractérisé par une diversité géographique, culturelle et économique occultée non seulement par l'uniformité mais aussi par l'unité et l'indivisibilité de la République. Le maintien de l'uniformité et de l'unité, principe irréversible dans la constitution et le refus des pouvoirs publics d'aller vers la différenciation des collectivités territoriales, (la région) rend la décentralisation statique. La comparaison avec d'autres systèmes d'organisation territoriale pourrait débloquent des positions réfractaires à toute évolution. La France, Etat connu pour son jacobinisme, attaché à son unité, son indivisibilité et à son uniformité dans l'organisation territoriale, est allée à la « décentralisation flexible. »²⁷. En effet, la loi constitutionnelle n° 2003- 276 du 28 Mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République a institutionnalisé et approfondi la différenciation des catégories de collectivités territoriales en métropole et outre-mer malgré l'article 1^{er} de la constitution révisée relatif à l'organisation décentralisée dans le cadre d'un Etat unitaire. Cet article n'a pas constitué un obstacle à la création de différentes catégories de collectivités territoriales jouissant d'un statut de droit commun et de statuts particuliers. Outre la reconnaissance de collectivités de droit commun, (régions, départements, communes), la constitution reconnaît l'existence de collectivités à statut particulier (la région d'Île de France, la collectivité territoriale de Corse, les départements et régions d'outre-mer et les collectivités d'outre-mer,) jouissant d'un pouvoir normatif local dans le cadre de l'expérimentation. L'unité de la nation peut désormais se concilier avec la diversité de ses composantes et trouver une traduction juridique adéquate qui se manifeste par un nouvel équilibre entre l'Etat et les collectivités territoriales. D'aucuns s'interrogent sur l'existence encore, de l'uniformité territoriale et de l'unité du pouvoir normatif et sur la possible évolution de l'organisation territoriale de la France grâce aux nouvelles

²⁶ Bien qu'étant de petits Etats, la Suisse et la Belgique sont des Etats fédéraux pour des raisons qui tiennent à leur diversité culturelle.

²⁷ **FLAMAND-LEVY (Bénédict)**, Nouvelle décentralisation et forme unitaire de l'Etat, Op.cit. p, 68.

normes constitutionnelles, vers un système intermédiaire proche de l'Etat régionalisé²⁸. D'autres Etats, tels, l'Espagne et l'Italie associent et concilient l'unité et l'indivisibilité à la diversité géographique, culturelle ou économique sans que pour autant, leur unité ait été remise en cause.

En Algérie, la persévérance dans le maintien de cette double uniformité depuis 1967 et 1969, date d'adoption des codes de la commune et de la wilaya considérée comme une marque de rationalité et d'efficacité n'a jamais été remise en cause par les différents gouvernements qui se sont succédés depuis cette date, à l'exception de la malheureuse expérience du Gouvernorat du Grand Alger créé en 1997²⁹, qui, après approximativement trois années d'existence s'est vu remettre en cause par le conseil constitutionnel³⁰ saisi par le président de la république conformément aux dispositions de l'article 166 de la constitution. Une situation aussi embarrassante aurait pu être évitée, si le constituant algérien, à l'image de son homologue français, avait laissé la porte entrouverte sur la possibilité de création d'autres collectivités territoriales par la loi³¹. En effet,

²⁸ **FLAMAND-LEVY (Bénédicté)**, Nouvelle décentralisation et forme unitaire de l'Etat, Ibid., pp, 68 et 59.

²⁹ Ordonnance n° 97-15 du 31 Mai 1997 fixant le statut particulier du gouvernorat du grand Alger, **JORADP, n° 38 du 4 Juin 1997** ; décret présidentiel n° 97-292 du 02 Août 1997 fixant l'organisation du Gouvernorat du Grand Alger, **JORADP, n° 51 du 06 Août 1997**, modifié par le décret présidentiel n° 2000-45 du 01 Mars 2000 portant modification du décret présidentiel n° 97-292 du 02 Août 1997 fixant l'organisation administrative du Gouvernorat du Grand Alger, **JORADP n° 09 du 01 Mars 2000** ; décret exécutif n° 97-480 du 15 Mars 1997 portant organisation et fonctionnement du Gouvernorat du Grand Alger, **JORADP, n° 83 du 17 décembre 1997**; arrêté interministériel du 25 Juillet 1998 fixant l'organisation et le fonctionnement des circonscriptions administratives du Gouvernorat du Grand Alger, **JORADP, n° 84 du 11 Novembre 1998**.

³⁰ Décision n°02/DO/CC/2000 du 27 Février 2000 relative à la constitutionnalité de l'ordonnance n° 97-15 du 31 Mai 1997 fixant le statut particulier du Gouvernorat du Grand Alger, **JORADP, n° 7 du 28 Février 2000**.

³¹ L'article 72 alinéa 1^{er} de la constitution française révisée dispose que « Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa. »

Le législateur Français a pu en 1982, créer la région en tant que collectivité territoriale ³² à statut législatif, alors que la commune et le département étaient déjà, des collectivités territoriales à statut constitutionnel ³³. Ce n'est qu'après la promulgation de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 Mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République qui modifia plusieurs articles de la constitution dont l'article 72, que la région fut élevée au rang de collectivité territoriale à statut constitutionnel. L'article 72 donne au législateur le pouvoir non seulement de créer de nouvelles collectivités territoriales mais

³² Il faudrait rappeler que bien qu'il existât d'autres formes de régionalisation liées soit au maintien de l'ordre public soit à la rationalisation du rôle de l'Etat en France, la région ne fut créée qu'en 1972 avec la promulgation de la loi n° 72-619 du 05 Juillet 1972 et le décret exécutif du 05 Septembre 1972 instituant 22 régions en tant qu'établissement public territorial ayant des attributions spécifiques et limitées et non en tant que collectivité territoriale dotée d'une compétence générale. Cette réforme, très timide, alla à l'encontre du projet de **DEGAULLE** de 1969 beaucoup plus ambitieux car il institua la région en tant que collectivité territoriale ayant des compétences très larges. En effet, plus de vingt domaines devaient être transférés de l'Etat à la région accompagnés de transfert de ressources financières. Ce projet ambitieux par son originalité, soumis le 27 Avril 1969 au référendum fût rejeté par le peuple Français entraînant la démission de **DEGAULLE**. Ce rejet était davantage motivé par l'enjeu politique du référendum que par une réelle hostilité à la régionalisation car la création de la région était liée dans ce projet à la réforme du Sénat qui aurait vu si le projet avait été approuvé, un changement dans sa composition même, par l'attribution de 143 sièges aux représentants des organisations socioprofessionnelles qui n'y étaient pas représentées auparavant. Ceci aurait eu pour effet un changement dans les équilibres politiques traditionnels, en faisant de la région le lieu de renouvellement de la représentation des intérêts locaux. Pour une analyse plus détaillée de la régionalisation liée à l'ordre public et à la rationalisation du rôle de l'Etat, CF, notamment, **LUCHAIRE (François)** et **LUCHAIRE (Yves)**, Le droit de la décentralisation, 1ere édition, PUF, Thémis, Droit, Paris, 1983, pp 63-78 ; **BODINEAU (Pierre)** et **VERPEAUX (Michel)**, Histoire de la décentralisation, 1ere édition, Que sais-je ? PUF, Paris, 1993, pp 77-90 ; **VEDEL (Georges)** et **DELVOLVE (Pierre)**, Droit administratif, 7^{ème} édition refondue, PUF, Paris, 1980, pp 853-861.

³³ Bien qu'étant plus protecteur que le statut législatif, le statut constitutionnel de certaines catégories de collectivités territoriales ne leur confère aucune supériorité sur celles qui ont un statut législatif. CF, **PONTIER (Jean-Marie)** L'administration territoriale : le crépuscule de l'uniformité, **LA REVUE ADMINISTRATIVE**, n° 330, Novembre 2002, PUF, p 635.

aussi la possibilité de créer de nouvelles collectivités en lieu et place d'autres collectivités cités dans l'article 72. En Algérie, la création de la région en tant que collectivité territoriale doit nécessairement passer par la révision de la constitution. Pourtant beaucoup d'éléments militent en faveur de la reconnaissance de la région, entre autre, l'étroitesse de la wilaya en tant qu'espace de développement et d'aménagement³⁴.

L'existence d'une administration régionale dans le paysage territorial avec la création pour de nombreuses administrations et grands services publics de démembrements régionaux reflètent l'expression d'un besoin d'organisation dépassant les limites administratives de la wilaya, telles, les administrations régionales des ministères des finances, des PTT, du commerce, ainsi que certains grands services (Sonelgaz), l'émergence d'une réalité économique régionale concrétisée par l'existence de structures régionales de banques, d'entreprises publiques d'envergure régionale, de chambres régionales, l'apparition de grandes villes sur un territoire géographique dépassant les limites administratives de leur wilaya respective, la politique d'aménagement du territoire. Bien que ces arguments auraient pu influencer la commission de la réforme des structures et des missions de l'Etat³⁵ pour la reconnaissance de la région en tant que collectivité territoriale³⁶, elle n'a

³⁴ Sur la région, CF, **TAIB (Essaid)**, La problématique de la région, **RASJEP**, n° 1-2007, pp 65-69.

³⁵ Décret présidentiel n° 2000-372 du 22 Novembre 2000 portant création de la commission de la réforme des structures et des missions de l'Etat, **JORADP n° 71 du 26 Novembre 2000**.

³⁶ Pour les pouvoirs publics, La région a toujours constitué un tabou car elle est synonyme de danger déstabilisateur ou d'idéologie mettant en cause les acquis de la République, l'unité et l'indivisibilité de l'Etat. Sous le gouvernement du Président BOUMEDIENE, l'Etat Algérien a usé du concept de région comme mode opératoire du développement dans le cadre des programmes spéciaux de développement économique, politique dite d'équilibre régional. Ces dernières années, ce tabou a été brisé par des formations politiques telles que le **FFS** (Front des Forces Socialistes), le **RCD** (le Rassemblement pour la Culture et la Démocratie), le **MAK** (le Mouvement pour l'autonomie de la Kabylie) et le **FLN** (Le Front de Libération National) qui après avoir longtemps diabolisé la régionalisation et rejeté les différentes propositions, a fait des concessions en intégrant la région dans son programme. Ainsi, Le **FFS** préconise la création de la région

comme collectivité territoriale en s'inspirant de l'expérience de la Catalogne dotée d'une large autonomie législative et financière. Le **RCD**, préconise la régionalisation modulable telle qu'appliquée en Espagne. La régionalisation modulable en Espagne repose sur la création de régions à partir de wilayas limitrophes ayant des caractéristiques historiques, culturelles, géographiques, linguistiques et économiques communes formant une entité régionale homogène et possédant des compétences très variables et inégales et ayant la possibilité d'être créées à des moments distincts.○ Chaque région peut organiser les transferts de compétence selon son propre rythme, le niveau d'autonomie étant fonction de la demande sociale régionale et de ses capacités d'encadrement., ce qui a abouti en Espagne, à l'existence de deux catégories de communautés :Les communautés de pleine autonomie et les communautés d'autonomie progressive. Pour la gestion de ces régions, le **RCD** propose l'élection d'un parlement régional élu doté de larges compétences ayant le pouvoir de légiférer dans tous les domaines qui touchent la vie quotidienne du citoyen, c'est-à-dire les activités liées à l'économie, au social et à la culture, à l'exception des domaines régaliens qui resteraient du domaine exclusif de l'Etat (défense nationale, politique étrangère et monnaie ; un Exécutif, le gouverneur, élu au suffrage universel direct. Dans le sillage de la préparation de la révision de la constitution de 1996 révisée, il vient de faire des propositions pour une constitution pérenne en Avril 2013, dans laquelle il appelle « à la mise en place de nouvelles entités politico-administrative et un réaménagement territorial reposant sur un édifice institutionnel à trois étages : communal, wilalay et régional », et préconise « la consécration de l'Etat unitaire régionalisé qui aura à relier une quinzaine de capitales régionales dotées d'un pouvoir exécutif issu de la légitimité populaire et d'une assemblée législative pourvues de larges prérogatives pour mener la politique de développement de la région avec une administration disposant de la capacité de décision et d'une assise financière et économique propres.» CF, Propositions pour une constitution pérenne, document dactylographié, RCD, Avril 2013, p 7. Le **MAK**, quant à lui, propose l'autonomie régionale pour la Kabylie, en attendant la création d'un Etat fédéral qui se traduirait par l'érection d'un Etat à travers l'élection d'un parlement régional, qui en fonction de sa majorité politique élira un chef de l'exécutif pour former un gouvernement local dont les domaines de compétence seraient la sécurité civile, l'éducation, la culture, la santé, la justice et les droits humains, l'information et les médias, les transports et leurs infrastructures, les finances et la fiscalité, le budget et l'économie, l'environnement et l'aménagement du territoire. L'Etat central garderait l'exclusivité des domaines régaliens (défense nationale, émission de la monnaie, politique étrangère) et garderait un rôle de régulation et de péréquation économiques entre les régions du pays. LE MAK, précise les modalités de cette autonomie qui serait proclamée à la suite d'un référendum et dont le

cependant pas jugé utile de franchir ce pas et a adopté une position on ne peut mieux timide. En effet, la commission n'a retenu la région que sous la forme d'une circonscription administrative régionale, structure territoriale à vocation économique ayant des missions d'impulsion, d'animation, de concertation et de coordination de l'ensemble des acteurs institutionnels (autorités locales, élus), associations, groupements professionnels et administratifs et services d'intérêt régional. Pour la prise en charge de ses compétences deux organes pourraient gérer cette structure : un premier organe, le conseil régional regroupant autour de l'autorité exécutive régionale : les walis des wilayas rattachées au territoire de la région, les services de l'Etat à vocation régionale, les grands services publics à dimension régionale. Le deuxième organe est la conférence consultative régionale constituée autour

contenu serait négocié avec le pouvoir central par des délégués élus à cet effet. Une constituante pourra être convoquée pour rédiger la constitution de la Kabylie. **WWW.MAKABYLIE.INFO** CF, **TAIB (Essaid)**, La problématique de la région, **RASJEP**, n°4-2007, pp 47-81 ; **ZOUAIMIA (Rachid)**, L'introuvable pouvoir local, **IDARA**, vol 11, n° 1-2001, pp 31-53 et **INSANIYAT**, n° 16, Janvier-Avril 2002. Le **FLN** propose la création de la région en tant que collectivité territoriale, après avoir été hostile à sa création. En effet, **Messaoud CHIHOUB** qui était en 2006, président de la commission de réforme du code communal et de wilaya au sein du **FLN** et en même temps président de la commission juridique et des affaires administratives de **L'APN** a remis au secrétaire général du **FLN** un projet de réforme des collectivités territoriales qui devait être remis au chef du gouvernement. Tout en prenant la précaution d'affirmer et de préciser que la régionalisation préconisée n'est pas de nature politique et n'a aucune relation avec le système fédéral mais qu'elle est de nature purement administrative et économique et n'affecte en rien l'unité nationale, elle ne serait créée que dans le but d'assurer le développement local par la réalisation de grands projets (barrages, autoroutes) qui ne peuvent être réalisés par la commune ou la wilaya. La région serait dotée d'organes : Un conseil élu, représentant la collectivité locale et un wali de région représentant l'Etat. Ces propositions ne pourraient se concrétiser qu'après une révision de la constitution qui ne reconnaît que la commune et la wilaya. CF, l'interview de **Messaoud CHIHOUB** réalisée par **Nadia MELLAL**, « Le **FLN** veut le système des régions. », **LIBERTE** du 13 Août 2006, p 2 ; Le **FLN** revendique la régionalisation, **LIBERTE** du 17 Juin 2006, p 8 ; **OULEBSIR (Rachid)**, Le concept de région dans l'administration algérienne, **LA DEPÊCHE DE KABYLIE** du 20-21 Février 2004, p 11.

des élites régionales, des groupements professionnels, des élus, de la société civile, des syndicats³⁷. Le parallèle pourrait être établi entre le statut de la circonscription régionale et le statut de la région française,- du moins dans leur organisation et leurs compétences respectives,- instituée par la loi du 5 Juillet 1972 et le décret exécutif du 5 septembre 1972 qui créèrent la région en tant qu'établissement public territorial géré par un exécutif (le préfet de région), un conseil régional élu au suffrage universel indirect, un comité économique et social, organe consultatif composé de représentants des organismes et activités à caractère économique, social, professionnel, familial, éducatif, scientifique culturel et sportif de la région doté de compétences strictement définies par la loi et limitées, essentiellement d'ordre économique orientées vers les études, propositions ou simples participations à des financements.

La réticence des pouvoirs publics d'aller vers la consécration de la région s'expliquerait par le fait que cette nouvelle collectivité territoriale pourrait faire émerger des élites politiques difficiles à contrôler et capables de concurrencer les autorités centrales³⁸. « L'Etat en définitive, ne reste jamais indifférent devant les centres de pouvoir susceptibles de lui échapper et de le menacer directement ou indirectement, immédiatement ou à terme, »³⁹ et rechigne toujours à transférer plus de compétences du centre vers la périphérie. La reconnaissance de la région en tant que collectivité territoriale « pourrait constituer un facteur de cohésion sociale, de développement économique, de démocratisation politique et de modernisation de l'Etat. »⁴⁰. En attendant que ce projet se concrétise, Il est peut-être utile de rappeler que la loi n° 01-20

³⁷ CF, Projet de rapport, sous comité »Collectivités Territoriales et Administration Locale », Comité de la réforme des structures et des missions de l'Etat, République Démocratique et Populaire, Mai 2001, pp 95-100.

³⁸ En France, n'a-t-on pas vu des présidents de conseils régionaux concurrencer les autorités centrales telles Ségolène **Royal**, présidente du conseil régional de la région Poitou-Charentes qui s'est portée candidate à la présidence de la République en 2007.

³⁹ **MODERNE (Franck)**, Les collectivités locales et le pouvoir central : Aspects politiques et administratifs. Rapport général, Op.cit, p 27.

⁴⁰ **TAIB (Essaid)**, La problématique de l'Etat, Op.cit, p 81.

relative à l'aménagement et de développement durable ⁴¹ a intégré la notion de région-programme d'aménagement et de développement durable constituée de plusieurs wilayas limitrophes et présentant des caractéristiques physiques et des vocations de développement similaires ou complémentaires⁴². L'article 48 institue neuf régions-programmes d'aménagement et de développement durable du territoire⁴³. Il est institué une conférence régionale d'aménagement du territoire pour chaque région-programme d'aménagement et de développement durable du territoire. Seraient-ce les prémices d'une reconnaissance timide de la région ? On est encore loin de la consécration de la collectivité territoriale dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Ainsi, la décentralisation telle qu'elle est énoncée dans les différents textes, si elle est accompagnée de son corollaire de l'élection des assemblées, reste limitée dans sa nature car elle ne comporte point le principe de libre action dans toute son intensité et reste figée dans la nomenclature des collectivités territoriales, (commune, wilaya), déniaient toute dimension régionale à un espace régional homogène pouvant devenir une collectivité territoriale. La seule reconnaissance de la région est une « reconnaissance économique », en d'autres termes, elle est reconnue uniquement en tant qu'instrument de planification du développement et d'aménagement du territoire. Cela est d'autant plus vrai et d'autant plus vérifiable quand les mêmes textes qui proclament le principe de décentralisation, lui apportent des limites le vidant ainsi de ce qui reste de son contenu.

⁴¹ Loi n° 01-20 du 12 Décembre 2001 relative à l'aménagement et au développement durable du territoire, **JORADP, n° 77 du 15 Décembre 2001**.

⁴² La notion de région-programme a été citée dans les articles 3, 46, 47, 48, 49 et 51 de la loi n° 01-20, Ibid.

⁴³ Les régions-programmes d'aménagement et de développement durable instituées par l'article 48 sont les espaces régionaux d'aménagement et de développement des territoires Nord-Centre, Nord- Est, Nord-Ouest, des Hauts-Plateaux-Centre, des Hauts-Plateaux-Est, des Hauts-Plateaux-Ouest, Sud- Est, Sud- Ouest, et du Grand-Sud.

-II- Les limites de la décentralisation en Algérie : Une décentralisation virtuelle.

La lecture des textes qui consacrent juridiquement l'autonomie organique et fonctionnelle des collectivités territoriales révèle des limites à cette autonomie. Ces limites se manifestent par l'hégémonie de l'exécutif (le wali) ou sa présidentialisation (A), par la minorisation des instances élues, (B) la faiblesse des ressources financières, (C) de l'encadrement, (D) et la non-participation du citoyen à la gestion des affaires publiques (E).

-A- l'hégémonie de l'exécutif.

La suprématie de l'exécutif dans l'administration locale est à l'image de ce qui prévaut au sein de l'administration centrale. Cette hégémonie apparaît à l'évidence dans la présidentialisation du wali qui se voit attribuer de larges prérogatives en tant que représentant de l'Etat ⁴⁴ et en tant que représentant de la wilaya ⁴⁵ renforcées par son irresponsabilité devant l'APW et par l'institutionnalisation d'un conseil de wilaya ⁴⁶ mis à sa disposition et sous son autorité.

Le wali étant un élément fondamental de liaison entre le centre et la périphérie d'une part, et un élément de contrôle du premier sur la seconde d'autre part, contrairement aux autres organes, a connu une grande et exceptionnelle stabilité de son statut juridique qui n'a guère subi de modifications notables depuis l'indépendance à nos jours. La lecture des différents textes nous enseigne que le wali a toujours été le pivot de l'administration locale. Cette institution a toujours gardé sa place malgré les événements tumultueux du régime politique.

⁴⁴ CF les articles 92 à 102 de la loi n° 90-09 complétée, Op.cit. Les articles 110 à 123 de la loi n° 12-07 relative à la wilaya, Op.cit.

⁴⁵ CF les articles 83 à 91 de la loi n° 90-08 complétée, Op.cit, et les articles 102 à 109 de la loi n° 12-07, Ibid.

⁴⁶ Décret exécutif n° 94-215 du 23 Juillet 1994 déterminant les organes et les structures de l'administration générale de la wilaya, Op.cit. Pour plus de détails sur le conseil de wilaya, CF, nôtre article, la dualité au sein de la wilaya : réalité ou fiction ? **REVUE CRITIQUE DE DROIT ET SCIENCES POLITIQUES**, n° 2 -2008, Faculté de Droit, Université Mouloud Mammeri, Tizi-Ouzou, pp 7- 25 et **RASJEP**, n° 4 -2010, pp 57-74.

La lecture des dispositions des deux lois relatives à la wilaya nous permet d'observer que le wali, clé de voûte de l'ensemble de l'organisation de la wilaya dispose de larges pouvoirs non seulement en tant que représentant de l'Etat mais aussi en tant que représentant de la collectivité territoriale et en tant qu'exécutif des délibérations de l'APW puisqu'il prend les arrêtés à l'effet de les mettre en œuvre⁴⁷. Le wali est donc le véritable titulaire du pouvoir de décision car il est seul compétent pour prendre les arrêtés nécessaires à l'effectivité des délibérations de l'APW qui resteraient lettre morte sans son intervention. L'élargissement des prérogatives du wali et sa prépondérance sur les assemblées élues sont justifiés par le souci d'instaurer l'efficacité dans la gestion du développement local.

Ce pouvoir décisionnel est renforcé par son irresponsabilité devant l'APW. En effet, la seule obligation faite au wali envers l'APW est une obligation d'information de l'instance élue. Le wali est tenu de présenter à chaque session ordinaire un rapport sur l'état d'exécution des délibérations ainsi que la suite des avis et propositions que l'assemblée a émises⁴⁸. Chaque année, il l'informe de l'activité des secteurs déconcentrés de la wilaya⁴⁹. Dans l'intervalle des sessions, il tient régulièrement informé le président de l'APW de l'état d'exécution des délibérations de l'APW et de la suite donnée aux avis et vœux de l'assemblée⁵⁰. L'assemblée est tenue informée, par le wali, des opérations locales, régionales ou nationales d'aménagement du territoire⁵¹. Cette dernière, tout comme son président, n'ont aucun pouvoir sur le wali dont le rapport soumis à l'assemblée et l'information transmise à son président ne sont sanctionnés par aucune procédure de contrôle. Le wali présente aussi une communication annuelle sur les activités de la wilaya, suivie d'un débat. Une résolution peut en

⁴⁷ Article 83 de la loi n° 90-09 complétée, Op.cit, article 124 de la loi n° 12-07, Op.cit.

⁴⁸ Article 84 alinéa 1^{er}, Ibid. Article 103 alinéa 1^{er}, Ibid.

⁴⁹ Article 84 alinéa 2, Ibid. Article 103 alinéa 2, Ibid.

⁵⁰ Article 85, Ibid. Article 104, Ibid.

⁵¹ Article 78 alinéa 2 de la loi n° 12-07. Cet article n'existait pas dans l'ancienne loi.

résulter et est transmise à l'autorité de tutelle ⁵² sans que la loi ne précise les conséquences de cette résolution.

Le seul pouvoir concédé à l'APW est la possibilité de constituer à tout moment sur toute question relative à la gestion et au développement de la wilaya, une commission d'enquête composée de ses membres⁵³. Mais si les conclusions de cette commission sont présentées à l'APW dont le président informe le wali et le ministre de l'intérieur, rien n'est prévu quant à leurs conséquences. Les effets du pouvoir de contrôle accordé à l'APW échappent à cette dernière, puisque le wali et le ministre de l'intérieur restent juridiquement libres des suites à donner. C'est pourquoi d'aucuns préconisent la mise en place de mécanismes juridiques permettant à l'APW de saisir directement les juridictions compétentes dans le cas où le rapport de la commission d'enquête révélerait des faits préjudiciables à la collectivité ou à l'Etat ou contraires aux lois et règlements⁵⁴. Cette proposition est désormais partiellement prise en charge par l'article 47 de la loi 06-01 relative à la prévention et à la lutte contre la corruption ⁵⁵ qui fait « obligation à toute personne qui, de par sa fonction ou profession permanente ou provisoire prend connaissance d'une ou de plusieurs infractions prévues à la dite loi, d'informer à temps les autorités compétentes. La non dénonciation de ces infractions constitue un délit puni d'emprisonnement et d'amende conséquents. » La nouvelle loi relative à la wilaya passe sous silence « ce semblant de pouvoir, »- la constitution d'une commission d'enquête qui lui était reconnue dans la loi n° 90-09 complétée-. Elle fait aussi l'impasse sur le contrôle par l'assemblée du fonctionnement des services déconcentrés de l'Etat par rapport à l'ancienne loi. En effet, la loi n° 12-07 est complètement muette quant à la saisine du ministre de l'intérieur par l'intermédiaire du président de l'assemblée de toute question relative au fonctionnement de ces services.

⁵² Article 91 de la loi n° 90-09 complétée, Op.cit. Article 109 de la loi n° 12-07 Op.cit.

⁵³ Article 57, Ibid.

⁵⁴ **SID ALI (Med)**, Décentralisation et organisation territoriale, La revue du CENEAP, Analyse et prospective, « Décentralisation et organisation territoriale », n° 26, 2002, pp 17-18.

⁵⁵ **JORADP, n° 14 du 8 Mars 2006.**

Cependant, on pourrait penser que le législateur s'est contenté de l'article 79 de la nouvelle loi qui correspond à l'article 56 alinéa 1^{er} de la loi n° 90-09 rédigé d'une manière général et qui dispose : « l'assemblée populaire de wilaya donne les avis requis par les lois et règlements et peut, en tout ce qui concerne les affaires de la wilaya, émettre, des propositions ou formuler des observations au ministre compétent, et ce, dans un délai maximal de trente (30) jours. » Il ya lieu de remarquer que l'article 56 alinéa 1^{er} précisait que ces propositions et ces observations devaient obligatoirement transiter par le wali qui y joignait son avis et les transmettait au ministre compétent, ce qui lui donnait en fait un droit de regard sur toutes les questions qui parvenaient à l'administration centrale. Ce n'est plus le cas dans la nouvelle loi. Est-ce-à dire que l'assemblée peut saisir le ministre concerné sans passer préalablement par le wali ?

Ainsi, l'assemblée et son président n'ont aucun pouvoir sur le wali, le contrôle de l'exécutif paraît dérisoire car les mécanismes institués ne sont sanctionnés par aucune véritable procédure de contrôle qui pourtant a été consacrée par l'article 159 de la constitution qui énonce : « Les assemblées assument la fonction de contrôle dans sa dimension populaire. » et l'article 14 alinéa 2 qui dispose : « L'assemblée élue constitue le cadre dans lequel s'exprime la volonté du peuple et s'exerce le contrôle de l'action des pouvoirs publics. » « Le paradoxe est que les textes juridiques traduisent l'idée ambitieuse d'appropriation par le peuple du pouvoir et de la souveraineté mais sans pour autant donner l'occasion aux élus locaux en leur qualité de représentants légitimes des citoyens d'exercer le contrôle sur l'action de l'exécutif en faveur d'une meilleure transparence dans la gestion des affaires publiques »⁵⁶, ce qui paraît contraire à l'article 159 de la constitution et l'article 14 alinéa 2 de la constitution.

⁵⁶ **HAMIDI (Hamid)**, Le droit algérien de la décentralisation : problématique de sa politisation et des enjeux qu'il pose, **Recueil des actes du séminaire national, « Les collectivités territoriales et les impératifs de bonne gouvernance » « Réalités et perspectives »**, Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique, Université Abderrahmane MIRA- Bejaïa, la faculté de droit en collaboration avec l'assemblée populaire communale de Bejaïa, les 2,3,et 4 Décembre 2008, p 6.

Non seulement, le wali est omniprésent dans la wilaya par des attributions exorbitantes, mais il est en outre, mis à sa disposition un conseil de wilaya, organe collégial composé des différents directeurs et responsables des services de l'Etat chargés des différents secteurs d'activités au niveau de la Wilaya. Les chefs de daïra participent aux travaux de ce conseil avec avis consultatif. Ce conseil est mis sous l'autorité du wali et joue le rôle d'une instance exécutive, de coordination et de consultation.

-B- La minorisation des instances élues.

La minorisation des instances élues apparaît dans la marginalisation du président de l'APW (1) et dans l'atrophie des compétences des APC et des APW (2), asphyxiées par une tutelle aussi variée qu'excessive (3), dépourvues de ressources financières (4), faiblement encadrées (5) et « boudées » du citoyen (6).

-1- La marginalisation du président de l'APW.

Le président de l'APW est le parent pauvre de la décentralisation ; le législateur ne lui a pas accordé toute l'attention qu'il mérite bien qu'il soit élu, contrairement au président de l'APC qui s'est vu attribuer de larges prérogatives en tant que représentant de la commune⁵⁷ et en tant que représentant de l'Etat⁵⁸. Le président de l'APW ne dispose d'aucun pouvoir pouvant le mettre à égalité avec le wali, véritable détenteur du pouvoir local. La seule attribution concédée au président de l'APW est la présidence des travaux de l'APW dont il assure les débats. Il est assisté par un bureau composé de deux à quatre membres proposés par lui et élus lors de chaque session. Dans la nouvelle loi relative à la wilaya, il est assisté de vice-présidents choisis parmi les membres qu'il soumet à l'approbation, à la majorité absolue de l'APW. Il tient régulièrement informés les membres de l'APW de la situation générale de la wilaya, lui-même étant dans l'intervalle des sessions régulièrement informé par le wali de l'état d'exécution des délibérations.

⁵⁷ Articles 58 à 66 de la loi n° 90-08 complétée, Op.cit. Articles 77 à 84 de la loi n° 11-10 relative à la commune, Op.cit.

⁵⁸ Articles 67 à 78 de la loi n° 90-08 complétée, Ibid. Et articles 85 à 95 de la loi n° 11-10, Ibid.

Le législateur a non seulement accordé des attributions insignifiantes et dérisoires au président de l'APW mais il l'a aussi étroitement lié au wali le rendant dépendant de ce dernier dans l'accomplissement des missions de l'APW qu'il préside. Cette dépendance apparaît premièrement dans l'information et le renseignement mis à la disposition du président de l'APW⁵⁹ par le wali.

En effet, le président de l'APW demeure tributaire du wali qui pourrait distiller l'information selon son bon vouloir ; et deuxièmement dans le choix de ses collaborateurs. Si le président de l'APW dispose d'un cabinet permanent⁶⁰, ce dernier est composé de fonctionnaires certes, proposés par le président de l'APW mais nommés par le wali parmi les fonctionnaires de la wilaya. Le président de l'APW ne dispose pas du pouvoir de recrutement et de nomination des fonctionnaires de la wilaya contrairement en France où le président du conseil général et le président du conseil régional sont devenus depuis la loi n° 82-213 du 2 Mars 1982 modifiée et complétée relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, les représentants de la collectivité territoriale et leur instance exécutive, le préfet du département et le préfet de région n'étant que les représentants de l'Etat et n'ayant que la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois. Le président de l'APW n'est pas doté d'un véritable statut qui ferait de lui l'exécutif de l'APW et le représentant légal de la wilaya.

On s'attendait à ce que le législateur dans la loi n° 12-07 relative à la wilaya prenne en charge le problème de la marginalisation du président de l'APW en affirmant son autorité

⁵⁹ Article 30 de la loi n° 90-09 complétée, Op.cit. Et article 67 de la loi n° 12-07, Op.cit.

⁶⁰ Article 31 de la loi n° 90-09 complétée, Ibid. Et le décret exécutif n° 90-404 du 22 Décembre 1990 relatif à l'organisation et au fonctionnement du cabinet du président de l'assemblée populaire de wilaya, **JORADP, n° 56 du 26 Décembre 1990**, article 68 de la loi n° 12-07, Ibid. L'article 127 de l'ordonnance n° 69-38 du 23 Mai 1969 portant code la wilaya, modifiée et complétée, attribuait à l'APW le pouvoir de déterminer les conditions de recrutement de ses fonctionnaires et leur salaire, conformément au statut de la fonction publique et aux statuts particuliers.

par la redéfinition de ses pouvoirs en tant qu' élu, présidant une instance élue délibérante. La redéfinition de ses compétences aurait prit l'un des deux aspects : soit doter le président de l'APW du pouvoir de contrôle des conditions d'exécution des délibérations et de la gestion financière du budget, des biens et des droits constituant le patrimoine de la wilaya par le wali, sachant que le wali n'a qu'une obligation d'information envers l'assemblée et son président. Cela aurait été déjà une avancée certes, timide, mais autrement mieux, que le statut actuel du président de l'APW, soit dessaisir le wali de la fonction exécutive et de la représentation de la wilaya et les transférer au président de l'APW.

Cet aspect de la réforme aurait été plus conforme à l'esprit de la décentralisation qui implique qu'une instance élue soit à l'image de la pratique née de l'application de la loi française n° 82-213 modifiée et complétée.

-2- L'atrophie des compétences des assemblées élues.

La marginalisation ne concerne pas uniquement le président de l'APW, mais aussi les assemblées élues qui voient leur autonomie réduite comme une peau de chagrin puisqu'elles n'ont aucune liberté ni dans leur organisation, ni dans leur fonctionnement, ni dans l'élaboration de leur organigramme⁶¹. En outre, leurs compétences, en comparaison aux anciennes lois de 1967 et 1969 modifiées et complétées qui leur octroyaient de nombreuses attributions dans plusieurs domaines, se sont largement rétrécies, d'autant plus que sur le plan sémantique déjà, le législateur en utilisant le terme de « compétences » des communes et des wilayas au lieu de « pouvoirs » semble avoir opté pour un choix qui paraît manifester le refus de reconnaître de véritables pouvoirs aux assemblées.

Ce choix est renforcé par une terminologie aussi vague qu'imprécise quand il s'agit des compétences de ces dernières telle que, l'assemblée « initie », « favorise », « encourage », « veille » œuvre », « contribue », « apporte son soutien », « concourt avec l'Etat » et qui laisse penser que les assemblées, dans certains domaines n'ont pas de pouvoir décisionnel, contrairement à l'exécutif.

⁶¹ CF supra (A).

Dans la loi n° 12-07 et la loi n° 11-10, ce pouvoir n'apparaît que dans des domaines restreints⁶² tels l'élaboration du plan de développement, la réalisation d'équipements éducatifs et de formation professionnelle et d'équipements de la santé, l'adoption du budget et le choix du mode de gestion des services publics mais même ce pouvoir délibérant, est en fait limité, car la préparation technique du budget incombe au secrétaire général au niveau de la commune et au wali, au niveau de la wilaya et échappe aux élus. Concernant, le choix du mode de gestion des services publics, le législateur dans la loi n° 11-10 contrairement à la loi n° 12-07 n'a pas été judicieux quant à la détermination de l'autorité compétente dans ce domaine en utilisant le terme commune au lieu d'assemblée⁶³. Il aurait été plus judicieux d'attribuer cette compétence soit à l'assemblée, soit à son président.

C'est pourquoi, il conviendrait de clarifier les rapports et le partage de compétences entre Les différents organes des collectivités locales, qui de surcroît, se trouvent soumises à une tutelle aussi variée qu'excessive.

-3- Un contrôle de tutelle varié et excessif⁶⁴.

⁶² Dans la loi n° 90-09 complétée relative à la wilaya, CF, notre article, La dualité au sein de la wilaya, **RASJEP, n° 4- 2010**, PP 64-66.

⁶³ Il est quand même curieux que le législateur dans les deux codes pour un même sujet utilise une terminologie juridique différente. Dans la loi n° 11-10, il utilise le terme « commune », alors que dans la loi n° 12-07, il utilise l'expression « assemblée » qui est un terme plus précis que le terme commune car dans le domaine des compétences, la commune renvoie à une idée abstraite qui ne détermine pas d'une manière claire l'organe compétent, contrairement au terme assemblée. CF, par exemple, le titre III de la troisième partie de la loi n° 11-10 relatif aux services publics communaux et la section II du chapitre 4 du titre III relative au modes de gestion des services publics.

⁶⁴ Pour plus de détails sur la tutelle dans la loi n° 90-08 et la loi n° 90-09 complétées, CF notre article : Constantes et changements dans la conception algérienne de la décentralisation, **RASJEP, n° 3-2010**, pp 41-53. **REVUE**

Si le contrôle de tutelle est justifié par la nécessité de garder les collectivités territoriales dans la république qui détermine les contours d'une légalité que ces dernières se doivent de respecter, il n'en demeure pas moins que ce contrôle reflète la nature de la relation entre l'Etat et les collectivités territoriales et révèle le choix d'une décentralisation, si ce contrôle est souple ou d'une déconcentration, si celui-ci est excessif. Le législateur a opté pour la dernière solution en instituant une tutelle variée et excessive réduisant et rétrécissant l'autonomie des collectivités territoriales telle une peau de chagrin. Cette tutelle se manifeste sur les élus, les organes et sur les délibérations des assemblées élues.

La tutelle sur les élus s'apparente à un véritable pouvoir disciplinaire. Elle se traduit par la démission d'office⁶⁵, la suspension⁶⁶ de l' élu en cas de poursuite pénale et l'exclusion⁶⁷ en cas de condamnation pénale définitive. Dans le nouveau code de la wilaya, le législateur a ajouté un deuxième cas d'exclusion de plein droit qui n'apparaît nulle part dans le nouveau code de la commune, c'est celui de l'inéligibilité et de l'incompatibilité⁶⁸.

La tutelle sur les organes se manifeste par le pouvoir du wali de demander la tenue de réunions extraordinaires de l'APW et l'APC⁶⁹ au même titre que leur président ou les deux tiers des membres et la dissolution de l'APW et l'APC par décret du président présidentiel pris sur rapport du ministre chargé de

CRITIQUE DE DROIT ET SCIENCES POLITIQUES, n° 1-2011, pp 15- 31.

⁶⁵ Article 31 de la loi n° 90-08 complétée, article 45 de la loi n° 11-10 et article 40 de la loi n° 90-09 complétée, Op.cit. Il est à remarquer que la loi n° 12-07 relative à la wilaya n'a pas prévu le cas de la démission d'office. L'article 43 de cette loi a introduit un nouveau cas inexistant dans les anciennes lois et dans la nouvelle loi n° 11-10 relative à la commune, c'est celui de l'abandon de mandat déclaré non pas par le wali, mais par l'APW dans le cas où l' élu s'absenterait sans motif valable à plus de trois sessions ordinaires. L'abandon de mandat est constaté par l'APW et non par le wali, ce qui est plus conforme au principe de décentralisation.

⁶⁶ Article 32 de la loi n° 90-08 complétée, article 43 de la loi n° 11-10, article 41 de la loi n° 90-09 complétée et article 45 de la loi n° 12-07, Ibid.

⁶⁷ Article 33, article 44 et article 42, ibid. Article 46, Ibid.

⁶⁸ Article 44 de la loi n° 12-07, Ibid.

⁶⁹ Article 15 de la loi n° 90-08 complétée, article 17 de la loi n° 11-10, article 13 de la loi n° 90-09 complétée, et article 15 de la loi n° 12-07, Ibid.

l'intérieur. Si d'aucuns s'attendaient à une diminution des cas de dissolution dans les nouveaux codes, il n'en est en fait rien, puisque le législateur est allé à l'encontre de leurs attentes. En effet, pas moins de huit (8) cas sont énoncés dans la loi relative à la commune et sept (7) dans celle relative à la wilaya⁷⁰ alors que dans les anciens codes, les cas de dissolution étaient en-deçà de ce nombre.

La tutelle sur les délibérations est aussi variée que pernicieuse allant de l'approbation⁷¹, à l'annulation⁷² jusqu'à la substitution⁷³ de l'autorité de tutelle non seulement à l'assemblée mais aussi à l'exécutif communal.

De tels procédés permettent à la tutelle d'avoir un droit de regard sur les délibérations des assemblées élues et deviennent par conséquent, un moyen d'intervention directe dans les affaires locales et constituent pour l'approbation un véritable droit de veto reconnu à l'administration centrale aboutissant à une cogestion, ce qui est contraire au principe de libre administration reconnu dans un système administratif décentralisé.

L'autorité de tutelle bénéficie aussi du pouvoir d'annuler les délibérations des assemblées, alors que dans d'autres pays comme la France, un tel pouvoir est attribué au juge administratif saisi par le préfet au moyen d'un déferé préfectoral. La substitution permet à l'organe de tutelle de gérer directement les affaires locales.

Ainsi, la tutelle devient la règle et l'autonomie l'exception. Si on ajoute à ce contrôle excessif, la faiblesse des

⁷⁰ Article 46 de la loi n° 11-10 et article 47 de la loi n° 12-07, Ibid.

⁷¹ Article 42 de la loi n° 90-08 complétée, article 57 de la loi n° 11-10, article 50 de la loi n° 90-09 complétée et article 55 et de la loi n° 12-07, Ibid.

⁷² Articles 44 et 45 de la loi n° 90-08 complétée, articles 59 et 60 de la loi n° 11-10, articles 51, 52 et 53 de la loi n° 90-09 complétée et articles 53, 56 et 57 de la loi n° 12-07. Ibid.

⁷³ Articles 81 à 83 et articles 154, 155, 156 et 171 de la loi n° 90-08 complétée, article 76 sixties de la loi 04-05 du 14 Août 2004, **JORADP n° 51 du 15 Août 2004** modifiant et complétant la loi n° 90-29 du 1^{er} Décembre 1990 relative à l'aménagement et à l'urbanisme, **JORADP n° 52 du 2 Décembre 1990**, articles 100 à 102, 142, 183, 184, et 186 de la loi n° 11-10 et articles 141 et 146 de la loi n° 90-09 complétée, Ibid. Et articles 163, 168, 169 de la loi n° 12-07, Ibid.

ressources financières, que reste-t-il de l'autonomie des collectivités territoriales ?

-C- la faiblesse des ressources financières.

La soumission des collectivités territoriales à l'autorité de tutelle est accentuée par sa dépendance financière envers l'Etat central due à faiblesse de ses ressources financières. Le législateur reconnaît l'autonomie financière aux collectivités territoriales⁷⁴. L'article 170 de la loi n° 11-10 énumère les ressources budgétaires et financières de la commune.

Elles sont constituées par le produit de la fiscalité, les revenus de son patrimoine les revenus des biens communaux, les subventions et dotations, les produits des dons et legs, les emprunts, les produits en rémunération de prestations spécifiques des services réalisés par la commune, le produit de concession des espaces publics, y compris les espaces publicitaires, le produit perçu en contrepartie des prestations diverses. S'agissant de la fiscalité communale, il faut admettre que son produit est faible.

A titre d'exemple, les impôts et taxes revenant à la commune sont la taxe sur l'activité professionnelle, la taxe foncière, la taxe d'habitation, la taxe d'assainissement, (la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et la taxe de déversement à l'égout) la taxe à l'abattage, la taxe sur la valeur ajoutée, et le versement forfaitaire.

Cette fiscalité n'est pas d'une grande rentabilité ce qui réduit la commune à se tourner vers les dotations de l'Etat qui tendent à remplacer la fiscalité locale réduisant peu à peu « l'autonomie financière » proclamée par les textes, d'autant plus que les collectivités territoriales ne disposent pas de liberté ni dans la création de l'assiette fiscale, ce pouvoir étant réservé au législateur en vertu de l'article 122 de la constitution révisée de 1996. L'autonomie fiscale se trouve donc limitée par ce pouvoir reconnu au législateur-, ni dans la levée des impôts et restent ainsi dépendantes de l'Etat. Même si elles lèvent des taxes locales, leur liste est fixée par le législateur.

⁷⁴ Articles 1^{er} et 146 de la loi n° 90-08 complétée, articles 1^{er} et 132 de la loi n° 90-09 complétée, articles 1^{er} et 170 de la loi n° 11-10, et articles 1^{er}, 3 et 151 de la loi n° 12-07 Op.cit.

Cette dépendance est aggravée par la répartition inégale des ressources fiscales entre l'Etat et les collectivités de base d'une part, et par leur nette diminution d'autre part, une diminution accentuée par des dépenses constamment en hausse, à tel point que certaines communes n'arrivent même pas à payer les salaires de leurs fonctionnaires⁷⁵. Cette situation est née entre autres, de la disparition de la matière fiscale dans certaines communes nées d'un découpage territorial qui a abouti à la création de communes non viables économiquement et dont les ressources ont diminué durant la crise des deux dernières décennies, le faible apport de la fiscalité locale.

L'insuffisance des ressources financières locales met les collectivités territoriales dans l'incapacité d'avoir des initiatives face aux missions qui leur sont dévolues par la loi, par conséquent, elles recourent aux dotations de l'Etat affectées à des dépenses déterminées par l'administration centrale, ou aux ressources allouées par le fonds communs des collectivités locales⁷⁶, (FCCL) de sorte que les collectivités bénéficiaires ne peuvent en user librement et se retrouvent ainsi, dans une situation d'assistées.

L'autonomie financière est un critère fondamental de la décentralisation qui implique aussi que tout transfert de compétence entre l'Etat et les collectivités territoriales doit s'accompagner de l'attribution de ressources équivalentes. De

⁷⁵ Il est à noter que les communes croulent sous le poids de la dette. En Mars 2008, l'Etat avait pris la décision d'éponger les dettes des communes contractées entre 2000 et 2003, dans le cadre de la loi de finance complémentaire de 2008. Le montant dégagé pour ce faire était de 22 milliards de dinars ; malgré cet effort, en 2010, environ 1300 communes sur 1541 souffraient toujours de déficits financiers. En 2007, la dette des communes s'élevait selon les estimations du ministre de l'intérieur et des collectivités locales, à 116 milliards de dinars. La fiscalité locale, selon de récentes statistiques, représente 230 milliards de dinars, soit 24 % du montant global de la fiscalité ordinaire annuelle estimée à 955 milliards de dinars. **EL WATAN du Mercredi 29 Septembre 2010**, p 2.

⁷⁶ Décret n° 86-266 du 4 Novembre 1986 portant organisation et fonctionnement du fonds commun des collectivités locales, **JORADP, n° 45 du 5 Novembre 1986**. Le fonds commun des collectivités locales est un établissement public, à caractère administratif, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière ; Il est placé sous la tutelle du ministre de l'intérieur et des collectivités locales.

même toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales doit être accompagnée de ressources financières. Ce principe a été posé par les textes relatifs aux collectivités territoriales⁷⁷.

Cependant, d'aucuns pensent que l'Etat n'assume pas complètement son obligation de la compensation financière. Contrairement au constituant français, qui a introduit le principe de l'autonomie financière et le caractère obligatoire de la compensation financière dans l'article 72-2 de la constitution révisée⁷⁸, le constituant algérien ne l'a pas constitutionnalisé. Le législateur dans les articles 4 alinéa 1 et 169 de la loi n° 11-10 pose le principe de responsabilité de la commune qui doit s'assurer non seulement de la disponibilité des ressources financières nécessaires aux charges et missions qui lui sont

⁷⁷ L'article 184 de la loi n° 90-08 complétée et l'article 156 de la loi n° 90-09 complétée disposent : « Toute mission nouvelle confiée à la commune doit être, corrélativement accompagnée des moyens nécessaires à son accomplissement. » Ce principe a été repris par l'article 4 alinéa 2 de la loi n° 11-10 qui énonce : « Toute mission nouvelle dévolue ou transférée par l'Etat à la commune doit s'accompagner de l'affectation concomitante des ressources financières nécessaires à sa prise en charge permanente. » Et l'article 5 alinéa 2 de la loi n° 12-07, Op.cit.

⁷⁸ L'article 72-2 de la constitution française dispose : « Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi... Tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi. » CF aussi l'article L 1614-1 du **Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT)**, 12ème édition, Dalloz 2009, P 343. **CRUSIS (Henry- Michel)**, Malaise des finances locales : L'opération vérité, **Collectivités Territoriales Intercommunalité** Lexis Nexis **Juris Classeur**, n° 4, Avril 2005, pp 7-12, **LASCOMBE (Michel)** et **VANDENDRIESSCHE (X)**, L'autonomie financière des collectivités territoriales encore en chantier, Editions Dalloz, **RFDA**, n° 2 Mars-Avril 2005, pp 417-418, **MONDOU (Christophe)** : L'autonomie financière des collectivités territoriales ou une réforme en « trompe-l'œil », Editions Dalloz, **RFDA** n° 2, Mars- Avril, 2005, pp 419-428, **Schmitt (Sylvie)** : Les garanties constitutionnelles de l'autonomie financière des collectivités territoriales françaises et des régions italiennes, **Revue Française de Droit Constitutionnel**, n° 67 Juillet 2006, pp 651-667.

légalement dévolues dans chaque domaine mais aussi de leur gestion et de leur mobilisation. Encore faudrait-il que les communes puissent être en mesure d'assurer et d'assumer cette mission.

Par contre, l'article 152 de la loi relative à la wilaya omet de citer la responsabilité de la wilaya quant à la disponibilité des ressources financières et ne la rend responsable que de la gestion et la mobilisation de ses ressources financières, la wilaya étant bien sûr plus à l'aise financièrement que les communes. Par ailleurs, une innovation a été introduite concernant la réduction des recettes fiscales résultant d'une mesure par l'Etat qui doit être compensée par un autre produit fiscal au moins égal au montant différentiel au moment du recouvrement⁷⁹.

Cependant, bien que l'autonomie financière soit le fondement essentiel de la capacité d'initiative des collectivités territoriales, « elle ne doit pas être uniquement liée à des questions de disponibilité de ressources potentielles ou virtuelles, de capacité de leur mobilisation, de rationalité dans leur répartition, elle doit être aussi liée à la capacité de l'environnement économique, politique, administratif, socio-culturel, productif et du système administratif de gestion des collectivités territoriales à utiliser ces ressources dans des projets réellement créateurs de richesses afin d'assurer un développement local durable. »⁸⁰.

Lors des assises nationales de la société civile sur le développement local tenues les 29 et 30 décembre 2011 par le CNES, il a été précisé que le problème n'est pas un problème de mobilisation de ressources financières. Le problème se pose en termes de capacité d'absorption en termes de réalisation, de

⁷⁹ Article 5 de la loi n° 11-10, Op.cit : « toute réduction des ressources fiscales de la commune résultant d'une mesure prise par l'Etat portant exonération fiscale, réduction des taux ou suppression d'un impôt, doit être compensée par un produit fiscal au moins égal au montant différentiel au moment du recouvrement. » Et article 5 alinéa 3 de la loi n° 12-07, Op.cit.

⁸⁰ FERFERA (**Mohamed Yassine**) et BENABDALLAH (**Youcef**), Administration locale, décentralisation et gouvernance, **IDARA, n° 1, 2003**, p 158.

management, en termes de mobilisation de l'élite locale⁸¹. Dans son message adressé à cette même occasion, le président de la République a réitéré « la nécessité et l'urgence d'une réforme des systèmes des finances et de la fiscalité afin de donner aux collectivités locales les moyens d'assurer pleinement leurs missions et de les placer en situation d'intervenir de la manière à la fois mieux assurée, plus efficace et plus durable dans la gestion des affaires locales et dans la prise en charge des services publics de proximité. »⁸².

Au risque de paraître récurrent, une réforme des finances locales et de la fiscalité, est plus que nécessaire, même si cette question revient régulièrement dans les débats sans trouver de réponse favorable, étant malheureusement devenue une arlésienne, elle reste essentielle.

-D- Des collectivités territoriales faiblement encadrées.

La décentralisation n'est pas seulement tributaire de la disponibilité des ressources financières utilisées à bon escient, mais elle est aussi dépendante d'un encadrement efficace et de la participation du citoyen à la gestion des affaires publiques, ce qui est loin d'être le cas en Algérie.

En effet, les collectivités territoriales, surtout la commune souffrent d'un encadrement inadéquat et non-performant, d'une sous-administration caractérisée non seulement par la faiblesse des moyens humains mais aussi par la sous-valorisation du statut juridique des cadres communaux, d'où la démotivation et la démobilisation du personnel communal, ce qui bien entendu ne peut avoir qu'un effet négatif sur les prestations rendues par la commune, d'où l'insatisfaction du citoyen.

A cela vient s'ajouter l'incompétence de certains élus dans les fonctions managériales, leur mauvaise gestion⁸³, leur

⁸¹ **MEKIDECHE (Mustapha)**, (vice- président du CNES), Se situer dans la perspective d'une décentralisation réelle, **LIBERTE, du 4 Janvier 2012**, p 11.

⁸² Message du Président de la République Algérienne Démocratique et Populaire à l'occasion de la tenue des assises nationales consacrées au développement local et les attentes citoyennes, 29 et 30 Décembre 2011, p 4.

⁸³ A titre d'exemple, pour ne prendre que la wilaya de Boumerdès, plusieurs de ses communes dont les comptes ont été débités d'office de montants

désintéressement et leur défaillance au plan de l'exercice du pouvoir. Ce qui les met dans l'incapacité d'assurer l'exercice entier de leur responsabilité et les pousse à solliciter l'intervention des autorités centrales qui ont tendance à prendre les décisions à leur place et ont toute latitude pour appliquer la politique de l'Etat et mettre en hibernation l'assemblée élue, rendant fictive toute idée d'autonomie. Le suffrage universel ne garantit guère la compétence, il ne garantit que la légitimité⁸⁴.

L'incompétence des élus est notoire. La loi organique n° 12-01 relative au régime électoral n'exige aucune condition de compétence ou de diplôme pour se porter candidat à une élection car contraire à la démocratie qui, en elle-même, n'est pas contraire à l'exigence d'une formation des élus. La loi organique n° 12-01 aurait pu remédier à cette situation en imposant une formation d'autant plus que les élus ne semblent point disposer à « s'obliger » par eux-mêmes à une formation surtout dans le domaine financier qui leur échappe

faramineux, sont dus à la mauvaise gestion. Il s'agit de 80 milliards retenus à la source par différents opérateurs, notamment des entreprises privées qui ont eu recours à la justice pour se faire payer. A elle seule, la commune chef-lieu a été débitée de dix-sept milliard de centimes, un chiffre faramineux qui dénote d'après le wali de Boumerdès, l'absence de transparence dans la gestion de la commune par les anciens élus. En plus de la mauvaise gestion des ressources de la commune, il a été relevé une gestion catastrophique de l'état civil dans plusieurs communes : des registres de l'état civil incomplets, l'absence de marge sur les fiches familiales, des structures non informatisées... Sur le plan économique, des retards dans la réalisation des plans communaux de développement. Sur le plan social, malgré le besoin criant en personnel, il a été décelé un retard dans le recrutement de fonctionnaires, bien que 635 nouveaux postes budgétaires aient été créés dans toutes les communes. **LIBERTE, du 7 Février 2013**, p 17. Un autre exemple est révélateur de la mauvaise gestion de commune. Ainsi, dans des communes, plusieurs biens sont délaissés tel l'hôtel communal de la gare de la commune d'Oran transformé en habitation et occupé. La décision de justice en faveur de l'APC pour récupérer les lieux n'a pas été exécutée par la commune. Plus grave encore, la commune n'a pas d'inventaire de ses biens, les espaces publicitaires qui peuvent générer des recettes sont inexploités. Les exemples sont légion. Cette situation s'applique à toutes les communes. **BENABBOU (Nourredine)**, La gestion communale dans le collimateur, **LIBERTE, du 23 Février 2013**, p 12.

⁸⁴ **PONTIER (Jean- Marie)**, LA démocratie de proximité, de la démocratisation appliquée aux élus, **LA REVUE ADMINISTRATIVE**, n° 327, **Mai - Juin, 2002**, PUF, Paris, p 286.

totale. Le législateur en voulant remédier à cette situation, au lieu d'adopter une solution similaire, s'est préoccupé dans la loi n° 11-10 beaucoup plus du secrétaire général de la commune en le remettant en selle et que la loi n° 90-08 avait occulté.

En effet, un alinéa a été ajouté à l'article 15 qui énonce « la commune dispose d'une administration animée par le secrétaire général de la commune, sous l'autorité du président de l'assemblée populaire communale... » Le contenu de cet article est repris par l'article 125. La nouvelle loi consacre le rôle du secrétaire général.

C'est dorénavant lui qui assure le secrétariat de séance sous la diligence du président de l'APC et non plus un fonctionnaire de l'APC dont la qualité n'était pas précisée et c'est encore lui qui prépare le projet de budget sous l'autorité du président de l'APC⁸⁵ et non plus ce dernier⁸⁶. Il assure sous l'autorité du président de l'APC la préparation des réunions de l'assemblée⁸⁷, anime et coordonne le fonctionnement des services administratifs et techniques communaux⁸⁸, assure l'exécution des décisions liées à la mise en œuvre des délibérations portant sur l'organigramme et le plan de gestion des effectifs⁸⁹, élabore le procès-verbal de passation de consignes entre le président de l'assemblée sortant et le nouveau président⁹⁰ et reçoit délégation de signature du président de l'APC à l'effet de signer l'ensemble des documents relatifs à la gestion administrative et technique de la commune, à

⁸⁵ Article 180 de la loi n° 11-10, Op.cit.

⁸⁶ Article 63 de la loi n° 90-08 complétée, Op.cit.

⁸⁷ Article 129 de la loi n° 11-10, Op.cit.

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ Article 129 de la loi n° 11-10, Op.cit.

⁹⁰ Article 68 et 129, Ibid. En application de l'article 68, un décret exécutif a été pris, le décret n° 12-429 du 6 Décembre 2012 relatif au pouvoir de passation de services entre le président de l'assemblée populaire communale sortant et le nouveau président de l'assemblée populaire communale, **JORADP, n° 70 du 23 Décembre 2012**. L'article 2 de ce décret précise que « Le procès-verbal de passation de service est accompagné d'une note de présentation de la commune portant, notamment sur l'administration communale ; le budget et la comptabilité ; les programmes d'équipement et d'investissement ; les perspectives de développement ; l'aménagement et l'urbanisme. »

l'exclusion des arrêtés ⁹¹. Il propose au président de l'APC pour leur nomination, les administrateurs dont la fonction est d'assister la délégation communale animée par un élu appelé délégué communal ⁹², il est membre du comité communal d'adjudication institué par l'article 191 de la loi n° 11-10. L'attribution d'importantes compétences au secrétaire général laisse apparaître le souci du législateur de faire seconder et assister le président de l'APC dans ses fonctions par un « expert » afin de combler les lacunes résultant de la faible préparation de l'exécutif communal à assumer des fonctions managériales exigeant une certaine expertise mais d'un autre côté, l'institutionnalisation du secrétaire général n'ouvrira-elle pas la voie à des conflits de compétence entre ce dernier et le président de l'Assemblée surtout si les frontières entre le domaine de compétences entre ces deux instances ne sont pas bien définies et clarifiées, ou n'aboutira-t-elle pas au dessaisissement du président de l'APC au profit du secrétaire général de la commune ? En d'autres termes, le président de l'APC ne se verra-il pas supplanté par un puissant secrétaire général ?

Outre le poids du secrétaire général dans la gestion des affaires de la commune, le président de l'APC est soumis à plusieurs contrôles, contrôle de tutelle en tant que représentant de la collectivité locale et contrôle hiérarchique en tant que représentant de l'Etat exercés d'une part par le wali et d'autre par le chef de daïra ⁹³. Le président de l'APC se retrouve ainsi,

⁹¹ Article 129 de la loi n° 11-10, Op.cit.

⁹² Article 134 alinéa 2, Ibid.

⁹³ CF l'article 10 du décret exécutif n° 94-215 correspondant au 23 Juillet 1994 déterminant les organes et les structure de l'administration générale de la wilaya, Op.cit. En vertu de cet article, le chef de daïra, sous l'autorité du wali et sur délégation de ce dernier, a le pouvoir entre autres, d'approuver certains actes et délibérations ayant pour objet les budgets et comptes des communes et des organismes intercommunaux des communes appartenant à la même daïra, les tarifs des droits de voirie, de stationnement et de location au profit des communes, les conditions de baux dont la durée ne dépasse pas neuf (9) ans, les changements d'affectation d'une propriété communale affectée à un service public, les adjudications, marchés publics, procès-verbaux et procédures, les dons et legs. Il approuve aussi les délibérations et actes de gestion des personnels communaux, à l'exception de ceux concernant les mouvements et cessations de fonction. Il est à remarquer que

étroitement encadré, par le secrétaire général, le chef de daïra et le wali, ce qui ne lui laisse guère une liberté d'action.

Il est vrai que pour le bon fonctionnement de la commune, il conviendrait en premier lieu, de clarifier les rapports entre le président de l'APC et le secrétaire général qui certes, ne devrait pas être confiné dans des tâches bureaucratiques et routinières. Il devrait être la cheville ouvrière de celle-ci en « concevant, pilotant, dirigeant, coordonnant, mobilisant »⁹⁴, animant, contrôlant le fonctionnement des services communaux et assurant l'exécution des décisions liées à la mise en œuvre des délibérations portant sur l'organigramme et le plan de gestion des effectifs sans pour autant empiéter sur les compétences du président de l'assemblée.

En deuxième lieu, il faudrait que la commune ait un encadrement performant, ce qui n'est guère le cas. Elle souffre non seulement de l'incompétence et du désintérêt de certains élus à la gestion des services publics essentiels aux citoyens mais aussi à l'inexistence de communication entre le citoyen et l' élu insuffisamment imprégné de la politique de gestion de proximité et de démocratie. « l' élu devrait reprendre sa place d' élu en rapport permanent avec les citoyens en abandonnant la place qu' il a indûment occupée par le jeu de relations de clans ou de clientèle, la place d' un quasi –fonctionnaire s' autocensurant et prompt à répondre à toutes sortes de sollicitations du centre tandis qu' il reste sourd à celles des populations ou de l' intérêt local qu' il est censé représenter. »⁹⁵.

De surcroît, la sous-valorisation du statut juridique des cadres communaux n'est pas pour encourager une gestion

si la loi n° 90-08 et la loi n° 90-09 avaient rétréci le champ de l'approbation par rapport aux ordonnances n° 67-24 et 69-38 modifiées et complétées, puisque l'approbation de la tutelle ne portait uniquement que sur les budgets et les comptes, la création de services et d'établissements publics communaux et de wilaya, le législateur a opéré un revirement dans le décret exécutif n° 94-215 en élargissant les domaines sur lesquels porte l'approbation.

⁹⁴ Nous avons emprunté ces termes à **TAIB (Essaid)**, Note sur les problèmes de gestion de la commune, **Bulletin du Centre de Documentation et de Recherche Administrative, Ecole Nationale d'Administration, Alger, 1990**, P 34.

⁹⁵ **BENAKEZOUH (Chabane)**, De la gouvernance locale en Algérie à travers le processus de déconcentration et de décentralisation, Op.cit. p 247.

efficace de la commune, ce qui a pour conséquence la démotivation et la démobilisation du personnel communal. Cette situation ne peut avoir bien entendu, qu'un effet négatif sur la qualité des prestations rendues par la commune, d'où l'insatisfaction du citoyen. Dans le cadre de la valorisation du statut des élus locaux et des fonctionnaires de l'administration des collectivités locales, et afin de pallier à cet état de fait, des décrets exécutifs ont été promulgués.

S'agissant des élus locaux, deux textes ont été pris. L'un, dans le cadre de la loi n° 90-08 et de la loi n° 90-09⁹⁶, (n° 91-463) le deuxième, dans le cadre de la loi n° 11-10⁹⁷ et de la loi n° 12-07 (n° 13-91). En ce qui concerne les fonctionnaires locaux, des décrets exécutifs ont été pris. Un décret exécutif, dans le cadre de la loi n° 90-08 de 1990, le décret exécutif n° 91-26⁹⁸, portant statut particulier des travailleurs appartenant au secteur des communes et deux décrets exécutifs dans le cadre de la loi n° 11-10 et de la loi n° 90-09⁹⁹, le décret n° 11-334 portant

⁹⁶ Décret exécutif n° 91-463 du 3 Décembre 1991 déterminant les conditions de détachement des élus locaux et les indemnités qui leur sont allouées, **JORADP, n° 63 du 7 Décembre 1991** modifié et complété par le décret exécutif n° 98- 34 du 24 Janvier 1998, **JORADP, n° 4 du 28 Janvier 1998**.

⁹⁷ Décret exécutif n° 13-91 du 25 Février 2013 fixant les conditions de détachement des élus locaux et les indemnités qui leur sont allouées, **JORADP, n° 12 du 27 Février 2013**.

⁹⁸ Conformément à l'article 129 de la loi n° 90-08 complétée qui dispose : « Les personnels des services et établissements communaux sont dotés d'un statut particulier... », un décret exécutif a été promulgué. C'est le décret exécutif n° 91-26 du 2 février 1991 portant statut particulier des travailleurs appartenant au secteur des communes, **JORADP, n° 06 du 6 Février 1991**.

⁹⁹ Conformément à l'article 130 de la loi n° 11-10 qui énonce : « Les personnels des services et établissements communaux non régis par le statut de la fonction publique sont dotés d'un statut particulier. », un décret exécutif a été promulgué. Il s'agit du décret exécutif n° 11-334 du 20 Septembre 2011 portant statut particulier des fonctionnaires de l'administration des collectivités territoriales, **JORADP, n° 53 du 28 Septembre 2011** le décret exécutif n° 11-338 du 26 Septembre 2011 instituant le régime indemnitaire des fonctionnaires de l'administration des collectivités territoriales, **JORADP, n° 53 du 28 Septembre 2011**. Il est à remarquer que les deux codes communaux de 1990 et 2011 prévoient des actions de formation et de perfectionnement des personnels des services et établissements communaux. CF, Article 130 de la loi n° 90-08 complétée et

statut particulier des fonctionnaires de l'administration des collectivités territoriales et le décret exécutif n° 11-338 pris dans le cadre de la valorisation des indemnités allouées aux fonctionnaires de l'administration des collectivités territoriales régis par le décret n° 11-334.

En effet, s'agissant des élus, le législateur a revu à la hausse les indemnités qui leur sont allouées dans le but de les prémunir contre toute tentation de corruption, de malversation ou de détournement de deniers publics. Durant les deux dernières décennies, des élus ont fait l'objet de poursuites judiciaires pour crime et délit en rapport avec les deniers publics aboutissant non seulement à leur suspension jusqu'à la décision définitive de la juridiction compétente, ou à leur exclusion s'ils font l'objet d'une condamnation pénale définitive, mais aussi à leur condamnation pénale.

Les Fonctionnaires communaux ont eux aussi suscité l'intérêt du législateur. Les articles 14 et 15 du décret n° 11-334 font non seulement obligation à « l'administration des collectivités territoriales d'organiser de façon permanente au profit des fonctionnaires des cycles de formation, de perfectionnement et de recyclage en vue d'assurer l'actualisation de leurs connaissances, l'amélioration de leurs qualifications, leur promotion professionnelle et leur préparation à de nouvelles missions,» mais fait aussi obligation aux fonctionnaires territoriaux « ... de participer aux cycles de formation qui interviennent soit à l'initiative de l'administration, soit à la demande du fonctionnaire, lorsque la compatibilité avec l'intérêt du service est avérée », ce qui n'était pas le cas dans le cadre du décret exécutif n° 91-26 dont les articles 17 et 18 octroyaient l'initiative d'organiser les actions de formation à l'administration uniquement. Par contre, la définition de ces actions se faisait avec la participation des représentants des personnels concernés.

article 131 de la loi n° 11-10. Il y a lieu de préciser que les décrets exécutifs n° 11-334 et n° 11-338 ont été promulgués avant la parution de la loi n° 12-07 relative à la wilaya. Dans leurs visas, ces décrets exécutifs font référence à la loi n° 90-09 complétée, relative à la wilaya et à la loi n° 11-10 relative à la commune.

L'obligation de formation imposée à l'administration et aux fonctionnaires dans le cadre du décret exécutif n° 11-334 est certes, nécessaire, néanmoins, elle pourrait être salubre si elle était accompagnée d'une reconversion et d'un changement des mentalités car il ne s'agit pas seulement de former mais aussi d'inculquer le sens du dévouement et du service public, notion disparue depuis bien longtemps dans la gestion des collectivités locales si les collectivités territoriales ont la volonté de sortir du marasme dans lequel elles se trouvent, un marasme aggravé par le désintérêt et la faible participation des citoyens à la gestion des affaires publiques.

-E- La faible participation des citoyens à la gestion des affaires publiques.

Les collectivités territoriales, surtout la commune, ne souffrent pas uniquement de la faiblesse de leur encadrement, mais elles peinent aussi à intéresser le citoyen à la gestion de la cité.

En effet, on constate une démission de celui-ci dans la gestion de la commune. Face à la carence et à la défection du citoyen, des élus et de l'administration, les textes relatifs aux collectivités territoriales introduisent une démarche quelque peu novatrice articulée autour du concept de démocratie participative ou la démocratie de proximité à laquelle il faut faire désormais une place à côté de la démocratie locale¹⁰⁰, en ce sens qu'ils prévoient des mécanismes juridiques consacrant la participation du citoyen à la gestion des affaires publiques pour donner un nouvel élan à la vie locale, - bien qu'il existe plusieurs textes affirmant ce principe¹⁰¹.

¹⁰⁰ **PONTIER (Jean-Marie)**, La démocratie de proximité : les citoyens, les élus locaux et les décisions locales. **LA REVUE ADMINISTRATIVE**, n° **326**, Mars-Avril 2002, PUF, PARIS, P 160.

¹⁰¹ A titre d'exemple, CF la loi n° 90-29 du 1^{er} Décembre 1990 relative à l'aménagement et à l'urbanisme, **JORADP**, n° **52 du 2 Décembre 1990** modifiée et complétée par la loi n° 04-05 du 14 Août 2004, **JORADP**, n° **51 du 15 Août 2004**, la loi n° 91-11 du 21 Avril 1991 relative aux règles d'expropriation pour utilité publique, **JORADP**, n° **21 du 8 Mai 1991**, la loi n° 01-19 du 12 Décembre 2001 relative à la gestion, au contrôle et à l'élimination des déchets **JORADP**, n° **77 du 15 Décembre 2001** et le Décret exécutif n° 07-205 du 30 Juin 2007 fixant les modalités et procédures d'élaboration, de publication et de révision du schéma communal de gestion des déchets ménagers et assimilés, **JORADP**, n° **43 du 1^{er} Juillet 2007**, la

La loi n° 11-10 a en effet prévu un titre réservé à la participation du citoyen à la gestion des affaires publiques. L'article 11 dispose que « la commune constitue le cadre institutionnel d'exercice de la démocratie au niveau local et de gestion de proximité. » Cette participation va de l'information du citoyen sur les affaires le concernant à la consultation sur les choix des priorités d'aménagement et de développement économique, social et culturel, à la consultation des extraits de délibérations et les arrêtés communaux et le retrait de leur copie totale ou partielle.

La consultation et le retrait ne concernent pas tous les documents administratifs puisque l'application stricte de l'article 14 y afférent exclut les autres documents tels que les marchés publics, les baux, les factures, les changements d'affectation d'une propriété communale affectée à un service public. Etc. D'ailleurs, l'obligation d'informer le citoyen ne date pas d'aujourd'hui puisque le décret n° 88-131 du 4 Juillet 1988 posait déjà ce principe¹⁰².

L'assemblée communale peut également présenter un exposé sur ses activités annuelles devant les citoyens sans que le législateur ne précise le cadre institutionnel de la présentation de cet exposé.

De même, le président de l'APC peut chaque fois que les affaires de la commune l'exigent, faire appel, à titre

loi n° 01-20 du 12 Décembre 2001 Relative à l'aménagement et au développement durable, Op.cit et qui dispose dans son article 2 « La politique nationale d'aménagement et de développement durable du territoire est initiée et conduite par l'Etat. Elle est conduite en relation avec les collectivités territoriales...ainsi qu'en concertation avec les agents économiques et sociaux. Les citoyens sont associés à son élaboration et à sa mise en œuvre conformément à la législation et à la réglementation en vigueur. », CF aussi les articles 3 et 35 de la loi n° 03-10 du 19 Juillet 2003 relative à la protection de l'environnement dans le cadre du développement durable, **JORADP, n° 43 du 20 Juillet 2003**, décret exécutif n° 07-145 du 19 Mai 2007 déterminant le champ d'application, le contenu et les modalités d'approbation des études et des notices d'impact sur l'environnement, **JORADP, n° 34 du 22 Mai 2007**.

¹⁰²Articles 8 à 11 du décret n° 88- 131 du 4 Juillet 1988 organisant les rapports entre l'administration et les administrés, **JORADP, n° 27 du 6 Juillet 1988**. CF **BENNADJI (Chérif)** : Les rapports entre l'administration et les administrés en droit algérien: l'impérative codification, **IDARA, vol 10, n° 1- 2000**, pp 23- 45.

consultatif, à toute personnalité locale, à tout expert et /ou représentant d'association locale dûment agréée qui, en raison de ses compétences ou la nature de ses activités, est susceptible d'apporter toutes contributions utiles aux travaux de l'assemblée ou de ses commissions.

« Mais cette consultation demeure facultative, les avis recueillis ne sauraient s'analyser dans ce cas en terme de codécision, même si parfois elles sont prises en considération. »¹⁰³. Cela n'empêche pas la commune de recourir, par convention aux services d'experts et de consultants pour l'accomplissement de missions ponctuelles¹⁰⁴. Ces consultations sont rémunérées, ce qui entraînera des dépenses que la commune ne pourra supporter, grevant davantage le budget de la commune.

Dans le domaine associatif, si l'article 104 de la loi n° 90-08 complétée et le dernier alinéa de l'article 122 de la loi n° 11-10 favorisent le développement des mouvements associatifs dans les domaines de la jeunesse, de la culture, des sports, des loisirs, de l'hygiène et de la santé, l'aide aux catégories sociales démunies, il n'en demeure pas moins que les deux codes ne précisent pas la nature de la relation ou le type de collaboration que la commune pourrait entretenir avec eux. En fait, le législateur n'a pas organisé la participation du citoyen à la gestion des affaires publiques, à travers les associations dont le rôle se limite à la consultation. On relève aussi dans l'alinéa 10 de l'article 122 du nouveau code communal l'attention du législateur aux catégories sociales défavorisées, vulnérables ou démunies.

En effet, la commune doit les identifier et organiser leur prise en charge. Cette mission ne peut se réaliser à notre sens, qu'avec l'aide et la collaboration des associations activant dans le domaine de la protection sociale et de la solidarité. D'ailleurs, en 2000 et 2008, le législateur s'était intéressé aux cellules de proximité et de solidarité¹⁰⁵ dont le domaine d'intervention est

¹⁰³ **MENTRI (Messaoud)**, l'avenir de la décentralisation à la lumière du développement du phénomène associatif en Algérie, **ATTAWASSOL**, n° **00-Juin 1995**, p 14.

¹⁰⁴ Article 131 de la loi n° 90-08 complétée, article 132 de la loi n°11-10.

¹⁰⁵ Décret exécutif n° 2000-37 du 7 Février 2000 définissant les modalités de création, d'organisation et de fonctionnement des cellules de proximité et de

l'action sociale pour la prise en charge, la promotion des catégories de populations vulnérables et l'amélioration de leur condition de vie dans le domaine social, sanitaire et éducatif en coordination avec les autorités locales et le mouvement associatif qui malheureusement a été écarté dans le texte de 2008.

Une autre expérience a été initiée par la Wilaya d'Alger. Il s'agit du comité de la ville (Coville) qui est un organe de concertation composé d'un côté de représentants de l'administration territoriale, de tous les intervenants (services publics, élus), de l'autre côté, des représentants de la société civile (comités de quartiers, notables, associations). Sa mission est de contribuer à la résolution des problèmes quotidiens des citoyens à travers sa concertation¹⁰⁶.

En France, l'article 72-1 de la constitution révisée a consacré trois mécanismes de participation des électeurs : l'exercice du droit de pétition¹⁰⁷ par lequel les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité

solidarité, **JORADP, n° 5 du 9 Février 2000** abrogé par le décret exécutif n° 08-307 du 27 Septembre 2008 relatif aux cellules de proximité et de solidarité, **JORADP, n° 56 du 28 Septembre 2008**. Il est à noter que ces cellules pouvaient être créées dans le décret 2000-37 par arrêté du wali au niveau d'un quartier, d'une commune, ou d'un ensemble de commune, leur composition était élargie au mouvement associatif. Le décret n° 08-307 est par contre en net recul par rapport au décret 2000-37 car il centralise leur création, par décision du ministre chargé de la solidarité nationale, sur proposition du directeur général de l'agence de développement social et fait disparaître la représentation de la société civile (le mouvement associatif).

¹⁰⁶ A titre d'exemple, au niveau de l'APC d'Alger- Centre, avant l'examen du budget des dépenses, Coville émet des propositions de projets avec des fiches techniques détaillées appelées « budget participatif » examiné et évalué financièrement et soumis aux élus dont la mission est d'arbitrer entre les projets proposés par les citoyens, en fonction des priorités, des urgences et des disponibilités financières. Cette expérience n'a pas été généralisée dans toutes les communes d'Alger. CF l'entretien réalisé par **HAIDER (Mokhtar)** avec **ZITOUNI (Tayeb)**, « la décentralisation, ça se prépare », **LIBERTE, du 31 Mai 2010**, p 9.

¹⁰⁷ CF aussi l'article 1112-16 et suivants du **CGCT. Forey (Elsa)**, LE droit de pétition aux assemblées délibérantes des collectivités territoriales, réflexions sur l'article 72-1 alinéa 1 de la constitution, **RDP, n° 1-2005**, LGDJ, Paris, pp 151-169.

d'une question relevant de sa compétence, le référendum local¹⁰⁸ qui permet à une collectivité territoriale, et à son initiative de soumettre les projets de délibération ou d'acte relevant de sa compétence, par la voie du référendum à la décision des électeurs, la consultation des électeurs¹⁰⁹ dans le cas de la création d'une collectivité dotée d'un statut particulier ou la modification de son organisation et dans le cas de la modification des limites des collectivités territoriales.

En outre, les articles L. 2132-5, L.3133-1, L. 4143-1, L. 5211-58 du code général des collectivités territoriales prévoient le mécanisme de l'autorisation du contribuable inscrit au rôle de la collectivité territoriale d'exercer, tant en demande qu'en défense, à ses frais et risques, avec l'autorisation du tribunal administratif, les actions qu'il croît appartenir à la collectivité, et que celle-ci, a refusé, négligé d'exercer ou a manqué d'engager à la défense des intérêts de la collectivité¹¹⁰. (La commune, le département, la région et les établissements publics de coopération intercommunale auxquels a adhéré la commune).

Le législateur algérien ne connaît aucun de ces mécanismes. La seule procédure reconnue concernant le changement de nom d'une commune et /ou la désignation ou le transfert de son chef-lieu est une délibération de l'APC et l'information de l'APW, ou un avis de l'APW et une délibération des APC concernées dans le cas du rattachement d'une partie du territoire d'une commune ou plus de la même wilaya, à une autre commune.

¹⁰⁸ CF, l'article LO. 1112-1 et suivants du **CGCT**. Sur le référendum local, CF, **DELVOLVE (Pierre)**, Le référendum local, (loi organique du 1^{er} Août 2003), **RFDA**, n° 1, Janvier-Février 2004, Dalloz, Paris, pp 7-17. En annexe de cet article est publiée la loi organique n° 2003-705 du 1^{er} Août 2003 relative au référendum local, pp 17-20.

¹⁰⁹ Article L.1112-15 et suivants.

¹¹⁰ Si le mécanisme de l'autorisation de plaider permet à un contribuable de se substituer à sa collectivité territoriale dans l'hypothèse où elle manquerait à exercer une action en justice utile à la défense de ses intérêts, il n'en demeure pas moins qu'elle constitue un tempérament au principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales et elle est rarement accordée par le juge, car elle est soumise à des conditions très strictes. CF, **PARENT (Christophe)**, L'autorisation du contribuable de plaider au lieu et place de sa collectivité : Une tradition au service de la démocratie locale, **RFDA** n° 2, Mars-Avril 2010, Dalloz, Paris, pp 378-386.

A coté de ses procédures qui touchent en fait l'existence de collectivité territoriale et son mode de fonctionnement, il existe en France, d'autres formes de participation du citoyen qui touchent à sa vie quotidienne. Ainsi, selon l'article L.2143-1 du code général des collectivités territoriales, Les conseils de quartiers peuvent être consultés par le maire et peuvent lui faire des propositions sur toute question concernant le quartier ou la ville comme ils peuvent être associés, à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des actions intéressant le quartier en particulier celles menées au titre de la politique de la ville.

Un autre aspect de la participation des citoyens est constituée par la commission consultative des services publics locaux instituée dans toutes les collectivités locales (régions, département, commune de plus de 10000 habitants, les établissements de coopération intercommunale de plus de 50000 habitants et les syndicats mixtes comprenant au moins une commune de plus de 10000 habitants, présidée par l'exécutif de la collectivité concernée. Elle comprend des membres de l'assemblée délibérante et des représentants d'associations locales et des personnes dont l'audition lui paraît utile. La majorité des membres de la commission peut demander l'inscription à l'ordre du jour de toute proposition relative à l'amélioration des services publics locaux¹¹¹. Elle examine entre autres, les rapports sur le prix et la qualité du service d'eau potable, sur les services d'assainissement, de collecte, d'évacuation ou de traitement des ordures ménagères, sur le bilan d'activité des services exploités en régie dotée de l'autonomie financière sur le rapport établi par le délégataire de service public et qui retrace la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public¹¹²...Etc.

Ainsi, le législateur Algérien est bien loin de ces expériences dont il pourrait s'inspirer surtout dans le domaine du statut des collectivités ou leur organisation et leur fonctionnement ou dans le domaine des services publics de proximité dans le but d'améliorer leurs prestations. Bien que les mécanismes institués par la loi n° 11-10 aient pour objectifs la transparence du processus d'élaboration des projets

¹¹¹ CF, article L. 1413-1 du CGCT.

¹¹² Article L. 1413-1, et article 1411-3 du CGCT.

d'aménagement, et de développement économique, la prise en compte de l'appréciation de l'utilité publique des projets de la collectivité locale par les citoyens ou la modernisation et la rationalisation des procédures, il n'en demeure pas moins que La participation du citoyen à la gestion des affaires publiques reste limitée et en deçà de l'attente du citoyen car si l'information du citoyen est énoncée en tant que principe, encore faudrait-il au préalable que celui-ci sache qu'il a droit à l'information qui reste un droit fictif surtout dans les cas de rétention de l'information par l'administration. Quant à sa consultation sur les choix des priorités d'aménagement et de développement et la présentation des activités annuelles par l'APC, la loi ne détermine ni leur cadre institutionnel ni leurs mécanismes juridiques. Ces procédés institués par la nouvelle loi restent formellement et étroitement encadrés et ne sont pas toujours respectés, voir ignorés hormis quelques cas quand la réglementation institue une consultation obligatoire¹¹³.

En outre, ces mécanismes participatifs se contentent d'une simple consultation qui ne lie pas toujours l'administration qui en fin de compte, reste seule maîtresse de la décision à prendre. Ils dénotent de la frilosité du législateur quant à une démarche et un choix plus ambitieux, tels que la soumission des projets de délibération ou d'acte, par voie de référendum local, à la décision des électeurs, leur consultation, qui même si elle existe juridiquement, reste fictive d'une part de par l'ignorance du citoyen de ses droits et de par la faiblesse de sa mise en œuvre par l'administration, le droit de pétition pour la demande de l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante d'une question relevant de sa compétence, les réunions d'électeurs ou le régime de l'assemblée ouverte¹¹⁴,

¹¹³ TAIB (Essaid), La participation locale, in **Recueil Des Actes du Séminaire National « Les Collectivités Territoriales et les Impératifs de Bonne Gouvernance » : « Réalités et Perspectives »** Op.cit, p 68.

¹¹⁴ La réunion de l'assemblée avec l'ensemble des citoyens est un procédé institutionnalisé par l'article 140 de la constitution Espagnole, au niveau des communes. IL était appliqué dans l'ex- Yougoslavie. (L'assemblée des électeurs). Les électeurs avaient la possibilité non seulement de contrôler les assemblées élues et leurs compétences mais aussi de faire des propositions. L'assemblée était tenue de répondre aux questions de l'assemblée des électeurs.

c'est-à-dire, la réunion de l'assemblée avec l'ensemble de la population. Ces dernières avec le référendum constituent la forme de participation directe des citoyens à la gestion de la cité.

Dans les réunions d'électeurs, les citoyens peuvent faire des propositions, lancer des initiatives, ou prendre des décisions. Le recours au référendum permet aux citoyens de se prononcer sur les questions d'importance locale. Mais d'un autre côté, d'aucun voient dans ce procédé, un moyen « de transfert des préoccupations et des responsabilités qui n'est pas tout à fait conforme au mode de fonctionnement de la démocratie locale car il a pour effet de déstabiliser les élus qui se trouveraient occasionnellement dessaisis de quelque question importante alors même qu'ils sont portés par un mandat de caractère général et permanent. Entamer leur légitimité par des Légitimés circonstanciées et furtives fondées sur l'émotion plus que sur la raison, ne servirait pas la démocratie. »¹¹⁵.

Afin de renforcer la participation du citoyen à la prise de décision, il est plus qu'urgent de réfléchir d'une part sur les différentes formes de collaboration qui peuvent s'établir entre les collectivités locales, les citoyens et les associations afin que ces derniers ne restent plus cantonnés uniquement dans le domaine de la consultation et la concertation. Les associations doivent pouvoir contribuer à la prise en charge de certains besoins collectifs et collaborer avec les collectivités locales pour une meilleure satisfaction des besoins dans la perspective d'instaurer une décentralisation fondée sur des politiques de proximité.

D'autre part, il est impératif de mettre en application le principe de bonne gouvernance que d'aucuns n'ont cessé de revendiquer. A l'occasion de la tenue des assises nationales du CNES consacrées au développement local et les attentes citoyennes en décembre 2011, le président de la république a affirmé que « la bonne gouvernance est à renforcer à tous les niveaux de l'administration publique.

C'est néanmoins au niveau local qu'elle prend son véritable sens, compte tenu des liens de proximité de

¹¹⁵ **PERRIN (Bernard)**, Acte II. Le rideau se lève, **REVUE ADMINISTRATIVE** n° 329, Septembre-Octobre 2002, PUF, Paris, p 516.

l'administration avec les citoyens. » Il s'agit de mettre en œuvre des mécanismes afin que les sources d'information sur les décisions à prendre soient ouvertes et parviennent aux citoyens soit à titre individuel, soit à travers le mouvement associatif, partie prenante de la démocratie participative, à condition que ces associations soient représentatives de la société civile et ne soient pas des relais de l'administration. Une telle approche permettrait de consolider la nature citoyenne des missions de la commune et d'affermir le contrôle populaire de la gestion de cette dernière, du reste constitutionnalisé¹¹⁶, mais jamais mis en œuvre d'une part, et d'autre part, de fortifier la transparence dans la gestion des affaires de la cité et surtout d'apporter l'élément essentiel manquant dans les rapports entre l'administration, les élus locaux d'une part, le citoyen et les associations, d'autre part, l'adhésion de ces derniers aux projets et aux décisions qui engagent et déterminent le quotidien de la collectivité. « Cette coopération est garante d'une meilleure efficacité, d'une plus grande transparence sociale et d'un plus grand respect éthique. »¹¹⁷. Ce n'est qu'à ces conditions que les préoccupations des citoyens seront effectivement prises en charge donnant ainsi de la crédibilité aux décisions prises par la collectivité locale.

CONCLUSION.

La consécration juridique mitigée et limitée de la décentralisation par les textes constitutionnels et législatifs n'a pas intégré le principe de libre administration et est restée figée dans une nomenclature statique et vieillotte des collectivités territoriales en niant la dimension administrative et politique de la région qui ne devrait plus être perçue comme une atteinte à l'unité nationale et à la pérennité de l'Etat mais plutôt comme un facteur de cohésion, de développement économique, de démocratisation politique, de modernisation de l'Etat¹¹⁸, de son renforcement et de sa crédibilité.

¹¹⁶ L'article 159 de la constitution de 1996 révisée dispose : « Les assemblées élues assument la fonction de contrôle dans sa dimension populaire. »

¹¹⁷ Message du président de la République à l'occasion de la tenue des assises nationales du CNES consacrées au développement local et les attentes citoyennes, Op.cit, p 3.

¹¹⁸ TAIB (Essaid), La problématique de la région, OP.cit.

La reconnaissance de la région en tant qu'organe déconcentré permettrait de rationaliser l'action de l'Etat sur son territoire. Sa reconnaissance en tant que personne morale territoriale, impliquerait une redistribution équilibrée des compétences entre le centre et la périphérie.

Cette consécration mitigée et limitée de la décentralisation a été par ailleurs, pervertie et dénaturée par ces mêmes textes, par la suprématie des instances nommées (wali, conseil de wilaya) sur les organes élus et qui disposent du pouvoir décisionnel au détriment des assemblées élues dépourvues non seulement de ce pouvoir, mais aussi de l'autonomie financière, nœud gordien de la décentralisation, faiblement encadrées, éloignées du citoyen devenu étranger à la prise de décision et soumises à une tutelle aussi variée qu'excessive faisant d'elles des personnes morales dépendantes et assistées, n'ayant pas la capacité de s'administrer librement par elles-mêmes.

La décentralisation telle qu'elle est organisée est conforme à l'idée que se font les pouvoirs publics de l'autonomie des collectivités territoriales ; des collectivités encadrées, surveillées par un tuteur omniprésent et omnipotent, ne laissant guère de place à l'autonomie.

Ainsi, la décentralisation constitue la survivance d'une conception réductrice de la liberté des collectivités territoriales et héritage d'un jacobinisme transposé en Algérie par un mimétisme qui d'ailleurs n'a pas concerné que les collectivités territoriales, mais tout le système institutionnel national. La décentralisation reste prisonnière de la vision d'un Etat centralisé, unitaire, autoritaire et détenteur du véritable pouvoir politique et économique. Cette situation démontre encore une fois le constant et profond attachement des pouvoirs publics à l'unité de direction, principe immuable de l'organisation du pouvoir, représenté au niveau local par le wali et au niveau national par le président de la République.

La révision de la constitution en novembre 2008, en est la preuve irréfutable. La décentralisation hautement proclamée par les différents textes apparaît ainsi gravement fragilisée. Elle renvoie plus l'image de la déconcentration ou une décentralisation virtuelle, que celle d'une véritable décentralisation qui reste un vœu pieux. L'autonomie implique

que les collectivités soient capables de s'administrer librement en réglant par leurs délibérations les affaires locales relevant de leur pleine et entière compétence dans le cadre de la démocratie locale et de la gestion de proximité.

La réforme indispensable et incontournable de la fiscalité et des finances locales, le renforcement des cycles et programmes de formation au profit des élus et des fonctionnaires communaux, la pérennisation de l'action de modernisation de la gestion communale, la participation effective de citoyens « éclairés » à la gestion des affaires publiques, sont autant de conditions fondamentales pour la réalisation des objectifs de la décentralisation, à savoir le développement local.

L'Etat unitaire décentralisé est un Etat fondé d'une part, sur les principes consacrés par la constitution qui expriment son unité et d'autre part, sur la consécration constitutionnelle du droit des collectivités territoriales de s'administrer librement dans le cadre d'une distribution équilibrée des pouvoirs et des ressources financières entre le centre et la périphérie, car l'Etat ne peut fonder son action sur la seule conception tutélaire de son rôle d'acteur et de contrôleur, une conception qui reflète une relation non seulement de subordination et d'assistanat mais aussi de défiance de l'un (l'Etat) envers les autres (les collectivités territoriales). Alors que sous d'autres cieux, l'air du temps est depuis longtemps déjà à une décentralisation poussée variant entre l'Etat décentralisé (la France), l'Etat régionalisé (l'Italie), l'Etat des communautés autonomes (l'Espagne) et l'Etat fédéral. Mais ceci est un autre débat.

La décentralisation, en Algérie reste statique et virtuelle. Tout comme la liberté, elle ne peut être octroyée ou décrétée. Elle doit être constamment une revendication citoyenne. Ce n'est qu'à travers les conditions énoncés ci-dessus que la décentralisation passera de la virtualité à l'effectivité, au risque de demeurer une arlésienne.