

LA VILLE D'ALGER ET LE DROIT *

Chabane BENAKEZOUH

Professeur à la Faculté de droit , Université d'Alger

Au fil des quarante années après l'indépendance et eu égard aux mutations profondes que connaît la société algérienne, les villes en général et la ville d'Alger en particulier, en tant que capitale du pays expressément consacrée par la constitution, les contextes à gérer sont devenus extrêmement complexes. Les valeurs progressivement affirmées telles que la protection de l'environnement, la sécurité, l'hygiène et la santé, la décentralisation de l'urbanisme ou, pour employer la terminologie aujourd'hui en vogue, la démocratie de proximité qui ne signifie rien d'autre que la préoccupation autour des rapports dialectiques "centre et périphérie" du pouvoir, sont venues étoffer la matière du droit, du droit de l'urbanisme notamment, en tant que celui-ci transcende le droit classique de la construction mais en suscitant en ultime étape, une crise de légitimité ou de crédibilité.

En vérité et sans verser outre mesure dans le pessimisme, ce n'est pas seulement d'une crise mais des crises dont il s'agit l'une conditionnant l'autre en s'entremêlant : crise de l'Etat, du pouvoir, de l'économie..... On invoque partout la crise et celle, pourrait-on dire, des villes, n'est pas des moindres ; Nombreux sont les auteurs qui ont démontré avec éclat le phénomène en écrivant à partir de l'examen de l'inévitable processus d'extension en "tâche d'huile" et de la progres-

* Cette étude est issue d'une communication faite lors du colloque international "Alger: lumières sur la ville" qui s'est déroulé à Alger du 04 au 06 mai 2002.

sion concentrique par la périphérie, la banlieue et l'agglomération jusqu'à la mégalopole, que "la ville est partout et partout en crise"⁽¹⁾.

La ville d'Alger, non seulement n'y échappe pas mais voit sa situation encore aggravée en conséquence et du processus d'urbanisation anarchique de sa périphérie démesurément étendue jusqu'aux limites du "rural" après les politiques aberrantes de l'habitat et surtout des "réserves foncières" au demeurant déviée de leurs objectifs, et du fait aussi de son insuffisante caractérisation par le droit. Bien entendu l'exercice réflexif à entreprendre ici dans le cadre limité de la problématique posée, et à la suite de tout un ensemble d'études qu'il est difficile d'éviter ne serait-ce que du fait de leur universalité⁽²⁾, est à éprouver à la série des actions ou mesures entreprises par les pouvoirs publics et déclinées dans le juridique ou le droit. En sciences sociales⁽³⁾ où s'inscrit ce droit si tant est qu'il existe, les crises sont généralement profondes et leur solution toujours complexe, en conséquence de leur caractère multidimensionnel. Les soins exigés sont toujours du ressort du politique, autrement dit, sont constitués par une politique de la ville née de la volonté de traiter de telle ou telle manière les problèmes posés par la vie commune dans ce que fut naguère la "cité". Une telle politique se réalise par le droit grâce à des instruments juridiques adéquats et elle n'est efficace que si les problèmes sont clairement et rigoureusement posés et identifiés. En somme le bon diagnostic devra aller de paire avec la mise au point d'un véritable appareil de remèdes juridiques propres à juguler la crise. Quelles réponses juridiques et donc politiques sont-elles apportées à la crise patente de la ville d'Alger?

1. Voir LE MONDE diplomatique n° 13 octobre 1991

2. Voir G. Bertrand, Le droit à la ville: des paroles aux actes, Etudes foncières n° 52 septembre 1991 pp. 4 à 10; P. Peillon, La crise de la société urbaine, Economie et Humanisme n° 318 juillet-septembre 1991 p.p 32 à 35.

3. En sciences sociales la tâche est toujours ardue pour situer les crises et les surmonter alors qu'en sciences médicales, par comparaison, une fois les soins prodigués après un diagnostic et une thérapeutique sérieuse et rigoureuse, la crise passe généralement. (voir J-Y Faberon, La crise des villes: quelles réponses juridiques et politiques in droit et ville n° 34, 1992 p.175.).

Avant tout, il est à observer qu'en Algérie, à la difficulté de saisir le droit, vient s'ajouter la difficulté de saisir la ville dont le rapport direct à ce dernier, est terné en ce que celle-ci n'est qu'un espace d'infra-communalité, sans spécificité : uniformément, le seul espace territorial de vie saisi par le droit est en effet représenté par l'institution communale. C'est là, semble-t-il, un legs historique que l'idéologie juridique développée après l'indépendance, a implicitement adopté sans retenue.

La "neutralisation" juridique de la ville, surtout de la grande ville, jamais érigée véritablement en catégorie juridique et n'ayant jamais eu de statut, apparaît comme un principe cardinal du droit algérien qui l'installe pour ne pas dire l'enferme immuablement dans le strict cadre de la commune. La ville n'a pas véritablement sa place dans le droit qui demeure imperturbablement insensible aux pressions ou aux réalités urbaines pourtant fortes mais sans vocation à apparaître spécifiquement ou de façon différenciée. La volonté de penser tout le territoire comme au contraire un ensemble indifférencié, l'emporte toujours, et cette réalité des faits urbains (problèmes de la ville) ne semblent pas pouvoir remettre en cause, à terme, cette volonté instrumentale d'unité et d'uniformité découlant d'un legs mythique, sans plus.

La notion ou le terme même de ville, ne se retrouve quasiment nulle part dans le droit positif algérien que ce soit dans les codes⁽⁴⁾ de la wilaya ou de la commune ou dans les grands textes constitutifs du droit de l'urbanisme comme la loi de novembre 1990 portant orientation foncière⁽⁵⁾ ou celle de décembre 1990 relative à l'aménagement et l'urbanisme⁽⁶⁾. Et il n'y a pas de trace dans la loi de mai 1994 sur les

4. Lois 90-08 et 90-09 du 07 avril 1990 relatives respectivement à la commune et à la wilaya, J.O. n° 15 du 11 avril 1990.

5. Loi 90-25 du 18 novembre 1990 portant orientation foncière J.O. n° 49 du 18 novembre 1990 modifiée.

6. Loi 90-29 du 01 décembre 1990 relative à l'aménagement et l'urbanisme J.O. n° 52 du 02 décembre 1990.

architectes qui parle pourtant de "production architecturale"⁽⁷⁾. De leur côté les lois de février 1983 sur l'environnement⁽⁸⁾ et janvier 1987 sur l'aménagement du territoire⁽⁹⁾, ne sont pas plus édifiantes et n'apportent pas plus de clarifications bien que cette dernière a, il est vrai, un champ lexical somme toute plus élaboré et même inédit en comparaison des autres textes, en ce qu'elle évoque tout au long de ses dispositions, diverses notions telles que "grands ensembles urbains" (art.8), "grands centres urbains" (art.15), "grandes agglomérations", "villes petites et moyennes", "villes nouvelles" (art.21) mais, sans en donner en définitive plus de précisions.

Ces considérations d'ordre général sur le rapport villes et droit⁽¹⁰⁾, sont transposables à l'évidence au cas particulier de la ville d'Alger dont le déficit juridique est avéré (première partie). En effet, on s'interroge toujours, sans véritable réponse, sur ce qu'est la ville d'Alger aujourd'hui au regard du droit?

-
7. Décret législatif 94-07 du 18 mai 1994 relatif aux conditions de la production architecturale et à l'exercice de la profession d'architecte J.O. n°32 du 25 mai 1994. Il est regrettable qu'en cette matière (l'architecture ou la ville) le choix des mots ne soit pas fait avec rigueur: le terme "production" de ce texte, nous paraît inadéquat en ce qu'il renvoie plus au quantitatif qu'à l'art, l'esprit ou au qualitatif: la "création architecturale" est le terme peut être plus judicieux pour les traduire.
 8. Loi 83-03 du 05 février 1983 relative à la protection de l'environnement, J.O. du 08 février 1983.
 9. Loi 87-03 du 27 janvier 1987 relative à l'aménagement du territoire, J.O. n°05 du 28 janvier 1987.
 10. Au delà du cas algérien, le colloque de Toulouse: "un droit à la ville" (28-29 septembre 1992) est très instructif à cet égard; On peut en prendre connaissance avec profit dans l'inestimable revue droit et ville n° 34 et 35, 1992.

Le juriste éprouve des difficultés à la cerner surtout que jusque là, il n'appréhende pas naturellement, le concept même de ville⁽¹¹⁾. Comment définir ou cerner juridiquement la ville d'Alger quand il n'arrive pas aisément à définir la ville en général. Qu'est ce que la ville? A cette question, simple en apparence, les juristes en retard dans ce domaine, ne trouvent pas de réponse immédiate ne serait-ce que parce que celle-ci renvoie toujours à des situations complexes s'entremêlant de manière étroite, à des facettes multiples, des faits que décline un domaine de pluridisciplinarité consacré, des espaces où s'exacerbent en définitive les enjeux de la société.

En Algérie il n'y a pas de critère juridique rigoureux et élaboré pour définir la ville qui s'incarne de surcroît dans la commune en fonction de l'organisation administrative territoriale ou du découpage administratif mis en place. C'est en effet sous le seul prisme communal que l'on perçoit la ville. Une commune peut être entendue comme une ville et celle-ci comme une commune, abstraction faite de tout autre critère que le critère administratif absolu. Mais, faut-il déjà le noter, chaque commune n'est pas, par un effet d'automatisme administratif, une ville.

En France, d'après l'Insee une commune de plus de 2000 habitants prend la qualification de ville. En Algérie un effort semblable pour la situer à partir du critère démographique est entrepris mais sans consécration juridique. Nombreux sont les pays qui transcendent ce critère

11. Ailleurs, une réelle prise de conscience de cette lacune semble se dessiner. En Allemagne, en Italie, en France..... le droit aborde la ville, certes en référence à la "commune" ou à ce qui lui est équivalent, mais à partir d'une certaine taille, il le fait de façon distinctive et sans la confondre avec ladite collectivité (cf. la loi française d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991 étudiée par d'éminents auteurs en particulier: H. Charles La loi d'orientation pour la ville et le droit de l'urbanisme, Administrer, novembre 1991; H. Jacquot La loi d'orientation pour la ville, A.J.D.A. 1991; J.B. Auby La loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991, J.C.P. 1991, éd. N. ; R. Rouquette La loi d'orientation pour la ville, Petites Affiches, août 1991; J. Morand-Deville L'apport de la loi d'orientation pour la ville, A.J.D.A. 1992.12. W. Coulet, Qualité de la ville et qualité de la vie, in droit et ville op. cit. n°35, p.106 .

démographique en lui substituant ou combinant d'autres critères inhérents à l'économie, au taux d'urbanisation par rapport à la "ruralisation" ou à la population agricole. L'Italie par exemple, considère qu'une commune rurale essentiellement agricole, ne peut, jusqu'à ces dernières années, se voir dotée d'un statut de ville. Aux U.S.A, pour passer à un autre exemple extrême où le gigantisme des mégalo-poles est frappant, tout un courant de pensée lié à la mondialisation, s'est mis en avant avec un esprit de puissance et domination, pour souligner que le critère déterminant est en rapport direct avec l'implantation des sièges des grandes sociétés ou multinationales constitutifs de pôles d'influence. Au total, on peut dire que les approches comparatives sont aussi nombreuses que variées, mais dans leur ensemble, elles sont loin de dégager un critère commun et homogène qui rendrait compte de ce qu'est une ville particulièrement en droit.

Sur un autre plan mais toujours autour de la même préoccupation où il est difficile pour un juriste de trouver tous ses repères, et à s'en tenir sans fausse humilité aux traits généraux, aux "lumières" et cultures autour de la ville, l'on dira en simplifiant à l'extrême, que celle-ci est "l'œuvre humaine par excellence" (C. Levi-Strauss), une création de l'homme, une réalité construite⁽¹²⁾. Cette pensée par M. Weber⁽¹³⁾ est "moderne" tandis que celle de Le Corbusier⁽¹⁴⁾ est "radieuse". Il y a eu toujours des villes dans l'histoire et il en aura toujours et de toutes

12 W. Coulet, *Qualité de la ville et qualité de la vie*, in *droit et ville* op. cit. n°35, p.106.

13. M. Weber, *La ville*, trad. Ph. Fritsch, Aubier Montaigne, coll. "Champ urbain", Paris, 1982; Egalement, Collectif, *Figures de la ville: autour de Max Weber*, Aubier, Paris, 1985; Ajoutons que la problématique webérienne pour ainsi dire, a été magistralement présentée par Julien Freud dans la préface qu'il a consacrée au livre précité de Weber.

14. Charles-Edouard Jeanneret dit Le Corbusier (1887-1965); Selon Françoise Choay, *L'urbanisme, utopies et réalités, une anthologie*, Paris, Seuil, 1965, p.p. 233-234, trois aspects caractérisent l'œuvre urbanistique de Le Corbusier: 1° Les réalisations très peu nombreuses dont la plus importante est la "cité-jardin de Pessac" (1925); 2° Les plans jamais exécutés comme ceux par exemple d'Alger, Barcelone, Buenos-Aires, Sao-paulo et Paris; 3° Les écrits dont *La ville radieuse* (1935) et la *Charte d'Athènes* (1943).

sortes. Les philosophes s'y sont intéressés et l'un des premiers et des plus grands (Aristote) en disait comme dans une véritable prémonition qu'elles doivent être construites pour donner à ses habitants la sécurité et le bonheur⁽¹⁵⁾. Les géographes, aménageurs, urbanistes et architectes en parlent en mettant en avant entre autres, des exigences tenant à l'esthétique, l'artistique et les beaux arts. Dans le même sens, nombreux sont également les poètes et hommes de culture ou lettres qui en ont consacré de belles pages, et ils l'ont fait souvent avec passion à l'instar de Victor Hugo dont on dit qu'il en a été obsédé surtout en parlant de l'architecture qu'il considérait dans Notre Dame de Paris comme un "art Roi".

Réalité tout à la fois économique, territoriale, politique, urbanistique, historique... la ville constitue de longue date un important champ de recherche des sciences humaines⁽¹⁶⁾ ayant donné naissance à des "sous-disciplines" telles que la "sociologie urbaine", la "géographie urbaine" ou "l'économie urbaine"..... Matière par excellence de pluridisciplinarité, elle foisonne en analystes de valeur qui la scrutent et l'auscultent avec peut être un intérêt dominant du courant sociologique et, malheureusement, une timide pénétration des juristes qui ne l'abordent que par ricochet, en contact avec l'institution communale et par référence à l'organisation administrative : les juristes ont pris du retard pour voir la ville autrement que par la commune.

Pour revenir à la question posée de savoir ce qu'est présentement et juridiquement la ville d'Alger, et pour s'en tenir aux remarques déjà faites, la réponse à cette question réside en principe dans les textes relatifs à l'organisation administrative puisque nous le faisons observer d'emblée, en droit algérien, la catégorisation juridique de la ville n'existe pas et le seul moyen de la situer est d'examiner l'institution communale. Or, en dépit de pas moins de six tentatives de réforme, d'organisation-réorganisation, on ne voit toujours pas avec précision,

15. Aristote ajoutait par ailleurs pour souligner les vertus de la démocratie, que l'unité n'est pas le but de la ville, car elle est pluraliste.

16. Nous empruntons là, les justes mots de S. Allemand, La ville en débats, in, (collectif) La ville et l'urbanisation, Repères, éd. Marinor, n°3-1997.

ni la ville d'Alger ni la commune de même nom. Du fait de l'absence d'un statut particulier, rigoureux et incontestable, nul ne peut répondre à la question posée sauf à verser dans les supputations et approximations. La ville d'Alger qui a même perdu son siège⁽¹⁷⁾ (hôtel de ville) hérité de la colonisation, existe donc plus dans l'imaginaire ou le langage courant que dans le langage strict du droit.

Il est pourtant indispensable de saisir juridiquement cette grande ville, cette "ville-capitale" au passé si riche⁽¹⁸⁾ et d'y parvenir à partir d'un nouveau regard qui imposerait un devenir juridique certain (deuxième partie) et, concomitamment, un avenir que dicterait un développement intégré et autocentré, le tout, dans la perspective de rayonnement global du pays tout entier.

La ville d'Alger se cherche elle qui est pourtant censée constitutionnellement incarner la capitale du pays. Elle n'a pas de dynamique interne en conséquence des laminages organico-institutionnels l'ayant frappée à maintes reprises. La ville d'Alger, la commune d'Alger, la wilaya d'Alger, quelles différences aujourd'hui surtout après le décret présidentiel de mars 2000 examiné ultérieurement? Autre question pour laquelle encore la réponse est incertaine voire controversée : la ville d'Alger est-elle la commune d'Alger?

De nos jours, Alger apparaît comme le carrefour des grands maux de notre temps : pauvreté, insécurité, pollution, désarroi.... Le tout en rapport avec une politique désastreuse de l'habitat et concomitamment, une urbanisation sauvage et hallucinante qui ébranle son âme. Il n'y a pas grand-chose à attendre du droit actuel pour la sortir de cette crise puisque les solutions juridiques préconisées sont nettement insuffisantes, se caractérisant par un laxisme et une imprévoyance chronique, destinées à répondre à des urgences ou au coup par coup. Il est également à souligner dans la problématique ici développée, que le droit commun s'identifiant en réalité au droit communal applicable

17. Au profit de l'assemblée populaire nationale.

18. Voir L. Ichheboudène Alger, histoire et capitale de destin national, Casbah Editions, Alger 1997.

à toutes les communes sans distinction dans lequel on a voulu idéologiquement l'insérer ou plutôt l'enserrer, apparaît comme un droit archaïque ayant atteint ses limites, incapable de répondre aujourd'hui, positivement, à ses pulsions et multiples sollicitations.

Cela contraste avec le traitement uniforme jusqu'à mis en avant, et présenté formellement comme le gage de réussite ou d'application du principe de l'égalité, uniformité, et d'unité largement développé dans les documents et autres chartes politiques. Aucune dérogation au droit commun des communes, à leur organisation ou à leur uniformité et égalité juridique, n'est tolérée; Et quand malgré tout, insidieusement, celle-ci est tentée, elle se révélera sans lendemain, vite étouffée au nom de ce sacro-saint principe hérité du système français d'organisation administrative né de la révolution de 1789 et de l'abolition de l'ancien régime.

Le droit actuel traduit en effet une vision indifférenciée de l'espace territorial où la ville proprement dite est perçue sans mise en valeur quant à ses qualités urbaines ou à son développement urbain: n'apparaissent en effet dans le système juridique mis en place, que les communes sans leurs propriétés urbaines qui ne sont qu'accessoirement captées par le droit. Il faut dire que ce constat de la frilosité du droit à saisir la ville n'est pas propre à l'Algérie puisqu'il se retrouve ou plutôt s'est retrouvé dans d'autres pays comme la France où l'on a été jusqu'à dire que "le droit administratif ignore la ville"⁽¹⁹⁾. Mais, faut-il le noter, en France la prise de conscience autour de ce phénomène, bien que tardive, est réelle depuis déjà longtemps et le droit des villes, surtout des grandes villes, est consacré tout comme dans les grands pays d'Europe.

Au reste, ce dogme longtemps dominant, produit de la culture étatiste et centralisatrice, se décline aisément en droit au niveau communal, qui apparaît alors comme un espace d'organisation administrative territoriale juridiquement lisible et partant, comme celui de la représentation politique ; Il l'est moins en tant qu'espace aujourd'hui émer-

19. Voir J. Moreau, Les structures supra et infra-citadines, in pouvoirs locaux n° 1, 1989.

gent voire recherché de gestion pluridisciplinaire de l'urbanisme (droit de la ville) et de démocratie de proximité.

Le contenu du droit actuel est dépassé ou inadapté aux réalités et exigences nées de cette urbanisation périphérique galopante et aux fonctions induites au niveau des grandes villes. Autrement dit, la ville d'Alger appelle un savoir juridique qui ne lui a jamais été donné alors que l'union de ce que mutatis mutandis, les Romains appelaient "urbs" et "civitas" et qu'elle est censée protéger, est éclatée sous l'effet de cette urbanisation et des concentrations démographiques⁽²⁰⁾ engendrées.

Sauf à concevoir un droit pour les grandes villes en général, il faudrait qu'Alger y puisse se réfléchir dans toutes ses fonctions, exigences, contradictions ainsi que dans son évolution et sa dynamique. Si cette ville n'a pas de statut propre et n'est pas inscrite dans un projet d'avenir, de modernité et d'urbanité, ou si elle demeure en l'état, perçue sous le seul prisme du droit communal, le conservatisme désastreux, consistant à faire appel à des "recettes" toutes faites ou à des normes préexistantes, prêtes certes à leur mise en œuvre avec la flexibilité⁽²¹⁾ ou ductilité les caractérisant, mais sans lisibilité certaine de la ville dans le droit, finira par la scléroser dans les habitudes, la routine et l'immobi-

20. C'est ce phénomène que décrit et critique en son temps, Haussmann, quand il relevait ou s'interrogeait en 1855 à propos de Paris: "Est-ce bien à proprement parler une "commune" que cette immense capitale? Quel lien municipal unit les deux millions d'habitants qui s'y pressent? Peut-on même observer entre eux des affinités d'origine? Non!..... Paris est, pour eux, comme un grand marché de consommation; un immense chantier de travail; une arène d'ambitions; ou, seulement, un rendez-vous de plaisir." E. Haussmann, Mémoires, t.II, Paris, Havard, 1891, p.199. Cité par F. Choay, Le règne de l'urbain et la mort de la ville, in La ville, art et architecture en Europe, 1870-1993, collectif sous la direction de J. Dethin et A. Guiheux, Paris 1994.

21. La sociologie juridique montre que le droit n'est pas seulement caractérisé par la rigueur ou la rigidité comme on le pense habituellement; Comme l'a bien montré J. Carbonnier (Flexible droit, Paris, L.G.D.J. 1983, p.6.). Il l'est aussi par la flexibilité ou la ductilité. Ces caractères, utiles certes mais d'appoint, ne sont opératoires qu'à l'égard des règles déjà en place ou créées: on ne peut y faire appel pour suppléer celles-ci sous-entendues ou inexistantes en droit.

lisme : l'archaïsme juridique viendrait naturellement en traduction de l'archaïsme politique ou en symbiose avec lui.

Le droit à promouvoir, en simplifiant à l'excès en attendant de plus amples développements formalisés un peu plus loin en guise d'idées ou hypothèses, devra avant tout s'inscrire dans la logique constitutionnelle des libertés et de démocratisation des structures administratives territoriales en place (communes et wilayas) ou à créer (régions, arrondissements et zones urbaines ou autres quartiers) en complément des bases de la décentralisation et déconcentration qui ne doivent plus apparaître sous le dogme dépassé des modes organisationnels immuables et transposables à toutes les situations. Ce droit devra aussi bien rétroagir sur les exigences et autres conditions que nous évoquions, mais sans perdre de vue que celui-ci, à lui seul, ne peut le faire que si les sollicitations politiques qui lui sont indispensables, soient fortes et non timorées ou absentes : devant en effet cette sorte de rhétorique communale toujours présente, le droit ne peut à lui seul, transcender les avatars du système administratif actuel. Les communes pour ne pas parler des wilayas ou du "pouvoir de tutelle" également toujours omnipotent voire écrasant, ne doivent plus phagocyter les villes et décider à leur égard, aussi discrétionnairement que bureaucratiquement, du choix des règles à leur appliquer et de l'opportunité de cette application.

I REGARD RETROSPECTIF : LE DEFICIT JURIDIQUE

Le sous titre est pris ici, au sens analogique pour souligner non pas uniquement un manque de droit du seul point de vue quantitatif mais également et surtout du point de vue qualitatif.

A la veille de l'indépendance, l'ultime texte organisationnel de la ville d'Alger, dicté alors par les "pouvoirs spéciaux"⁽²²⁾, est le décret de 1959⁽²³⁾ modifié en 1960⁽²⁴⁾ après les événements des "barricades". Ce

22. Loi 56-258 du 16 mars 1956, (J.O. n° 22bis du 18 mars 1956) suivie d'une série de décrets d'application.

23. Décret 59-321 du 24 février 1959 portant organisation de la commune d'Alger, in Recueil des Actes Administratifs de la Délégation Générale du Gouvernement en Algérie, n° 22, du 13 mars 1959.

24. Décret 60-163 du 24 février 1960 portant modification du décret du 24 février 1959, in J.O.R.F. n° 47 du 25 février 1960.

texte parle indifféremment de commune d'Alger et de ville d'Alger et cette confusion dans la dénomination s'installera pour longtemps et jusqu'à ce jour dans le lexique juridique. Il semble toutefois que c'est par inadvertance que la notion de commune d'Alger soit utilisée : elle n'a de place en effet que dans le titre du décret et nulle part ailleurs dans son corpus où celle de ville d'Alger s'y retrouve exclusivement. L'idée dominante est d'intégrer dans une même structure, toutes les agglomérations ou la périphérie immédiate d'Alger.

Dans son article 1 le texte de 1959 fixe et cerne son espace territorial dans une perception inédite, juridico-organisationnelle, dont il convient déjà de souligner le caractère d'ensemble en ce que la ville d'Alger regroupe ou réunit dans une même catégorie, 12 communes majoritairement issues des anciennes communes de plein exercice : Alger, Air-de-France, Birmandreïs, Bouzaréa, Dély-Ibrahim, El-Biar, Hussein-Dey, Kouba, Maison-carrée, Oued-Smar et Saint-Eugène, ainsi que la commune de Baraki distraite de l'arrondissement de Maison-blanc⁽²⁵⁾. Il est à remarquer qu'aucune commune n'incarne statutairement la centralité de la ville sauf bien entendu à la supposer naturellement acquise comme un état de fait porté par le territoire de la commune appelée aujourd'hui Alger-centre⁽²⁶⁾ qui n'était qu'un segment ou une portion de l'ancienne commune d'Alger, celle visée dans ce texte.

Ce qu'il convient de noter pour l'essentiel, abstraction faite de cet aspect formel de dénomination ou d'appellation ainsi que du contexte prévalant alors, est la tentative consistant pour la première fois, à mettre en place un droit de la ville d'Alger à côté du droit commun des communes.

L'administration de la ville est assurée par un administrateur général, un conseil municipal, des maires et des adjoints d'arrondissement. L'administrateur général apparaît comme l'organe exécutif essentiel :

25. Les appellations sont reproduites fidèlement au texte, sans référence aux changements intervenus après l'indépendance.

26. Telle que consacrée par l'art. 20 de la loi 84-09 du 04 février 1984 relative à l'organisation territoriale du pays J.O. n° 06 du 07 février 1984.

il est en tant que haut fonctionnaire, nommé par décret en conseil des ministres, et exerce sous l'autorité et le contrôle du préfet du département d'Alger, une double fonction de déconcentration, dérogoire du droit commun :

- une fonction de police générale par délégation de ce dernier ;
- une fonction plus importante, que la loi du 05 avril 1984 a confié normalement aux maires des communes et qui peut se résumer dans les points essentiels suivants : convoque le conseil municipal sur toute question, assure l'exécution des délibérations prises, dirige les services et nomme aux emplois communaux, représente la ville en justice .

A côté de cet organe, il y a un "conseil municipal" de 75 membres sans véritables attributions, avec un président également sans réel pouvoir, élu parmi ces membres.

La création des arrondissements urbains dotés d'un maire et d'un adjoint nommés par arrêté préfectoral et qui ne peuvent être membres dudit conseil municipal, est une autre caractéristique de cette réforme tardive des décrets de 1959-1960 dont la portée est limitée par la mise en place des sections administratives urbaines (S.A.U.) dirigées par des militaires.

Au lendemain de l'indépendance où des contraintes objectives de toutes sortes ont dicté une période transitoire, la conception de la commune algérienne est mise en avant pour la première fois par l'ordonnance du 18 janvier 1967 portant code communal ⁽²⁷⁾ dans un effort évident de revalorisation et de refonte ⁽²⁸⁾ sur lequel il est inutile de revenir tant il a été abondamment étudié sauf à dire que cet effort perçu alors comme étant d'inspiration de l'expérience et du droit com-

27. J.O.R.A. n° 06 du 18 janvier 1967.

28. "cellule de la nation, la commune est ... à la fois, une unité insérée dans l'Etat qu'elle a l'obligation de servir, et une unité de décentralisation chargée de la mise en oeuvre directe des actions de développement qui lui incombent propre» (exposé des motifs de l'ordonnance du 18 janvier 1967).

munal yougoslave ⁽²⁹⁾, n'a été en fait et avec le recul, que la traduction d'un composé prêt à l'emploi des modes organisationnels classiques de centralisation, déconcentration avec accessoirement et formellement, une dose de décentralisation.

Il serait de courte analyse de se contenter juste de ces observations. Au-delà des premières mesures objectivement incontestables, justifiées à l'évidence par ces contraintes tenant à l'insuffisance de moyens humains et financiers et qui ont porté grâce à une série de textes sur la mise en place, en attendant les élections, de "délégations spéciales" nommées ainsi que sur la réduction de l'héritage complexe et difficile à gérer des 1536 communes réduites à seulement 676⁽³⁰⁾, il paraît intéressant de relever que l'effort entrepris, louable certes eu égard au noble objectif de créer des communes assez étendues et peuplées, aussi viables que possible eu égard aux moyens disponibles, a tout de même été porteur d'une idée qui allait faire son chemin, celle de les voir uniformément forgées dans le moule idéologique de l'unicité incontestable y compris à l'égard des grandes agglomérations comme Alger. Les 676 communes retenues sont organisées de la même façon pour toute l'Algérie sans considération aucune de leur diversité. Les communes apparaissent ainsi comme des entités volontairement et administrativement créées, des espaces de regroupement des populations, dictés plus par le souci de la représentation politico-juridique que par celui, naturel, des réalités sociologiques, géographiques, économiques et culturelles générateurs de faits urbains.

Il est significatif de constater que le code communal de janvier 1967, premier texte de cette importance dans l'Algérie indépendante, qui laisse pourtant entendre dans ses dispositions annexes, que des statuts particuliers, dérogatoires, pour "certaines agglomérations urbaines" seront pris en la forme de décret, ne reprend pas l'appella-

29. Voir F. Borella, La commune en Algérie: le code communal et les élections de 1967, Revue Juridique et Politique Indépendance et Coopération, 2, 1968, pp. 567-596.

30. Le nombre de communes est encore plus réduit avec le décret 63-189 du 16 mai 1963 puisqu'il est de l'ordre de 661; C'est avec le décret du 20 janvier 1971 que ce nombre de 676 est atteint.

tion antérieure de ville d'Alger préférant lui substituer celle plus conforme au principe réducteur d'uniformité, de commune d'Alger (art. 282). Et le décret du 27 janvier 1967⁽³¹⁾ pris, on le constate, quelques jours seulement après cette ordonnance portant code communal, mettra en place une organisation confuse, certes proche de celle antérieure de 1959, mais aussi, faut-il le noter, en retrait des principes sus-invoqués d'uniformité. Autrement dit, une organisation en contradiction avec les dispositions de ladite ordonnance dont il est pourtant censé être la stricte application puisque dès son article 1 il pose que la "ville d'Alger est une commune composée de 10 arrondissements urbains"⁽³²⁾, sorte de super commune regroupant 21 autres "communes" ou plus exactement de subdivisions, énumérées dans le texte.

La logique ayant présidé à ce premier essai d'organisation administrative de la ville ou de la commune d'Alger après l'indépendance, apparaît certes comme ayant un rapport avec la centralisation mais celle dictée, en apparence, plus par le souci d'efficacité et d'utilisation rationnelle des moyens humains et financiers disponibles, que par des considérations idéologiques de fermeture du pouvoir. Cela étant, avec le décret de 1967, la ville d'Alger recoupe la commune d'Alger et s'y identifie comme collectivité territoriale et capitale du pays, personne morale de droit, regroupant lesdits arrondissements urbains, sorte d'antennes administratives représentatifs plus de la centralisation-déconcentration que de la décentralisation⁽³³⁾. Et les entités qui composent la ville comme les communes d'aujourd'hui de Bab-El-Oued, El-Biar, Kouba.....ne sont que des subdivisions urbaines ou des sections d'arrondissement sans catégorisation juridique.

31. Décret 67-30 du 27 janvier 1967 portant organisation administrative de la ville d'Alger, J.O.R.A. n° 09 du 27 janvier 1967.

32. Le décret 70-220 du 25 décembre 1970 (J.O.R.A n° 108 du 29 décembre 1970) élève à 12 le nombre de ces arrondissements urbains.

33. Ils forment en effet, pour l'essentiel, des circonscriptions électorales, chacune dirigée par un vice-président désigné par l'assemblée pour la révision des listes électorales, le recensement des populations et, accessoirement, l'exécution des fonctions déléguées par le président.

Eu égard aux principes et dispositions consacrés du code communal au nom desquels est formellement créée cette mégacomune, l'APC d'Alger s'habilite normalement à prendre en charge toutes les questions inhérentes à l'aménagement et plus généralement à l'établissement de son plan directeur d'urbanisme. Or, en violation des dispositions de l'article 156 dudit code, cette prérogative est confiée à un établissement public (COMEDOR) créé en 1968 pour définir et engager "le développement, l'organisation et l'aménagement de l'agglomération d'Alger"⁽³⁴⁾.

Il est à noter que l'usage alterné de l'appellation ville d'Alger et commune d'Alger est significatif des hésitations autour et de l'idée d'un nécessaire statut spécifique pour cette grande ville-capitale, et de celle qui lui est contraire, selon laquelle les faits urbains et les problèmes de la ville fut-elle la capitale du pays avec plus de 12% de la population globale, ne peuvent être appréhendés que par et dans l'approche de l'organisation administrative communale: la spécificité des faits urbains sont noyés dans les problèmes de droit commun de la commune de sorte que la ville, en droit, n'existe que par et dans la commune à laquelle elle s'identifie.

Cette tendance s'affirmera d'avantage encore avec l'ordonnance de février 1977⁽³⁵⁾ qui mettra en avant le prisme communal en écartant les arrondissements, faisant en sorte, que la "ville d'Alger", reprise tout de même dans le texte, ne comprendra plus que 13 communes sans statut dérogatoire, expressément énumérées dès l'article 1 du texte⁽³⁶⁾.

34. Voir décret 68-625 du 20 novembre 1968 portant création du comité permanent d'études, de développement, d'organisation et d'aménagement de la région d'Alger, (J.O.R.A. n° 97 du 03 décembre 1968) modifié par le décret 75-104 du 27 août 1975 (J.O.R.A. n° 70 du 02 septembre 1975). Le plan d'aménagement de l'agglomération d'Alger fut effectivement décidé sous cet égide par l'ordonnance 75-22 du 27 mars 1975 (J.O.R.A n° 46 du 10 juin 1975).

35. Ordonnance n° 77-08 du 19 février 1977 portant organisation administrative de la ville d'Alger, J.O.R.A. n° 18 du 02 mars 1977.

36. Il s'agit suivant l'ordre du texte de Bab El Oued, Kasbah, Alger-centre, Sidi M'hamed, El Madania, Bologhine Ibnou Ziri, El Biar, Kouba, Hussein Dey, El Harach, Bouzaréah, Birmandreis, Baraki.

La ville d'Alger qui apparaîtra encore comme un regroupement hybride de communes, écartelée territorialement, sera administrée conjointement par les assemblées populaires concernées et par un organe ad hoc nouvellement créé : le conseil populaire de la ville d'Alger (C.P.V.A) qui ne sera plus compétent, contrairement à l'organe délibérant né de l'organisation antérieure du décret de 1967, pour planifier la croissance d'Alger ou régler les problèmes de l'aménagement urbain ou du foncier urbain transférés évidemment aux communes suivant l'esprit et la lettre du code communal.

Le souci de sauvegarder l'indispensable unité de direction et de gestion des services ayant vocation à intervenir dans un champ de compétence intercommunale ou touchant à plusieurs agglomérations n'est certes pas perdu de vue, mais cet éclatement de la ville d'Alger, signifie tout de même un éparpillement susceptible d'entraîner une gestion irrationnelle de ses moyens. La motivation tient dans ce qu'Alger soit un regroupement de communes avec des compétences identiques par principe, à celles des autres communes du pays. Ce sont, disait à l'époque le Ministre de l'intérieur qui abordait l'aménagement et la croissance d'Alger dans une vision étriquée et sous la seule problématique centralisation-décentralisation inhérente à l'administration communale, "des communes de droit commun, régies par le code communal". Les problèmes ou faits urbains d'Alger, on le voit, ne sont pris en compte que préalablement moulés dans l'administration communale seule habilitée à leur suggérer une solution dans ledit mode organisationnel. Et, le Ministre d'ajouter: "...de jour en jour, il devenait évident qu'à Alger, la décentralisation était à refaire. Il fallait nécessairement procéder à un réaménagement des structures et instituer des collectivités locales plus petites, d'où la création de treize nouvelles communes sur le territoire de l'unique commune d'Alger"⁽³⁷⁾.

La réorganisation de la ville d'Alger opérée par l'ordonnance de 1977, ou autrement dit le droit de 1977 régissant cette ville, ne semble

37. Interview accordée à l'APS par le Ministre de l'intérieur Mohammed Ben Ahmed Abdelghani, in journal El-Moudjahed du 02juin 1977.

donc pas avoir eu pour préoccupation d'asseoir un réel statut pour celle-ci: il s'est inscrit au contraire dans la stricte logique de l'institution communale et du droit la concernant où la ville ne peut prétendre à la catégorisation. La loi de juillet 1981⁽³⁸⁾ intervenue pour modifier et compléter le code communal de 1967, apporte-t-elle des changements?

Tout comme le code de 1967 le code communal de 1981 aborde toujours en termes sibyllins la ville d'Alger sauf que ce dernier (article 282) renvoie à la loi pour ce qui est de l'organisation de la ville tout comme celle des "grandes agglomérations urbaines" du pays, ce qui veut dire qu'à défaut d'un droit de la ville en général, il peut y avoir un droit des grandes villes et bien entendu un droit de la ville d'Alger. Qu'en est-il en fait?

Avant tout il est à remarquer que ce n'est pas par une loi que la nouvelle organisation (en somme la troisième réforme) de la ville d'Alger est décidée mais par un décret de janvier 1985⁽³⁹⁾. Cependant, la violation dudit article 282 du code de 1981 est difficile à soutenir car entre 1981 et 1985 est intervenue la loi de février 1984⁽⁴⁰⁾ sur l'organisation territoriale qui, elle renvoie bien (art. 66) à un décret pour organiser et la "ville d'Alger" et les "grandes agglomérations urbaines" (les dénominations s'y retrouvant en l'état). Sur un autre plan, celui du droit de la ville d'Alger, il n'y a pas d'avancée par rapport à la situation de 1977:

- la ville d'Alger est qualifiée dans ce texte de 1985 d'"agglomération urbaine" mais au sens d'un regroupement communal et non au sens d'une subdivision d'un espace urbain;

- les organes de la ville - conseil populaire, président, vice-président, secrétaire général - sont maintenus;

38. Loi 81-09 du 04 juillet 1981 modifiant et complétant l'ordonnance n° 67-24 du 18 janvier 1967 portant code communal, J.O.R.A. n° 27.

39. Décret 85-04 du 12 janvier 1985 portant organisation administrative de la ville d'Alger, J.O.R.A. n° 03 du 13 janvier 1985.

40. Loi 84-09 du 04 février 1984 relative à l'organisation territoriale du pays J.O.R.A n° 6 de 7 février 1984.

•le principe de la gestion conjointe entre le conseil populaire et les assemblées populaires communales est également maintenu sans changement⁽⁴¹⁾.

De 13 communes la ville d'Alger passe à 15 sur le total de 33 communes de la wilaya mais selon un processus inexpliqué de redéploiement ou redimensionnement de l'espace territorial des communes de sorte que, formellement, de nouvelles communes y apparaissent (Hamma Annasser, Oued Korrich, Bains Romains, Raïs Hamidou, Hydra) tandis que d'autres sont mises à l'écart (Birmandreis, El Harrach, Bouzaréah, Baraki).

Le code communal actuel issu de la loi du 07 avril 1990⁽⁴²⁾ est aussi le premier texte de cette importance depuis l'indépendance à faire preuve de proximité non pas quant à la ville d'Alger mais quant à la wilaya d'Alger à qui il consacre ses articles 177 à 183 comme prélude pourrait-on dire au droit des grandes villes (150.000 habitants) dorénavant "subdivisées en secteurs urbains"(art.182) tandis que toutes les communes de la wilaya d'Alger sont "organisées sous la forme de conseil intercommunal de coordination dénommé : conseil urbain de coordination"(art.177). La ville d'Alger a disparu du lexique juridique dudit code qui n'en parle qu'incidemment : "capitale Alger". Il faut attendre le décret exécutif du 14 juillet 1990⁽⁴³⁾ pour la déduire des 5 conseils urbains créés pour la wilaya d'Alger et comprendre que c'est bel et bien le "conseil intercommunal d'Alger"⁽⁴⁴⁾ composé exactement

41. A cet égard, la rédaction de l'art.3 du décret de 1985 est tout à fait semblable à celle de l'art.2 du décret de 1977.

42. Loi 90-08 du 07 avril 1990 relative à la commune, J.O.R.A. n°15 du 11 avril 1990.

43. Décret exécutif 90-207 du 14 juillet 1990 portant organisation et fonctionnement des conseils urbains de coordination de la wilaya d'Alger, J.O.R.A. n°29 du 18 juillet 1990.

44. Les 5 conseils urbains de coordinations sont :

- Conseil intercommunal d'Alger : Alger-centre, Sidi M'hamed, El Madania, Hamma El Anasser, Bab El Oued, Bologhine Ibn Ziri, Casbah, Oued Koriche, El biar, Hussein Dey, Kouba, Hamamet, Raïs Hamidou, Mouradia, Hydra;

- Conseil intercommunal de Gué de Constantine: Gué de Constantine, Bir Mourad Raïs, Bir Khadem, Magharia, Bachdjerah.

des 15 communes initiales (Bains Romains étant simplement remplacé par Hamamet) qui a été formellement substitué à la ville d'Alger.

De tout ce qui précède, il y a comme une incapacité chronique à voir la ville d'Alger saisie pleinement par le droit. C'est pourquoi, l'idée même de son statut particulier sera quasiment abandonnée à partir de l'ordonnance fortement controversée du 31 mai 1997⁽⁴⁵⁾ sur le fameux "gouvernorat du grand Alger" : le statut de capitale n'est plus incarnée par la ville d'Alger mais par la wilaya d'Alger qui retiendra davantage l'attention des pouvoirs publics. Dès lors, la wilaya d'Alger, simple organe-espace de déconcentration à l'image des autres wilayas, phagocyttera la ville d'Alger⁽⁴⁶⁾.

Cette ordonnance érigeria donc la wilaya d'Alger et non la ville d'Alger comme le faisaient les textes antérieurs, en collectivité territoriale à statut particulier avec la dénomination de gouvernorat dont les "communes urbaines", au nombre de 28 à côté des communes de droit commun au nombre de 29⁽⁴⁷⁾, seront à leur tour dénommées "arrondissements urbains" dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière, qui constitueront, suivant les dispositions de l'article 4 de cette ordonnance, la "ville d'Alger" sans autres indications sur ses attributions, ses organes et son fonctionnement.

Deux mois après la création de ces arrondissements urbains qui composent l'insaisissable ville d'Alger, une énième réorganisation est

(suite 44)- Conseil intercommunal d'El Harrach: El Harrach, Baraki, Les Eucalyptus, Bourouba, Oued Smar;

- Conseil intercommunal de Dar El Beïda: Dar El Beïda, Bordj El Kiffan, Mohammadia, Bab Ezzouar;

- Conseil intercommunal de Dely Brahim: Dely Brahim, Bouzaréah, Beni Messous, Ben Aknoun.

45. Ordonnance n° 97-15 du 31 mai 1997 fixant le statut particulier du gouvernorat du grand Alger, J.O.R.A. n° 38 du 04 juin 1997.

46. Et dans la logique du système administratif en place, égocentrique, la wilaya sera à son tour phagocitée voire écrasée par l'Etat et son administration dite de tutelle.

47. Ce nombre élevé de communes du gouvernorat résulte du décret 97-14 du 31 mai 1997 qui a soustrait 06 de la wilaya de Boumerdès, 14 de Tipaza, 04 de Blida; (J.O.R.A n° 38 op. cit.).

intervenue avec le décret du 02 août 1997 ⁽⁴⁸⁾ instaurant à son tour, 12 ⁽⁴⁹⁾ "circonscriptions administratives" regroupant 58 communes, administrées par des autorités déconcentrées appelées "walis-délégués". Le gouvernorat doté de très larges prérogatives inscrites d'ailleurs en dehors du cadre même des contrôles de tutelle et hiérarchique pré-existant, semble avoir phagocyté en définitive non seulement la ville d'Alger mais aussi toutes les communes de l'ancienne wilaya. Le dispositif juridique le caractérisant est hybride, issu d'une contradiction en ce que d'un côté, il vise à particulariser l'institution en la détachant du droit commun et de l'autre, à la normaliser en l'amarrant à ce droit mais sans y parvenir.

Mais après l'inconstitutionnalité (non discutée ici, dans le champ délimité de cette étude) de ladite ordonnance de mai 1997 prononcée en février 2000 par le conseil constitutionnel ⁽⁵⁰⁾ saisi par le Président de la république, l'ordonnance du 01 mars 2000 est intervenue in fine pour ramener tout le système organisationnel ou politico-administratif à la case de départ, réaffirmant ainsi péremptoirement les postulats antérieurs d'uniformité et d'intangibilité de l'organisation communale et wilayale ⁽⁵¹⁾. Pour autant, on ne sait toujours pas aujourd'hui, ce qu'est en droit, la ville d'Alger.

48. Décret présidentiel 97-292 du 02 août 1997 fixant l'organisation administrative du gouvernorat du grand Alger, J.O.R.A. n° 51 du 06 août 1997.

49. Ces circonscriptions passent à 13 après le décret présidentiel 2000-45 du 01 mars 2000, (J.O.R.A. n° 09 du 02 mars 2000).

50. Voir décision n° 02/D.O/CC/2000 du 27 février 2000 relative à la constitutionnalité de l'ordonnance 97-15 du 31 mai 1997 fixant le statut particulier du gouvernorat du grand Alger; (J.O.R.A. n° 07 du 28 février 2000).

51. "La wilaya d'Alger est régie par les dispositions applicables à l'ensemble des wilayas....(art. 1); Les communes constituant la wilaya d'Alger sont régies par les dispositions applicables à l'ensemble des communes...." (art. 2); Ordonnance n° 2000-01 du 01 mars 2000 relative à l'administration de la wilaya d'Alger et des communes qui en dépendent consécutivement à la décision du conseil constitutionnel du 27 février 2000 sur la constitutionnalité de l'ordonnance n°97-15 du 31 mai 1997, (J.O.R.A. n° 09 du 02 mars 2000).

II - REGARD PROSPECTIF : VERS UN DROIT DE LA VILLE

En vérité, des prémices de ce droit ont été données au seuil même de cette étude : il convient juste de les cerner dans une démarche suggestive.

Avant tout, il est permis de s'interroger sur l'assise juridique de la ville d'Alger ou plutôt sur ce qui en reste après la décision du Conseil Constitutionnel et l'ordonnance de mars 2000. Si tant est que l'on puisse la situer, peut-on dire pour autant qu'elle est suffisante? Autrement dit, le droit actuel, épars, pris dans des textes en tous genre, est-il vraiment adapté aux réalités et fonctions urbaines d'aujourd'hui, sans cesse renouvelées?

A partir du moment où le dispositif juridique issu de l'ordonnance 97-15 du 31 mai 1997 est écarté pour inconstitutionnalité et que l'ordonnance du 01 mars 2000 en a pris acte mais sans lui substituer un autre plus adapté⁽⁵²⁾, on pourrait de prime abord penser que les précédents conseils urbains de coordination issus du décret 90-207 du 17 juillet 1990 réapparaissent. Or, cette hypothèse toute linéaire est contestable voire impossible en ce que le droit, de lui-même, ne renaît pas de ses cendres, et qu'en tout état de cause, ces conseils n'ayant jamais été mis en place, force est de constater que la ville d'Alger est sans assise et qu'à la limite elle n'existe plus consécutivement à son éclatement en plusieurs communes de droit commun sauf évidemment à remettre sur les rails, après coup, lesdits conseils, ce qui est improbable en raison de leur base juridique forcément discutable.

Sans se préoccuper outre mesure de la recherche éperdue de l'on ne sait quel idéal juridique pour les villes, il ne sera pas moins question d'une attente d'un droit apte à saisir la complexité du phénomène

52. L'ordonnance précitée du 01 mars 2000 prise tout de suite après la décision du Conseil Constitutionnel du 27 février 2000, ne fixe véritablement aucune assise et ne précise aucune organisation de remplacement, se contentant juste de rappeler la nécessaire et urgente "mise en conformité de l'organisation et du fonctionnement de la wilaya d'Alger et des communes qui en dépendent" avec les dispositions des codes de la wilaya et de la commune.

urbain et la nécessité d'une pluridisciplinarité indispensable pour l'aborder au mieux et dans le cas particulier de la ville d'Alger qui ne peut à l'évidence se voir régie par des règles de droit commun à l'instar d'une quelconque commune rurale, on ne soulignera jamais assez que le droit inhérent à cette ville aussi dense que différent, ne doit plus s'inscrire comme par le passé, dans un système exclusif et contre-productif d'administration communale ou wilayale, marqué par la culture de l'indifférence vis à vis précisément des différences et des faits ou phénomènes urbains divers et spécifiques. Le temps des "cités" est en effet révolu et les solutions du passé ne sont plus adaptées au monde actuel et à la modernité⁽⁵³⁾. La répartition traditionnelle des rôles entre les appareils ou institutions politiques ne correspond plus à la réalité socio-économique du monde urbain ou des mégalo-poles d'aujourd'hui comme Alger à la fois réalité collective et corps politique.

Jusque là, la culture politico-juridique d'héritage ou d'emprunt mimétique, n'a eu d'intérêt que pour les communes et wilayas perçues avant tout voire exclusivement, comme des structures de représentation politique et administrative, quasiment indifférentes et incapables d'anticiper ou gérer sérieusement ces faits dans leur entière particularité.

Alger offre l'image d'ensemble marquée par une déficience des services publics et un cadre bâti collectif vétuste et dégradé faute d'entretien et de rénovation appuyée, tandis que le cadre bâti individuel, transformé et redimensionné en volume à la faveur de la loi de 1981⁽⁵⁴⁾ sur la vente des biens de l'Etat inscrite dans la politique rentière et néo-patrimoniale et qui fut une véritable opération dilapidatrice, est inesthétique et étouffante. Inutile de parler de ses dysfonctionnements, de sa gestion chaotique, du laisser aller ou de l'incurie qui l'étouffe et qui va s'aggravant d'une réorganisation à l'autre. "Au fil des années, cette capitale a perdu sa vocation d'être blanche, devenant aujourd'hui un gigantesque entassement humain dans un hideux ensemble urbanis-

53. Sur la question voir R. Ledrut, *Sociologie urbaine*, P.U.F Paris 1968.

54. Loi 81-01 du 07 février 1981 modifiée et complétée par la loi 86-03 du 04 février 1986 (J.O.R.A. n°05 du 02 février 1986).

tique; un cloaque à ciel ouvert" notait le quotidien El-Watan au lendemain de la tragique catastrophe ayant fait plus de 700 morts ou disparus⁽⁵⁵⁾.

Des processus d'extension générés plus par des comportements spéculatifs que par des opérations de rationalisation de l'espace ou de planification urbaine, ont élargi de façon démesurée son périmètre allant jusqu'à préjudicier à ses espaces périphériques à vocation agricole sans cesse attaqué par le béton sous la pression de certains cercles d'intérêts occultes situés en arrière plan du pouvoir: "plusieurs milliers d'hectares de terres agricoles sont soustraits à l'agriculture périurbaine" peut-on relever dans le RGPH de 1998. Plus de 78.000 ha de terres fertiles auraient été détournées de leur vocation au profit de diverses constructions privées pour la seule période 1988-1996⁽⁵⁶⁾.

Outre les caractères qu'elle partage avec les autres grandes villes du pays, Alger présente des traits spécifiques la distinguant et qui tiennent d'abord à sa démographie la situant au plus haut niveau de la hiérarchie des villes du pays, ensuite à la concentration des institutions et infrastructures de toutes sortes l'érigant de fait et fonctionnellement, en pôle régional (centre du pays) et national (capitale du pays).

Son centre étant saturé, elle connaît une croissance urbaine soutenue et des extensions successives facilitées par l'ordonnance sur les réserves foncières⁽⁵⁷⁾. Ces extensions menées aux limites territoriales extrêmes des wilayas limitrophes selon un processus de jonction

55. El-Watan du 11 novembre 2001. Après les pluies diluviennes qui se sont abattues dans la nuit du 9 au 10 novembre 2001 sur le nord du pays, ce quotidien dresse un état des lieux impitoyable et sans complaisance pour les autorités pour leur "non-gouvernance". On y relève: "cette tragédie n'est que la conséquence directe de l'absence totale de gestion.....les égouts encombrés, les regards bouchés.....Alger en paye le tribut le plus lourd, certes du fait de sa topographie particulière - bâtie en partie à flanc de colline - mais davantage en raison de la sédimentation depuis l'indépendance des abandons et errements de gestion".

56. Selon El-Watan du 09 mai 2002.

57. Voir Ch. BENAKEZOUH Le droit des réserves foncières, Alger, O.P.U. 1990.

accompli, ont été une source de problèmes inextricables. La ville d'Alger est véritablement une métropole de près de trois millions d'habitants : elle est nettement au dessus des trois autres métropoles régionales. Sa population fait plus de deux fois celle d'Oran, plus de trois fois celle de Constantine, enfin, plus de quatre fois celle de Annaba⁽⁵⁸⁾. On peut dire qu'elle dessine aujourd'hui un périmètre urbain ductile, instable et indéterminé qui ignore le tracé des limites territoriales des communes. Elle est comparable à la "ville néo-bourgeoise" mais où le pouvoir, la gestion et la fonction socio-économique ne relèvent pas du "capitalisme des managers" mais des bureaucrates et de la bureaucratie politique et rentière.

Il s'ensuit un éclatement du pouvoir communal censé l'administrer et une dispersion des centres de décision. Dans son espace à vocation intercommunal ou d'agglomération, les exigences de coordination, d'harmonisation et de rationalisation de la gestion unitaire et intégrée de ses moyens, sont devenues aléatoires.

Des problèmes aigus de gestion et de démocratie de proximité jamais sérieusement mise en œuvre, se posent en conséquence de sa croissance urbaine et celle concomitante de ses agglomérations. Certes, la gestion c'est ce dont souffre le plus les communes et villes du pays dans leur ensemble, mais à Alger, elle a une tout autre résonance avec une dimension jamais égalée eu égard aux carences observées et à la complexité des problèmes posés et cumulés dont les solutions paraissent de plus en plus aléatoires. Il paraît impératif de s'y attaquer avec un sérieux programme de priorités : logement social, voirie, fonctionnement des services publics, éducation, eau, sécurité, salubrité, environnement, gardiennage et conciergeries....

A l'évidence, seules des réflexions de nature pluridisciplinaires à mener dans un cadre rénové et approprié permettront d'appréhender ses problèmes multiples et complexes. On ne le soulignera jamais assez, sa spécificité, sa dimension et sa complexité, commande de lui assurer un statut adéquat, à sa mesure, et le droit devra impérativement la

58. Voir résultats du IV^{ème} recensement général de la population et de l'habitat(1998).

saisir en tant que ville et pas seulement en tant que commune. Les dispositifs juridiques de sa prise en charge en tant que telle, ne doivent plus être polarisés et décidés au seul niveau archaïque du droit communal actuel ou de la seule structure communale qui a révélé ses limites et qui ne paraît pas moins désuète et inapte à la saisir ou la piloter. L'autolégislation démocratique ou la modernité juridique⁽⁵⁹⁾ devrait davantage la caractériser dans une tout autre optique.

La dislocation et l'émiettement de la ville d'Alger en entités communales autonomes opérées sous le couvert d'une politique de décentralisation qui s'est révélée d'ailleurs plus formelle que réelle, a porté un sérieux coup à la solidarité et à la régulation et coordination des actions inscrites au titre de l'aménagement et de l'urbanisme d'Alger. La gestion de l'espace n'en est pas facilitée puisqu'elle ne se retrouve pas comme elle aurait dû l'être, dans un pôle de compétences directionnel à l'égard de toutes les agglomérations ou à l'égard d'une entité consacrée juridiquement et qui les englobe.

Malgré le constat que l'on peut faire sur le terrain de la décentralisation avec son corollaire de l'égalité et démocratie et de ses quelques timides avancées au demeurant mises en avant pour justifier cet émiettement, le résultat atteint est tout le contraire de celui escompté. Il ne semble pas que l'on ait assez mesuré les inégalités au demeurant s'accroissant entre les agglomérations ou communes de la périphérie d'Alger et les communes du centre d'Alger, et entre les communes au sein même de ces agglomérations.

Ainsi, les communes de Casbah-Oued koriche, Bab El Oued, Alger centre, Sidi M'hamed, Belouizdad, formant le centre de la capitale et qui croulent sous la densité de leur population avec de surcroît un énorme besoin en infrastructures et équipements de toutes sortes, sont dans l'impossibilité de trouver dans leur espace le moindre terrain

⁵⁹. Ces références conceptuelles doivent être inscrites dans le paradigme des sujets de droit pouvant réciproquement se reconnaître à la fois comme auteurs et destinataires des droits. (voir sur la question J. Habermas, *Doit et démocratie*, Paris, Galimard 1992).

pouvant leur servir d'assiette : le droit des réserves foncières communales issu de l'ordonnance de février 1974 ne peut leur venir en aide puisqu'inégalitaire et sans effet à leur égard du fait de l'indisponibilité de terrains. Par contre les autres communes de l'agglomération, en ont bénéficié démesurément et, par ricochet, au détriment même de ces communes du centre qui se sont trouvées confrontées à une progression rapide des charges et coûts induits par le dysfonctionnement de l'ensemble en particulier au niveau des équipements sociaux culturels du centre mis à l'usage aussi de l'agglomération.

A l'évidence, l'inégalité est propre à toute décentralisation⁽⁶⁰⁾ et au sein de la ville, il existe une sorte d'inégalité objective, entre les quartiers ou entre les communes d'une même agglomération⁽⁶¹⁾ à laquelle il est permis d'opposer une discrimination positive entendue comme une différenciation juridique de traitement destinée à favoriser telle catégorie par rapport à telle autre pour compenser les inégalités pré-existantes⁽⁶²⁾. Ce n'est donc pas par le seul mode organisationnel classique de la décentralisation si tant est qu'il est effectif, que l'on combat les inégalités.

Ce dont il est question ici, on le voit, est le non moins important problème de la politique de la ville, de la démocratie urbaine ou démocratie de proximité pour utiliser la terminologie en vogue.

Si en milieu rural où on est en présence de très petites communes, la forme classique de la décentralisation opérée à destination des institutions locales incarnant également la classique démocratie représentative, ne pose pas de problèmes majeurs pour associer la population peu nombreuse aux décisions prises les concernant, il n'en est pas de même dans les grandes villes comme Alger où le problème concerne une aire métropolitaine de plus de trois millions d'habitants. Jusqu'à 1500 à

60. Cf. C. Grémion, *Décentralisation*, an X, rapport DATAR 1991.

61. Sur ce point, voir Yves Jégouzo, *Droit de la ville et droit dans la ville*, in *Revue Française des Affaires Sociales*, n° 03 Juillet-Septembre 2001.

62. F. Melin-Soucrmien, *Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, *Economica*, PUAM, 1997 p. 207.

2000 habitants, on estime généralement que les populations sont assez proches des élus et de l'administration communale pour que la mise en place d'autres structures de concertation ou participation s'avère indispensable. Il en va différemment dans les grandes agglomérations où il est tout à fait légitime de se demander si l'espace communal régi par le droit communal, trop réduit pour former un cadre adéquat de gestion rationnelle et intégrée, n'est pas aussi trop étendu pour constituer un cadre de concertation et participation effective.

Dans la ville d'Alger, la recherche d'un processus devant permettre aux habitants de s'exprimer sur les décisions qui les concernent dans une logique de la concertation permanente qui viendrait si besoin est, jusqu'à transcender les logiques des légitimités dites démocratiques s'incarnant dans les communes ou chez les élus campés en particulier sur la légitimité exclusive du mandat représentatif : il est une réalité largement partagée, que les élus ou du moins ceux qui prétendent l'être, apparaissent de plus en plus comme des potentats locaux dont l'action est inscrite dans un processus privilégiant la régulation administrative propre à l'idéologie de l'Etat providence de rente plutôt que la régulation juridique propre à celle de l'Etat de droit de transparence. C'est tout le problème de la démocratie et du système représentatif qui est ici posé.

Les avantages et perspectives qu'offrent des politiques de communication adéquates, associés à des effets de légitimation des décisions du pouvoir local ou communal que procureraient des structures de proximité, devraient globalement jaillir en leitmotiv de l'Etat moderne d'aujourd'hui. Les difficultés contentieuses seraient évitées alors que l'élaboration des politiques publiques seraient pertinentes puisque consensuelles. Les structures et processus de proximité à mettre en place, constitueront, en harmonie avec les diverses associations, des instruments utiles qui permettront aux habitants de trouver des formes d'expression originales dictées par l'évolution actuelle des grandes villes vers la démocratie locale de proximité.

Si, comme présentement, la ville est intégrée territorialement dans l'échelon ou le niveau communal, considéré délibérément comme immuable, le moins que l'on puisse dire, est que cet échelon ou ce

niveau, doit être revu et corrigé en perspective d'une bonne "gouvernance territoriale"⁽⁶³⁾ et dans le sens d'une plus grande démocratisation de ses fonctions et structures, avec nécessairement des échelons ou niveaux qui viendront s'adjoindre en amont et en aval, suivant une échelle de valeur à déterminer. Et une fois débarrassé de ses dysfonctionnements ou excroissances, ce niveau apparaîtra comme un niveau institutionnel de référence, un niveau occupant dès lors une place centrale avec en amont un niveau supracommunal à créer qui serait par exemple l'arrondissement, et en aval, un niveau infracommunal de proximité, comprenant les quartiers, les secteurs urbains ⁽⁶⁴⁾ ou zones urbaines qu'il conviendra de catégoriser en droit.

Les avantages et perspectives qu'offrent des politiques de communication à concevoir judicieusement, associées à des effets de légitimation des décisions que procureraient des institutions ou structures de proximité, devraient jaillir en force et caractériser l'Etat moderne. Les processus à mettre en place constitueront en harmonie avec les diverses associations, des instruments utiles et privilégiés pour que les habitants ou les populations puissent trouver des formes d'expression originales dictées par l'évolution des grandes villes et des démocraties locales.

En vérité, ces quelques grandes lignes autour de l'indispensable consécration juridique de la ville et de la réforme de son droit, se rapportent aux grandes villes et pas seulement à Alger, et le principe ici visé, devra nous semble-t-il, s'attacher avant tout, à revoir l'administration communale pour l'adapter à la complexité du phénomène urbain et à la nécessaire redistribution qualitative de ses fonctions par rapport à celui-ci. La résonance au niveau d'Alger, capitale politique et économique du pays est encore plus forte et un statut particulier lui est

63.L'expression est de P. Le Galès, Régulation, gouvernance et territoire, in J. Commaille et B. Jobert (sous la dir.), Les métamorphoses de la régulation politique, Paris, LGDJ, coll. "Droit et Société", 1998.

64.A noter qu'à la faveur de la loi citée plus haut du 07 avril 1990 relative à la commune, les villes d'Oran, Constantine et Annaba, sont déjà structurées en secteurs urbains.

d'autant plus indispensable qu'elle a plus que tout autre ville, une force d'attraction élevée et une périphérie immense justifiée par des arrivées régulières des migrants s'y installant faute de le faire dans son tissu urbain déjà saturé.

Le statut particulier de la ville d'Alger, à la lumière des enseignements tirés des expériences passées, peut, en guise de proposition et encore une fois dans une perspective d'une bonne "gouvernance territoriale" qui devra progressivement émerger autour des liens d'interaction entre divers acteurs, se concevoir en prenant en ligne de compte, trois principaux ordres de préoccupation:

- unité de l'espace urbain de la ville avec une gestion intégrée et homogénéisée

- restructuration de cet espace en arrondissements;

- instauration de zones urbaines et quartiers.

- Restaurer le principe de l'unité de la ville en mettant fin à la dispersion de sa gestion et à la parcellisation de son périmètre ou de son espace urbain qui, sans être figé, ni forcément réparti comme présentement sur de nombreuses communes, devra être maîtrisé à partir, des emprises d'urbanisation existantes, et si besoin est, en réexaminant le découpage communal et le nombre des communes. Un espace rénové formé d'un tenant homogène et intégré naîtra par voie de conséquence dans l'aire territoriale des communes actuelles constitutives du centre de la ville et de ses agglomérations. La recherche profonde de synergies y sera le souci constant ne serait-ce que pour déterminer et garantir certains enjeux du long terme qui n'y ont même pas trouvé un début de réflexion comme le réaménagement ou la rénovation du centre d'Alger.

- Restructurer et subdiviser l'espace de la ville en arrondissements regroupant un certain nombre de communes en fonction de l'importance de la gestion de proximité à instaurer dans les zones urbaines en référence à des blocs de compétences bien étudiés venant traduire au plus près des citoyens, les mesures prises tant au niveau du conseil de la ville qu'à celui de l'arrondissement dirigé par un vice-président de la ville et un conseil d'arrondissement.

•Instaurer des quartiers et zones urbaines de gestion de proximité sous l'autorité d'un vice-président d'arrondissement pour non seulement traduire au plus près des citoyens, les mesures prises tant au niveau du conseil de la ville qu'à celui de l'arrondissement, mais aussi, pour prédisposer la concertation, la communication et les propositions des citoyens.

CONCLUSION

Alger souffre d'une assise juridique et d'une organisation performante à la mesure d'une grande capitale. Elle doit être appréhendée par un droit "sui generis" mais appréhendée aussi au sens pathologique en ce qu'elle paraît malade, et ses maux, bien que non comparables à ceux des grandes villes du monde occidental, ne sont pas moins préoccupants du fait de la balkanisation de son tissu urbain et du mouvement d'urbanisation certes incontournable, mais la caractérisant en désordre, de façon anarchique et sans maîtrise. Autre problème récurrent, les errements de gestion la déstabilisant.

Ni les opérations sempiternelles, dispendieuses, plus clinquantes qu'utiles et au demeurant jamais menés à leur terme, ni les actions improvisées et conjoncturelles sans cesse et intempestivement répétées, tels le badigeonnage, ou la réfection de trottoirs, ne donneront à Alger le rayonnement qu'elle mérite elle qui vit encore sur les sédiments de son passé, si sa conception et sa gestion actuelle sont maintenues en l'état. Elle mérite un plan managérial conçu dans la pluridisciplinarité et des compétences avérées pour la penser et anticiper ses pulsions et sa croissance car c'est bien en son sein que se joueront inéluctablement les capacités d'initiative économique, sociale, culturelle et politique du pays.

Pour plusieurs raisons, et cela apparaît très facilement à la réflexion, la nécessité d'un droit spécifique, en préfiguration d'un droit plus général des grandes villes, devra tôt ou tard se décliner à son niveau en la forme d'un statut particulier. Autrement dit, une grande loi, un code des grandes villes, avec des dispositions particulières consacrées à la ville d'Alger, capitale du pays, se doit impérativement d'être mis en

chantier. Et l'idée majeure devant s'y traduire, est de ne plus voir la ville sous l'exclusivité ou le seul prisme du droit communal incapable de saisir toute la complexité des faits urbains et leurs interactions dans un espace multifonctionnel ne recoupant pas forcément l'espace communal. Le code communal et les textes corrélatifs touchant à la ville sont constitutifs d'un droit hétéroclite n'ayant jusque là développé ni la commune ni la ville. Autre souci à prendre en considération, celui de la recherche d'une plus grande harmonie dans les actions de l'Etat et de la ville, étant entendu qu'aujourd'hui, la nécessité de la régulation étatique, ne serait-ce que pour garantir les programmes du long terme qu'Alger peut légitimement attendre, s'impose à l'évidence tout comme d'ailleurs concomitamment la régulation juridique ⁽⁶⁵⁾, eu égard aux enjeux des politiques urbaines et du fait que l'avenir de la société se joue essentiellement dans les grandes villes pour ne pas dire dans la capitale. Alger a droit au droit.

65. Voir G. Timsit, Les deux corps du droit: essai sur la notion de régulation, *Revue française d'administration publique*, 78, 1996, pp. 375 et s.; J. Chevallier, La régulation juridique en question, in *Droit et Société* 49-2001 p.p. 827-846.