

Chronique de l'organisation administrative :

1993

E. TAIB (*)

1 ère Partie : L'administration centrale

- § 1. Le Haut Comité d'Etat
- § 2. Le gouvernement
- § 3. L' administration ministérielle

- 1 - Les attributions
- 2 - Les structures
- 3 - Les organes
- 4 - La délégation

§ 4. L'administration collégiale

- 1 - Le Conseil national économique et social
- 2 - Le Comité interministériel de solidarité nationale
- 3 - La Commission d'aide financière aux organes d'information
- 4 - Le Conseil consultatif national

§ 5. Les autorités administratives

- 1 - Bilan
- 2 - La Commission d'organisation et de surveillance des opérations de bourse

(*)- Maître de conférences à l'ENA.

2 ème Partie : L'administration territoriale

- § 1. La wilaya
- § 2. La daïra
- § 3. La commune
- § 4. Les services extérieurs régionaux

3 ème Partie : L'administration spécialisée

§ 5. L'établissement public

1 - L'agence algérienne de coopération internationale

2 - L'agence de promotion, de soutien et de suivi des investissements

3 - Les modifications

§ 2. Le centre de recherche et développement

L'année 1993 a été marquée, une fois de plus, par la nomination d'un nouveau chef du gouvernement (1). Conscient de l'ampleur du phénomène bureaucratique, il a inscrit la réforme administrative comme axe d'action prioritaire (2) de son gouvernement; mais sans qu'aucun programme ne vienne concrétiser cette volonté. D'une manière globale, les nouveautés importantes en matière d'organisation administrative résident, surtout, dans la création d'institutions dans le domaine économique.

1ère Partie : L'administration centrale

1. Le Haut Comité d'Etat

Il n'y a pas eu de textes nouveaux concernant l'organisation et le fonctionnement de la présidence (3). Le fait notable à signaler concerne la prolongation d'un mois, soit jusqu'au 31 janvier 1994, du mandat du H.C.E. qui doit normalement expirer le 27 décembre 1993, terme du mandat présidentiel issu des élections de décembre 1988 (4). Cette prolongation est justifiée par la volonté de donner un délai supplémentaire à la commission du dialogue national (5), afin qu'elle puisse tenir la conférence d'entente nationale. En effet, le Haut Comité d'Etat a chargé cette commission d'engager un dialogue avec les partis politiques, les associations et des personnalités de la société civile dans le but de dégager les structures et les responsables politiques qui auront à gérer la période de transition, à l'issue de laquelle sera rétabli le fonctionnement normal des institutions et le retour au processus électoral.

Au terme de ce dialogue, la commission du dialogue national a élaboré une plate-forme (6) qui sera soumise à discussion et adop-

(1)- Voir infra.

(2)- Déclaration du Chef du Gouvernement. El-Watan du 6 septembre 1993.

(3)- Voir chronique 1992, IDARA n° 1, 1993, p.48.

(4)- Proclamation du Haut Conseil de Sécurité du 19 décembre 1993. JO n°84.

(5)- Composée de huit membres, dont trois militaires et cinq civils. Mais il n'est pas paru de texte au journal officiel créant cette commission.

(6)- El-Watan du 26 et 27 décembre 1993 en a publié la première version.

tion précisément lors de la conférence d'entente nationale, prévue pour les 25 et 26 janvier 1994 (7).

§ 2. Le gouvernement

1/ Le Gouvernement B. ABDESSELAM

Le gouvernement B. ABDESSELAM a connu deux remaniements :

* Le 3 février 1993 (JO n°8). Sont nommés à la tête des ministères suivants :

- Affaires étrangères : R. MALEK
- Industries et mines : B. BELARBI
- Travail et affaires sociales : T. HAMDJ
- Transports : M. A. ISLI
- Ministre délégué auprès du ministre de l'économie, chargé du commerce : M. MOKRAOUI.

* Le 10 juillet 1993 (JO n° 46), L. ZEROUAL, général à la retraite, est nommé à la défense nationale en remplacement de K. NEZZAR qui reste toujours membre du Haut Comité d'Etat. Même s'il s'agit d'un général à la retraite, il n'en reste pas moins que c'est un militaire (8) qui dirige ce ministère perpétuant ainsi une tradition en vigueur depuis l'indépendance.

2/ Le Gouvernement R. MALEK

Mais le fait notable à souligner pour cette année, reste la nomination d'un nouveau chef du gouvernement en la personne de R. MALEK (9). Donc, depuis 1989, chaque année, un nouveau chef du gouvernement est nommé.

(7)- Il sera rendu compte des résultats de cette conférence dans la chronique de l'année prochaine.

(8)- Les observateurs ont mis l'accent sur sa qualité de civil en tant que retraité. Juridiquement, l'argument peut se tenir.

(9)- Décret présidentiel 93-197 du 21 août 1993. JO n° 55.

En fait, il est difficile de parler d'un nouveau gouvernement, tant cela ressemble à un remaniement ministériel. En effet sur 25 membres du gouvernement actuel, 12 proviennent du précédent cabinet (10).

- L. ZEROUAL :	Défense Nationale
- M. TEGUIA :	Justice
- A. DJEBBAR :	Education
- T. ALLAN :	Postes et Télécommunications
- M. SIFI :	Equiperment
- M.A. ISLI :	Transports
- M.S. BABES :	Santé
- B. CHAIBOUT :	Moudjahidine
- A. BENBITOUR :	Energie
- A. BRAHITI :	Ministre délégué au budget
- M. MOKRAOUI :	Ministre délégué au commerce
- R. HAMIANI :	Ministre délégué à la PME.

Autre hypothèse qui accrédite l'idée d'un remaniement est que la configuration du gouvernement n'a pas changé puisque, à peu de choses près, on retrouve les mêmes départements ministériels que sous le précédent, mis à part les changements suivants :

a) Les disparitions

- Ministre conseiller auprès du chef du gouvernement (M. AIT CHAALAL)
- Ministre conseiller auprès du chef du gouvernement, chargé des affaires juridiques et administratives (M. BELMIHOUB)
- Ministre délégué auprès du chef du gouvernement, chargé de la solidarité nationale (S. BENHABYLES)

(10)- Décret présidentiel 93-201 du 4 septembre 1993 portant nomination des membres du gouvernement. JO n° 57. Il faut noter que la constitution de ce gouvernement a été laborieuse puisqu'elle a duré 17 jours, 11 pour B. ABDESSELAM, 13 pour S.A. GHOZALI et 7 pour M. HAMROUCHE. C'est à croire que les candidatures au poste de ministre sont difficiles à trouver !

- Ministre du tourisme et de l'artisanat (A. BAKELLI)
- Ministre délégué auprès du ministre de l'économie, chargé du trésor (A. BENBITOUR)
- Ministre délégué auprès du ministre de l'intérieur et des collectivités locales, chargé de la sécurité publique (11) (M. TOLBA)
- Ministre délégué auprès du ministre de l'éducation, chargé de l'enseignement fondamental et secondaire (T. ZERHOUNI).

Il faut quant même s'interroger sur la disparition du ministère de la culture alors que ce secteur connaît un grave marasme, manque dramatiquement de moyens et fait l'objet d'intenses manipulations sur le plan politique.

b) Les modifications

- Le ministère de la communication demeure mais amputé de la culture qui disparaît (12).
- Le ministre délégué aux universités et à la recherche scientifique regroupe les activités des deux précédents secrétariats d'Etat chargés de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique (JO n° 65). Il est rattaché au ministre de l'éducation nationale.
- Le ministère du travail et des affaires sociales prend une nouvelle appellation : travail et protection sociale.

c) Les créations

- Création d'un secrétariat d'Etat auprès du ministre des affaires étrangères, chargé de la coopération et des affaires maghrébines.

Effectivement, le nouveau gouvernement s'apparente donc à un remaniement ministériel tant au niveau des personnes que de l'orga-

(11)- Remplacé par un délégué national à la sécurité auprès du ministre de l'intérieur; voir infra.

(12)- Dont le titulaire a démissionné, et n'a pas été remplacé.

isation du gouvernement lui-même.

Le principal changement réside surtout dans la disparition des ministres conseillers et de certains ministres délégués.

Ce gouvernement garde des proportions modestes puisqu'il ne comprend que 25 membres dont 4 ministres délégués et un secrétaire d'Etat (13). Cependant, le ministère de l'économie, à présent doté d'un titulaire (14), reste toujours un méga-ministère avec trois ministres délégués : PME, commerce et budget. Il faut noter, enfin, la présence d'aucune femme dans ce gouvernement. Ainsi, une fois de plus, au titre de cette année, on ne peut que constater une instabilité gouvernementale, devenue chronique depuis 1989.

§ 3. L'administration ministérielle

Conséquence de l'instabilité gouvernementale, l'administration centrale ne cesse de connaître de perpétuels bouleversements à différents niveaux.

1/ Les attributions

L'élément essentiel à signaler est une redéfinition des compétences du ministre de la communication (JO n° 70), du fait de la suppression du conseil supérieur de l'information (15). C'est ainsi que les alinéas 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 de l'article 2 du décret présidentiel 93-256 (16), reprennent pratiquement mot pour mot les alinéas 1, 3, 5, 6, 10, 12, 13 de l'article 59 de la loi 90-07 du 3 avril 1990 relative à l'information (JO n° 14).

13)- Contre 32 pour le précédent gouvernement.

14)- M. BENACHENHOU. Rappelons que l'ancien chef du gouvernement cumulait aussi cette charge.

15)- Voir infra.

16)- Du 27 octobre 1993 fixant les attributions du ministre de la communication. JO n° 70.

Sans entrer dans le détail des attributions du ministre de la communication, il faut souligner que le gouvernement se donne les moyens d'un contrôle plus étroit sur la presse (17). Il est curieux par ailleurs, de constater qu'il oeuvre pour : "asseoir la démocratie", "le respect des libertés fondamentales, des libertés de la presse et d'expression", "la concrétisation du droit du citoyen à l'information".

2/ Les structures

L'organisation de certains ministères a été revue :

- JO n° 09 : Habitat, 7 directions
- JO n° 13 : Formation professionnelle, 6 directions
- JO n° 65 : Education, 9 directions
- JO n° 65 : Université et recherche scientifique, 9 directions
- JO n° 70 : Affaires étrangères, 9 directions générales, 1 direction, 4 divisions
- JO n° 70 : Communication, 4 directions
- JO n° 86 : Direction générale des douanes, 6 directions, 19 sous-directions.

L'Administration des douanes, occupe un statut particulier au sein du ministère de l'économie : elle s'apparente à un secrétariat d'Etat (18) de par l'ampleur de ses structures. En effet, elle vient de faire l'objet d'une réorganisation complète. Outre les six directions évoquées, elle comprend (JO n° 86) :

(17)- Par exemple: fixer les règles de répartition des subventions, veiller à la transparence des règles de gestion des activités d'information, proposer des mesures d'ordre législatif ou réglementaire à l'effet de prévenir la concentration des titres et organes sous l'influence financière, politique ou idéologique.

(18)- De plus le directeur général des douanes est assisté, en fait, un véritable cabinet, de quatre directeurs d'étude: communication et relations publiques, organisation et méthodes, coopération et relations extérieures, suivi et exécution des programmes.

- une inspection générale;
- des services extérieurs;
- le centre national d'information et de documentation;
- le centre national de l'informatique et des statistiques;
- le centre national de transmission des douanes;
- l'école nationale des douanes (Annaba).

Il est vrai, que cette réorganisation est plus que nécessaire en raison de l'ampleur des trafics en tous genres (19), qui secouent cette institution et de son adaptation à l'économie de marché, car réputée pour sa légendaire bureaucratie.

En règle générale, le nombre des structures de l'administration centrale est plus (20) qu'élevé, sans que cela ne se traduise par une quelconque amélioration de la gestion. Au contraire, c'est une administration qui ne fait qu'accroître les dépenses de fonctionnement, notamment en personnel (21), au moment où l'Etat connaît de sérieux problèmes financiers. Par ailleurs, elle ne fait que multiplier les circuits de communication, élargir l'éventail de subordination, augmenter le nombre d'étages hiérarchiques (22), renforcer la centralisation de la décision et la concentration du pouvoir.

La bureaucratie trouve matière à s'épanouir davantage, contrairement à ce qu'affirme le discours politique qui prétend, de manière constante et rituelle, combattre ce fléau. Si réforme administrative il y a, elle doit d'abord commencer par l'administration centrale.

(19)- Outre le phénomène du marché parallèle (trabendo), une affaire de corruption (affaire des D15) a élaboussé cette institution.

(20)- Voir notamment les ministères de l'économie et des affaires étrangères.

(21)- Il est connu que des postes sont créés non pour les besoins du service mais pour "caser" des personnes.

(22)- Qui était de quatre dans le décret 85-119 et qui passe à cinq avec l'actuel décret exécutif 90-188.

3/ Les organes

a) Le cabinet

Différents textes sont venus fixer la composition des cabinets des ministères suivants :

- JO n° 09 : Habitat, 6 CES (23), 3 AC (24)
- JO n° 13 : Formation professionnelle, 8 CES, 4 AC
- JO n° 16 : Justice, 8 CES, 7 AC
- JO n° 65 : Education nationale, 8 CES, 6 AC
- JO n° 65 : Université et recherche scientifique, 5 CES, 2 AC
- JO n° 70 : Communication, 7 CES, 2 AC.

Il n'y a pas de corrélation entre le nombre de structures et celui des membres du cabinet. A titre d'exemple, le ministère de la communication qui compte 4 directions, son cabinet comprend 7 CES alors que le ministère délégué aux universités qui compte 9 directions, son cabinet ne comporte que 5 CES. Cela supposerait que la taille du cabinet et le nombre des structures dépendraient d'un certain nombre d'éléments combinatoires : importance du département ministériel, poids politique d'un ministre, capacité de négociation. Apparemment, il n'y a pas de règles établies en la matière.

b) L'inspection générale

Les ministères suivants ont vu la mise en place de leur inspection générale :

- JO n° 65 : Education, 6 inspecteurs
- JO n° 65 : Université, 6 inspecteurs
- JO n° 70 : Communication, 3 inspecteurs
- JO n° 72 : Justice, 12 inspecteurs

(23)- CES : chargé d'études et de synthèse.

(24)- AC : attaché de cabinet.

- JO n° 86 : Douanes, 3 inspecteurs (25).

Rappelons que chaque inspection générale est dirigée par un inspecteur général. Mis à part le nombre d'inspecteurs qui varie, selon les ministères, les textes rappellent les attributions qui leur sont confiées par le décret exécutif 90-188 déjà cité, mis à part le cas particulier de l'inspection générale des finances, évoqué dans la chronique de 1992, et qui joue un rôle bien plus important.

4/ La délégation

Un délégué national à la sécurité est mis en place auprès du ministre de l'intérieur en remplacement du ministre délégué chargé de la sécurité publique (26).

Le délégué occupe une fonction supérieure, classée au même niveau que le directeur de cabinet, c'est-à-dire le plus haut poste de l'administration centrale. Il est nommé par décret exécutif sur proposition du ministre de l'intérieur. Il a pour tâche d'assister le ministre de l'intérieur en matière de conception, de mise en oeuvre et d'évaluation dans le domaine de la sécurité préventive, de mettre en oeuvre l'animation, la concertation et la coordination. Il peut demander tous documents et informations en relation avec sa mission, d'en assurer l'exploitation et éventuellement de les transmettre aux "échelons concernés".

Le poste de délégué n'est pas prévu par le décret exécutif 90-188. A ce titre, il ne fait partie ni des structures, ni des organes bien qu'il

(25)- L'inspecteur général des douanes est placé sous l'autorité du directeur général des douanes. Chaque inspecteur est assisté de quatre chefs de mission de contrôle. L'inspection générale des douanes dispose d'importants pouvoirs d'investigation et de contrôle. (Décret exécutif 93-330 du 27 décembre 1993, modifiant et complétant le décret exécutif 91-195 du 1 juin 1991 portant création, organisation et fonctionnement de l'inspection générale du service des douanes. JO n° 86, p. 33).

(26)- Décret exécutif 93-314 du 19 décembre 1993. JO n°84.

Il est mis en place des organes similaires au niveau de l'administration territoriale; voir infra.

se rapproche quelque peu de l'administration de mission. A la différence d'expériences déjà connues en la matière (27), il n'est rien dit sur son organisation, ni sur quelles structures il s'appuie. En outre, il ne bénéficie pas de la délégation de signature. Le nouveau pensionnaire du ministère de l'intérieur (28) entend, sans doute, diriger et contrôler plus effectivement la politique sécuritaire, déjà considérablement renforcée (29).

En définitive, malgré quelques innovations apportées par le décret exécutif 90-188, l'administration centrale ministérielle continue d'avoir recours à des formes d'organisation classiques. L'administration consultative et l'administration de mission restent des possibilités qui ne sont pas pleinement exploitées, et pas du tout dans le cas de l'administration de mission, en dépit de certains avantages qu'elles peuvent apporter à l'organisation et au fonctionnement des ministères.

§ 4. L' administration collégiale

Un nombre important, comme chaque année, d'instances collégiales, est mis en place au niveau du gouvernement ou des ministères (30). Cependant certaines d'entre elles attirent l'attention en raison de leurs missions ou de leur organisation.

(27)- Voir chronique de 1991, IDARA n° 2, 1992, à propos de la nomination de délégués auprès du chef du gouvernement ou auprès de certains ministres; voir aussi chronique de 1992, IDARA n° 1, 1993.

(28)- Qui signalons-le, à toutes fins utiles, est un militaire à la retraite, alors que le précédent était un civil.

(29)- Décret exécutif 92-223 du 2 juin 1992, JO. n° 42; IDARA n° 1, 1991, p. 51.

(30)- Voir l'actualité juridique établie par cette même revue.

1/ *Le Conseil National Economique et Social (CNES)*

Depuis l'avènement de la Constitution de 1989, l'institution d'un organisme de consultation sociale est une vieille revendication des partenaires sociaux. Promis par les gouvernements successifs, il est enfin créé par le décret présidentiel 93-225 du 5 octobre 1993 (JO n° 64).

a) Les missions

Le C.N.E.S. est un organe consultatif de concertation et de dialogue entre les différents partenaires sociaux dans les domaines économique, social et culturel. En cela, il se démarque complètement de son prédécesseur (31) qui avait pour objectif de réaliser la politique du gouvernement et de contribuer à la construction d'un Etat fort. Il est vrai que le contexte politique a radicalement changé.

Le C.N.E.S. a également pour objet d'étudier toute question d'intérêt national dans le domaine économique et social, d'élaborer des études et des rapports et de proposer des avis et recommandations. Il établit un rapport annuel d'activités. Certains documents sont publiables, sauf avis contraire du chef du gouvernement (32).

Le C.N.E.S. revient donc à un rôle classique de concertation sociale. Sa création vise l'approfondissement du processus de démocratisation. Mais elle se situe également dans un contexte politique et social grave, de surcroît à la veille de négociations capitales avec les institutions financières internationales. La question se pose de savoir si, à ce moment crucial, le gouvernement ne tente pas, par le biais du C.N.E.S., de désamorcer quelque peu la tension sociale et de susciter

(31)- Ordonnance 68-610 du 6 novembre 1968. JO p. 1188. Voir aussi Madjid BENCHEIKH. Le conseil national économique et social, RASJEP, n°1, 1975. p.77; Jean LECA et Jean-Claude VATIN. l'Algérie politique, institutions et régime. Paris : PFNSP, 1975. p.79.

(32)- Mais il élabore un rapport annuel qui est publié.

une adhésion autour des grandes options économiques de nature libérale (33). et des syndicats dont :

- 9 pour les entreprises et établissements publics;
- 9 pour les associations sociales et culturelles;
- 9 pour les entreprises privées, les artisans et les petits commerçants. La dichotomie public / privé est maintenue. Ce secteur apparaît comme sous-représenté;
- 9 pour les exploitants et les coopératives agricoles;
- 9 pour les cadres gestionnaires du secteur public économique, social et culturel;
- 9 pour les associations sociales et culturelles;
- 9 pour l'émigration. Le gouvernement a depuis longtemps abandonné la politique de réinsertion des émigrés. La sur-représentation de la communauté algérienne à l'étranger apparaît comme un appel aux investisseurs nationaux non résidents;
- 30 représentants des travailleurs salariés;
- 6 pour les professions libérales.

On se pose la question de savoir comment seront représentés certains secteurs, et selon quelles modalités dans la mesure où il n'existe pas d'organisation unifiée au niveau national (34), pour le patronat, par exemple.

- 25% au titre de l'administration et des institutions publiques. Il faut attendre la publication d'un texte devant préciser ce qu'il est entendu par institutions publiques. L'article 6 du décret présidentiel 93-225 parle de l'administration centrale et locale, en y ajoutant "les autres structures et institutions de l'Etat". Rappelons que les entreprises et établissements publics sont déjà présents au sein des secteurs économique, social et culturel.

(33)- Il faut souligner l'opposition de l'UGTA à un accord avec le FMI qui menacerait la situation des travailleurs : pouvoir d'achat affaibli, blocage des salaires, compression d'effectifs.

(34)- Le mode de désignation sera précisé ultérieurement, décret exécutif, article 5 du décret présidentiel 93-225 déjà cité.

- 25% au titre des personnalités qualifiées désignées intuitu personae, pour moitié par le chef de l'Etat et pour moitié par le chef du gouvernement. C'est un nombre considérable, soit 45 personnes. Il serait intéressant de savoir comment sera garantie l'indépendance de ces personnalités puisqu'elles sont nommées intuitu personae.

Au total le C.N.E.S. comprend une représentation paritaire, du moins équilibrée, entre l'Etat et la société. En fait, ce sont 108 membres sur 180 qui se trouvent sous l'emprise plus ou moins forte de l'Etat : 45 pour l'administration et les institutions publiques, 45 personnalités, 9 pour les entreprises et établissements publics, 9 cadres gestionnaires du secteur public. Le C.N.E.S. est marqué par une dimension technocratique nettement accusée, surtout quand on constate que les travailleurs sont sous-représentés. La question du nombre est déterminante quand il s'agira de désigner les participants aux différents organes du conseil.

c) L'organisation

Le C.N.E.S. comprend les organes suivants :

- **Les commissions.** Elles sont au nombre de cinq :
 - Evaluation;
 - Perspectives et développement économique et social;
 - Relations de travail;
 - Aménagement du territoire et environnement;
 - Population et besoins sociaux.

L'inscription dans une commission est libre, apparemment sans aucune limitation. Les commissions de l'actuel C.N.E.S. se démarquent de celles du précédent qui accusent un caractère nettement économi-ciste (35), dans la mesure où elles se situent dans une vision, plus globale et plus dynamique de la société, en somme plus intégrative.

(35)- Plan, prix et salaires, entreprises, affaires sociales.

Chaque commission élit en son sein un bureau, composé d'un président, d'un vice-président et d'un rapporteur. Elle peut aussi constituer des sous-commissions.

Le CNES peut également mettre en place des commissions ad'hoc, ou des commissions spécialisées (36) ayant des intérêts communs entre les commissions permanentes. La décision est prise par le bureau ou par le tiers des membres du conseil.

- Le bureau

Il est composé de six à neuf membres, élus par l'assemblée plénière du conseil. Ils doivent refléter la diversité du C.N.E.S. mais sans qu'il ne soit dit comment cela pourrait se faire.

Le bureau désigne en son sein trois vice-présidents et deux rapporteurs. Le texte reste muet sur ses attributions, mis à part le fait qu'il approuve le budget.

- Le président

Ce n'est pas l'assemblée qui désigne le président du C.N.E.S. mais c'est le bureau qui l'élit en son sein à la majorité absolue. Le président du conseil est investi par décret présidentiel, à l'image de ce qui se fait pour le président du conseil d'administration du fonds de participation. Le président du conseil est l'ordonnateur principal du budget (37).

Le texte portant création du C.N.E.S. pêche par ses nombreuses lacunes. Il faut attendre la publication de textes ultérieurs et du règlement intérieur, pour en connaître davantage sur lui.

(36)- Ou encore des groupes de travail pour des questions sectorielles d'intérêt national.

(37)- Le secrétaire général en est l'ordonnateur secondaire. En effet, le CNES est doté d'un secrétariat administratif et technique, placé sous l'autorité du président du CNES. Le secrétaire général est nommé par décret exécutif.

2/ Le Comité interministériel de solidarité nationale

Créé par le décret exécutif 93-192 du 9 août 1993 (JO n° 53), il est placé sous l'autorité du ministre délégué auprès du chef du gouvernement, chargé de la solidarité nationale, aujourd'hui dissout. On peut se demander si ce comité n'a pas été créé pour contrer les associations caritatives, en majorité d'obédience islamiste, dont beaucoup sont aujourd'hui dissoutes en raison du soutien qu'elles ont apporté au FIS.

Le comité a pour objet de coordonner l'action des différentes institutions publiques orientées vers la solidarité, donner un avis préalable à toute demande de reconnaissance d'utilité publique, évaluer l'action du mouvement associatif et proposer des mesures pour améliorer son action.

Par certaines de ses attributions, le comité exerce un véritable contrôle, quasiment policier sur les associations : il évalue chaque association bénéficiaire d'une aide publique, il met en place et gère tout système vérifiant que les associations respectent leurs obligations, il met en place tout système d'information permettant de recevoir, étudier les documents et les informations que les associations sont tenues de fournir aux pouvoirs publics (38).

Le comité comprend les représentants des ministères chargés de l'intérieur, du travail et des affaires sociales, des affaires religieuses, de la jeunesse et des sports, de la culture et de la communication, de l'éducation, de la santé et de la population, du budget, soit huit membres au total. Il n'est donc composé uniquement que de fonctionnaires ayant au moins le rang de directeur d'administration centrale. Les associations ne sont pas représentées.

38)- Effectifs des adhérents, situation financière, origine des fonds, procès-verbaux des assemblées et des organes de gestion, liste des administrateurs et des gestionnaires.

3/ La Commission d'aide financière aux organes d'information

L'arrêté du 27 janvier 1993 (JO n° 26) donne la composition de cette commission. Elle comprend 13 membres dont : trois représentants de la culture, un de la justice, un de l'intérieur, un du ministre délégué au trésor, un du ministre délégué au budget, deux des éditeurs de la presse quotidienne, deux des éditeurs de la presse hebdomadaire, deux de l'audiovisuel.

Il faut signaler le nombre élevé des représentants de l'administration. Par ailleurs concernant la presse, on ne sait pas s'il s'agit de la presse publique ou privée. D'ailleurs cette dernière se plaint du fait que les subventions vont surtout au secteur public. Enfin, on peut se demander pourquoi est prévue la représentation des ministres de l'intérieur et de la justice.

4/ Le Conseil Consultatif National (C.C.N)

Finalement le C.C.N n'a pas joué le rôle attendu de lui. Il est devenu pratiquement inexistant depuis la mort du Président du Haut Comité d'Etat, Mohamed BOUDIAF. Après plus d'un an d'existence, le bilan est franchement négatif et décevant.

Aux dires de l'une de ses membres (39), le C.C.N. a été ignoré par le chef du gouvernement et ses observations ne sont pas prises en compte par le gouvernement. Pire, les réunions ne se tiennent même pas puisqu'il n'a pas été saisi depuis le 23 janvier 1993. Le président du C.C.N., nommé chef du gouvernement, (Rhéda MALEK) n'a même pas été remplacé (40).

Enfin, il faut signaler la dissolution du conseil national de la culture et du conseil national de l'audiovisuel (JO n° 87), tous deux

(39)- Khalida MESSAOUDI. Voir El-Watan du 26 octobre 1993.

(40)- C'est abdelhalim BENHADOUGA qui en assure l'intérim.

créés en 1990 (41), suite à la disparition du ministère de la culture sous le Gouvernement HAMROUCHE. Dotés de pouvoirs importants, ils ont particulièrement brillé par leur absence au moment où la culture se débat dans de graves problèmes. L'administration et la gestion des biens de ces deux conseils sont dévolues au ministre chargé de la communication. Aujourd'hui, aucune instance centrale ne gère le secteur de la culture puisque, rappelons le, le ministère de la culture est de nouveau supprimé sous le Gouvernement Rédha MALEK (42).

§ 5. Les autorités administratives

C'est à dessein que nous avons supprimé le substantif "indépendantes", contrairement aux précédentes chroniques, tant il est difficile de leur reconnaître une quelconque indépendance, de plus sérieusement remise en question par la courte expérience que connaît l'administration algérienne dans ce nouvel espace administratif, au demeurant prévisible en raison de la nature jacobine du pouvoir.

1/ Bilan

a) Le Conseil Supérieur de l'Information

Il a été dissout par le décret présidentiel 93-252 du 26 octobre 1993 (JO n°69). La gestion des biens et du personnel du conseil supérieur de l'information est dévolue au ministre chargé de la communication. Le décret législatif 93-13 du 26 octobre 1993 (JO n°69) abroge les dispositions de la loi 90-07 (43) relative au conseil supérieur de l'information.

(41)- Voir respectivement les décrets exécutifs 90-250 du 18 août 1990 et 90-218 du 21 juillet 1990.

(42)- Voir supra.

(43)- Du 3 avril 1990 relative à l'information (JO n°16).

Voir aussi la chronique de l'organisation administrative pour 1990, Revue IDARA, n°1, 1991. p.85.

L'article 2 du décret législatif sus-cité dispose que les attributions et activités relevant du conseil seront dévolues à des organes appropriés. Nous avons vu que certaines d'entre elles ont été confiées au ministre de la communication (44). Par contre, on peut se demander à quels organes certaines attributions du conseil seront dévolues :

- garantir l'indépendance et l'impartialité des organes du secteur public de la télévision et de la radio ainsi que l'autonomie respective des professions du secteur;
- fixer les conditions d'accès des partis politiques aux médias lors des campagnes électorales;
- arbitrer les conflits relatifs à la liberté d'expression et de conscience qui opposent les directeurs des organes d'information à leurs collaborateurs;
- veiller au respect des normes de publicité commerciale.

Comme l'information est un secteur sensible, sujet à toutes pressions et manipulations, il faudrait effectivement une instance de régulation autonome pour protéger des libertés et des droits garantis par la Constitution.

En attendant, il faut dire que l'expérience du conseil supérieur de l'information a été plus que décevante. Sur le plan du fonctionnement, l'activité du conseil a été pratiquement gelée par son président car il ne s'est pas réuni depuis plusieurs mois (45). Cinq membres sur douze ont quitté le conseil dont deux démissions (46). Il n'a pas connu de renouvellement par tiers tous les deux ans, et ce au mépris de l'article 59 de la loi sur l'information.

Sur le plan des activités, il s'est confiné dans un mutisme total malgré de nombreuses atteintes à la liberté de la presse dont certai-

(44)- Voir supra.

(45)- El Djazira, n° 50 du 16 au 22 novembre 1993.

(46)- Ibid. El-Watan du 16 novembre parle de cinq démissions.

nes se sont traduites par la suspension de journaux et l'emprisonnement de journalistes. Au contraire, il n'a pas manqué l'occasion de menacer la presse quand elle s'est prêtée à "des dépassements" (47). En effet, le conseil supérieur de l'information s'est avéré être un instrument au service du pouvoir (48). Son activité s'est bornée à délivrer des cartes professionnelles et à répartir le temps d'antenne lors des campagnes électorales. De plus, contrairement à ses statuts, il n'a jamais publié de rapport annuel alors que c'est une obligation qui pèse sur lui.

Et pourtant sur le plan formel, par rapport aux autres autorités administratives, c'est lui qui présente le plus de garanties d'indépendance.

b) Le Conseil de la Monnaie et du Crédit

Son activité s'est surtout bornée à publier chaque mois la situation financière de la Banque d'Algérie et donner des agréments aux investisseurs. Toutefois, il a publié quelques règlements (49). Il est vrai que le précédent Chef du Gouvernement, B. ABDESSELAM, s'est opposé à l'idée d'une indépendance de la Banque d'Algérie et a procédé au remplacement, malgré les textes (50) de son gouverneur.

c) L'Observatoire National des Droits de l'Homme

Créé le 22 février 1992, il devrait normalement publier un bilan annuel sur l'état des droits de l'homme en Algérie. Près de deux années après sa création, aucun bilan n'a été publié, ce qui laisse la porte ouverte à toutes les supputations et conduit à douter de son autonomie. Il s'est surtout manifesté par des communiqués dans la

(47)- El-Watan, op. cit.

(48)- Malgré cela, le CSI a été contesté par le nouveau ministre de la communication au motif que cet organisme détient des prérogatives qui lui reviennent de droit. In : El-Djazira, op.cit.

(49)- Voir JO n°17 et 15, par exemple.

(50)- Normalement nommé pour six ans non révocables, comme garantie de son indépendance.

presse. Le statut du personnel de l'ONDH a été précisé (JO n°44).

2 / La Commission d'Organisation et de Surveillance des Opérations de Bourse (COSOB)

Elle a été créée (51) en vue de mettre progressivement en place les outils de l'économie de marché. Effectivement, c'est un important instrument de régulation économique qui a pour objectif, notamment, de protéger les épargnants et de susciter la confiance des investisseurs.

a) La nature juridique

Le législateur ne se prononce nullement sur la qualification juridique à lui donner, comme il l'a fait, par exemple, pour le conseil supérieur de l'information en le qualifiant d'autorité administrative indépendante. Pour notre part, on peut dire qu'il s'agit d'une autorité administrative (52) en raison des pouvoirs que la COSOB détient mais en lui contestant toute velléité d'indépendance du fait que le pouvoir exécutif se donne des moyens de contrôle sur elle.

b) Les missions

La COSOB poursuit trois missions principales :

- La régulation économique

Il s'agit d'organiser et surveiller le marché des valeurs mobilières. Ce qui revient à gérer un domaine complexe, hautement spécia-

(51)- Par le décret législatif 93-10 du 23 mai 1993 relatif à la bourse des valeurs mobilières. JC n°34.

(52)- En France, la commission des opérations de bourse créée en 1967, a été tour à tour qualifiée par la doctrine "d'administration de mission" ou de "service administratif". Le décret du 3 janvier 1968 la définit comme une "institution spécialisée de caractère public". Finalement, c'est la loi du 2 août 1989 qui en fait une autorité administrative indépendante. In : Michel GENTOT. Les autorités administratives indépendantes. Paris : Montchrestien, 1991. p. 103.

sé. Il n'est que de rappeler le rôle joué par les grandes places nancières de par le monde dans le développement économique. A cet gard la commission, et à titre d'exemple, édicte des règlements oncernant :

- les capitaux susceptibles d'être investis dans les opérations de bourse;
 - les émissions dans le public;
 - les conditions dans lesquelles les valeurs mobilières sont négociées et livrées;
 - la gestion de portefeuilles de valeurs mobilières;
 - l'organisation des opérations de compensation;
 - les offres publiques d'achat de valeurs mobilières.
- La transparence du marché financier**

La commission veille à la diffusion d'une information sincère, précise et exacte émise par les émetteurs de titres. Elle s'assure que es capitaux proviennent de sources régulièrement déclarées. Elle donne ou refuse le visa à la notice d'information préalable que doit publier toute société qui fait un appel public à l'épargne. Elle publie des informations sur les sociétés dont les valeurs sont cotées en bourse. Elle contrôle le bulletin officiel des cotations.

Cette mission vise à sécuriser et à mettre en confiance les épargnants et les investisseurs.

- La protection des épargnants et des investisseurs

Outre le fait qu'elle surveille les cotations, elle veille à ce que la législation et la réglementation soient respectées dans un domaine où les risques d'infraction sont élevés en raison des profits colossaux qui peuvent être engrangés, comme le montrent les célèbres délits

d'initiés, ou encore les délits boursiers et les pratiques irrégulières d'établissement des cours (53).

A cet égard, la commission dispose de pouvoirs importants. Elle peut ordonner des enquêtes, se faire communiquer tout document accéder à tous locaux à usage professionnel, auditionner toute personne. Mais elle ne va pas jusqu'à la saisie et à la perquisition comme c'est le cas en France.

Le président de la commission peut demander au tribunal d'arrêter une irrégularité ou supprimer ses effets. Celui-ci peut statuer en référé, prendre d'office des mesures conservatoires, prononcer une astreinte à verser au trésor. Elle peut se constituer partie civile en cas d'infraction pénale.

Des sanctions lourdes et sévères peuvent être prononcées. Il est dommage que la commission ne puisse rendre des rescrits : un opérateur demande à celle-ci de savoir si l'opération qu'il entreprend est conforme ou non à ses règlements. La commission s'engage à ne pas prendre de sanction ou saisir la justice si l'opérateur a été de bonne foi vis-à-vis du rescrit.

c) Le pouvoir réglementaire

La COSOB, avec le conseil de la monnaie et du crédit, est la deuxième autorité administrative à disposer d'un pouvoir réglementaire. En effet, elle dispose de la faculté d'édicter des règlements qui sont publiés au journal officiel et sont susceptibles de faire l'objet d'un recours juridictionnel.

Le règlement de la COSOB connaît quelques particularités qu'il convient de souligner. Avant d'être publié, il doit être approuvé par voie réglementaire, sans qu'il ne soit dit quelle est l'autorité qui

(53)- En France, 75 enquêtes par an sont en moyenne effectuées.

procède à cette approbation (54). Apparemment, il ne s'agit pas d'une homologation formelle, mais c'est un véritable contrôle de tutelle qui est exercé (55), puisqu'il est requis une approbation. D'ailleurs, le règlement peut faire l'objet d'un sursis à exécution s'il "peut entraîner des conséquences, manifestations excessives ou si des faits nouveaux sont intervenus" depuis sa publication. Cependant, une fois de plus, le texte reste muet sur l'autorité qui dispose d'un tel pouvoir. Logiquement, c'est le ministre chargé des finances qui est concerné.

Le champ d'action du règlement est très vaste. L'article 31 du décret législatif 93-10 donne une longue liste des questions sur lesquelles il intervient, sans compter d'autres dispositions de ce même texte qui y font référence (56).

En définitive, la COSOB dispose d'importantes prérogatives. D'ailleurs, elle est invitée à faire part au gouvernement de propositions de textes législatifs et réglementaires relevant de son domaine d'action. Enfin, il faut signaler que c'est elle qui contrôle la société de gestion de la bourse des valeurs (57) et les intermédiaires en opérations de bourse (58).

(54)- En France, le règlement de la COB est homologué par le ministre des finances. Il s'agit d'une simple homologation formelle qui ne porte pas atteinte à son indépendance. In : Michel GENTOT, op.cit, p.106.

(55)- Le règlement du conseil de la monnaie et du crédit est transmis au ministre de l'économie qui peut y apporter des modifications, mais le conseil est libre de les suivre ou non.

(56)- Articles: 7, 8, 10, 11, 13, 17, 21, 27, 29, 49, 50.

(57)- C'est un organe qui veille principalement au bon déroulement des transactions. Elle revêt la forme d'une société par actions, dont le capital est constitué par des actions réservées aux intermédiaires en opérations de bourse.

(58)- Ce sont des agents, personnes physiques ou morales qui interviennent dans les négociations sur les valeurs admises en bourses. Ils sont agréés par la COSOB qui leur délivre une carte professionnelle. Ils sont tenus au secret professionnel. Ils gèrent des portefeuilles de valeurs mobilières pour le compte de leurs clients en recevant des fonds assortis d'un mandat de gestion sur la base d'un contrat.

d) La composition de la COSOB

La commission est présidée par un président nommé pour quatre années. Il est renvoyé à un texte ultérieur qui précisera les conditions de sa nomination (59). Néanmoins, cette fonction est incompatible avec un mandat électif, une fonction gouvernementale ou publique et toute autre activité (60). Elle est exercée à plein temps.

Les membres de la commission sont au nombre de six, également nommés pour quatre années. Hormis le président, la commission est renouvelée par moitié tous les deux ans.

Elle comprend (61) :

- un magistrat proposé par le ministre de la justice;
- un membre proposé par le gouverneur de la Banque d'Algérie;
- deux membres choisis (par qui?) parmi les dirigeants des sociétés émettrices de valeurs mobilières;
- deux membres choisis (par qui?) en raison de leurs expériences en matière financière, bancaire ou de bourse (62).

Il faut souligner que le ministre de la justice et le gouverneur de la Banque d'Algérie n'ont qu'un pouvoir de proposition. Le renouvellement des mandats n'est pas une garantie d'indépendance car les membres peuvent faire l'objet de pressions, si ce n'est eux-mêmes qui procèdent à des manœuvres pour être reconduits.

(59)- En France, il est nommé par le Président de la République par décret pris en conseil des ministres, pour une durée de six ans non renouvelables.

(60)- Sauf d'enseignement, artistique ou intellectuelle.

(61)- A titre de comparaison, en France, la COB comprend huit membres, nommés pour quatre ans renouvelables une seule fois par: le Conseil d'Etat, la Cour des Comptes, le Conseil des bourses de valeurs mobilières, le Conseil des marchés à terme, la Banque de France, deux personnalités. Il faut noter l'absence de toute intervention du pouvoir exécutif.

(62)- En France, les deux personnalités sont cooptées par les six autres membres de la COB.

e) L'organisation de la COSOB

La commission est dotée des organes suivants :

- Un secrétariat doté de services administratifs et techniques;
- Une chambre disciplinaire et arbitrale qui comprend le président de la COSOB et qui en assure la présidence, deux membres élus parmi les membres de la commission pour la durée de leur mandat, deux membres nommés par le ministre de la justice en raison de leurs compétences économiques et financières.

La chambre a pour objet d'instruire tout manquement aux obligations professionnelles et déontologiques des intermédiaires en opérations de bourse ainsi que toute infraction aux dispositions législatives et réglementaires qui leur sont applicables. Elle peut infliger des sanctions particulièrement lourdes, qui peuvent être selon le cas, des amendes ou des peines pénales pouvant aller jusqu'à l'emprisonnement (63).

- Le fonds de garantie : c'est un organe qui a pour objet de garantir les engagements des intermédiaires en opérations de bourse à l'égard de leurs clients. Ce fonds est géré par la COSOB. Il est alimenté par les contributions obligatoires des intermédiaires en opérations de bourse et par le produit des amendes qui leur sont infligées.

Enfin, il faut signaler que le budget de la COSOB est alimenté par les redevances perçues sur les services et les actes qu'elle rend. Des subventions lui sont consenties par l'Etat pour son budget de fonctionnement. C'est un indice supplémentaire qui souligne l'absence d'indépendance de la commission, à côté de tous les autres qui ont été précédemment indiqués, particulièrement en ce qui concerne les conditions de nomination de ses membres et des modalités d'exercice du pouvoir réglementaire. Cette fois-ci le législateur n'a pas été aussi loin comme il l'a fait pour le conseil de la monnaie et du crédit, et surtout pour le conseil supérieur de l'information.

(63)- Voir les articles 54, 58, 59 et 60 du décret législatif 93-10, op.cit.

2ème Partie : L'administration locale

§ 1. La wilaya

Le mouvement de dissolution des assemblées populaires de wilaya se poursuit en raison des dispositions relatives à l'état d'urgence (64). C'est ainsi que les assemblées des wilayas de Laghouat, Batna, Djelfa, Tipaza, Mila, Constantine ont été dissoutes par le décret exécutif 93-55 du 27 février 1993 (JO n°13), et celle d'El Bayadh par le décret exécutif 93-105 du 5 mai 1993 (JO n°30).

Par ailleurs, il faut souligner la démission (65) de l'assemblée populaire de la wilaya de Tizi-Ouzou, à majorité RCD, curieusement présentée comme une dissolution, au même titre que les autres, en vertu des dispositions relatives à l'état d'urgence, par le décret exécutif 93-127 du 29 mai 1993 (JO n°36).

Au total, ce sont 39 wilayas qui sont actuellement dépourvues d'assemblées populaires de wilaya et remplacées par des délégations exécutives. Il ne reste plus que dix wilayas dotées d'instances élues.

En ce qui concerne l'administration de la wilaya, deux organes sont mis en place :

- Le délégué à la sécurité auprès du wali (66).

C'est une fonction supérieure dont le titulaire est nommé par décret exécutif sur proposition du ministre de l'intérieur. Il est aligné sur le poste de secrétaire général de wilaya.

(64)- Voir chronique de 1992.

(65)- Le Matin du 5 mars 1993.

El-Watan du 7 mars 1993.

Il en est de même pour les assemblées populaires communales à majorité RCD, présentées aussi comme étant des dissolutions, voir infra.

(66)- Voir décret exécutif 93.314 du 19 décembre 1993. JO n° 84.

Le délégué assiste le wali en matière de conception, de mise en oeuvre et d'évaluation des mesures prises dans le domaine de la sécurité préventive. Il anime et coordonne les activités des chargés de missions de sécurité auprès du chef de daïra et des assistants de sécurité au niveau de la commune. Le délégué a donc une mission essentiellement préventive (67) pour protéger les biens et les personnes sur les lieux de travail en raison du climat sécuritaire qui sévit dans le pays. Ce sont donc les pouvoirs de police du wali qui sont renforcés par l'adjonction d'un collaborateur spécialement chargé des problèmes de sécurité (68).

Toutefois une remarque s'impose : quelles relations peut-il y avoir entre le nouveau poste de délégué à la sécurité auprès du wali et celui créé l'année dernière, à savoir le wali délégué à l'ordre public et à la sécurité (69), même s'il n'existe qu'au niveau des wilayas d'Alger, Oran, Constantine et Annaba. Le décret exécutif 93-314 ne vise nullement le décret exécutif 92-347. Par ailleurs, au niveau national, si le poste de ministre délégué auprès du ministre de l'intérieur chargé de la sécurité publique est remplacé par celui de délégué national à la sécurité auprès du ministre de l'intérieur; par contre, au niveau de la wilaya, le poste de wali délégué à l'ordre public et à la sécurité demeure (70). Aussi dans les quatres wilayas précitées, le délégué à la sécurité devrait être sous l'autorité du wali délégué à l'ordre public et la sécurité puisque le premier a rang de secrétaire général de wilaya, le second de wali.

- Le comité interministériel de solidarité nationale (71) connaît un prolongement territorial avec l'implantation au niveau de chaque

(67)- Voir le décret exécutif 93-206 relatif à la prévention et à la surveillance des institutions, administrations et organismes publics ainsi que dans les entreprises publiques économiques. JO n° 60.

(68)- Voir le décret 83.373 du 28 mai 1983 précisant les pouvoirs du wali en matière de sécurité et de maintien de l'ordre.

(69)- Décret exécutif 92-347 du 14 septembre 1992. JO n°58.

(70)- En effet le décret exécutif 93-314 n'abroge pas le décret exécutif 92-347.

(71)- Voir décret exécutif 93-192. Op.cit. JO n° 53.

wilaya d'un comité local de solidarité. Il est présidé par le wali et comprend les directeurs de wilaya chargés des services suivants : réglementation, jeunesse, sports, culture, affaires sociales et emploi, affaires religieuses, santé et population, éducation.

Ce comité a pour objet de suivre et d'évaluer l'action des associations implantées sur le territoire de la wilaya.

Enfin, les services de promotion de la jeunesse s'appelleront désormais "direction de la jeunesse et des sports" (JO n° 77, p.11).

§ 2. La daïra

Il est créé auprès du chef de daïra, un poste de chargé de mission de sécurité (72). C'est un poste supérieur de l'organisme employeur, classé par référence au grade d'administrateur principal, et il est pourvu par arrêté du wali.

Le chargé de mission de sécurité assiste le chef de daïra en matière de conception, de mise en oeuvre et d'évaluation des mesures dans le domaine de la sécurité préventive. Il anime l'action des assistants communaux à la sécurité. Enfin, il veille à l'application effective et "cohérente" (73) des mesures de sécurité arrêtées.

Le chef de daïra est déjà (74) chargé de veiller, sous le contrôle du wali, au maintien de l'ordre et de la sécurité publics. Le renforcement de ses prérogatives en la matière, par l'adjonction d'un collaborateur, se justifie par la situation sécuritaire du pays qui devient de plus en plus grave.

(72)- Voir décret exécutif 93-314. Op.cit.

(73)- C'est le terme utilisé dans le texte.

(74)- Article 7 du décret exécutif 90-230 du 25 juillet 1990 fixant les dispositions statutaires particulières aux emplois et fonctions supérieurs de l'administration territoriale. JO n° 31.

§ 3. La commune

1/ La dissolution d'assemblées populaires communales

Comme pour la wilaya, des assemblées populaires communales sont dissoutes :

- 43 par décret exécutif 93-56, JO n° 13;
- 52 par décret exécutif 93-106, JO n° 30;
- 78 par décret exécutif 93-128, JO n° 36.

Pour ce qui concerne les 78 dernières communes, il s'agit d'assemblées à majorité RCD qui ont démissionné. Curieusement, il leur a été appliqué les dispositions relatives à l'état d'urgence au même titre que les assemblées à majorité FIS. Logiquement, c'est l'article 34 de la loi 90-08 relative à la commune qui aurait dû s'appliquer et qui vise précisément le cas de la démission collective d'une assemblée populaire communale. Auquel cas, elle est remplacée par un conseil communal provisoire et non par une délégation exécutive communale (75).

2/ L'administration communale

Deux textes sont à signaler et qui portent tous deux sur les pouvoirs de police.

a) La création d'une police communale

Elle est instituée par le décret exécutif 93-207 du 22 septembre 1993 (76). La police municipale a pour objet de mettre en oeuvre

(75)- Voir chronique 1990, IDARA, n° 1, 1991. Le recours à la délégation exécutive peut se justifier par l'impossibilité d'organiser des élections, aujourd'hui.

(76)- Portant création d'un corps de la police municipale et déterminant ses missions et les modalités de son action. JO n°60, et qui du même coup abroge le décret 87-188 du 25 août 1987 portant création, organisation et attribution du corps de police communale.

les règlements édictés en la matière par les "autorités communales" (77) et d'assurer l'ordre, la salubrité et la tranquillité publics. Plus précisément, elle prend en charge les activités suivantes (78): la protection des biens et des personnes, la police administrative générale, le service d'ordre, la voirie, la circulation, la police de la chasse, de l'urbanisme et celle relevant du domaine forestier (79). Les gradés de la police communale disposent, en outre, de la qualité d'agents de police judiciaire (80).

Les membres du corps de la police communale sont des fonctionnaires soumis à un statut particulier (81), comprenant trois corps : agents, brigadiers et contrôleurs. Les gradés sont les contrôleurs principaux, les contrôleurs, les brigadiers chefs et les brigadiers.

Le décret exécutif 93-218 énonce les règles de recrutement, d'avancement et de discipline. Ce qui attire l'attention, ce sont les obligations particulièrement sévères qui pèsent sur les policiers municipaux, et parmi les plus significatives :

- observer "scrupuleusement" les règles de discipline;
- accepter les sujétions de service;
- observer "scrupuleusement" le secret professionnel;
- interdiction d'adhérer à un parti politique;
- interdiction du recours à la grève;

(77)- L'emploi d'une telle expression, de surcroît au pluriel, est curieux, quand on sait que c'est le président de l'assemblée populaire communale, et lui seul, qui exerce légalement ce pouvoir.

(78)- Les articles 3 à 8 du décret exécutif 93-207, op.cit, les donnent dans le détail. Voir aussi les articles 69, 71, 72 et 75 de la loi 90-08 relative à la commune.

(79)- Globalement, les pouvoirs sont plus vastes et plus importants que dans le cadre du décret 87-188, op.cit.

(80)- Décret législatif 93-14 du 4 décembre 1993 modifiant et complétant l'ordonnance 66-155 du 8 juin 1966 portant code de procédure pénale, JO n°80.

(81)- Décret exécutif 93-218 du 27 septembre 1993 portant statut de la police communale, JO n°63. Les membres de ce corps sont des fonctionnaires en ce sens qu'ils sont soumis à un statut particulier relevant du décret 85-59. Dans le cadre du décret 87-188 abrogé, ils sont soumis à un statut spécial et de ce fait sont rattachés à la direction générale de la sûreté nationale au même titre que la police nationale.

- interdiction des collectes et de recueil de dons;
- interdiction de la rédaction, impression, exposition et diffusion de tracts, journaux périodiques et publications ayant un caractère politique ou portant atteinte à la discipline du corps.

Trois années après la promulgation de la loi 90-08 relative à la commune (82), le décret exécutif 93-207 est venu mettre en place une police communale ayant des pouvoirs étendus, certainement justifiés par la situation sécuritaire que connaît le pays. Ce qui a, d'ailleurs, également justifié la création du poste d'assistant de sécurité au niveau de la commune.

b) L'assistant de sécurité

Ce poste est créé par le décret exécutif 93-314 (83). C'est un poste supérieur de l'organisme employeur dont le titulaire est nommé par le wali et classé par référence au grade d'administrateur principal.

L'assistant de sécurité est placé auprès de "l'autorité ayant pouvoir de police au niveau de la commune". Il est chargé d'assister cette autorité dans l'exercice de ses attributions en la matière, d'assurer le suivi et l'application effective et "cohérente" des mesures de sécurité préventive arrêtées par la hiérarchie (84).

Il faut noter que le décret exécutif 93-314 ne vise pas le décret exécutif 93-207 sus-cité relatif à la création de la police municipale mais le décret exécutif 93-206 relatif à la surveillance et à la

(82)- Voir l'article 74 de la loi 90-08.

(83)- Op.cit. qui, rappelons le, a créé les postes de : délégué national à la la sécurité, délégué à la sécurité auprès du wali, chargé de mission de sécurité auprès du chef de daïra.

Voir aussi décret exécutif 93-206 du 22 septembre 1993 relatif à la prévention et à la surveillance dans les institutions, administrations et organismes publics ainsi que dans les entreprises publiques économiques. JO n° 60.

(84)- Article 5 du décret exécutif 93-314, op.cit.

prévention. Ainsi donc, il n'existe pas de relation entre la police municipale et l'assistant de sécurité. Et pourtant l'une et l'autre ont des missions similaires en matière de sécurité sauf dans le premier cas, l'assistant de sécurité prend des mesures; dans le second cas, la police communale est chargée de leur exécution matérielle (85), sans pour autant être sous le contrôle hiérarchique du premier. L'autorité communale ayant pouvoir de police, pour reprendre la terminologie utilisée, assure le lien entre les deux instances.

§ 4. Les services extérieurs régionaux

Le décret exécutif 93-183 du 27 septembre 1993 (JO n° 50) crée et définit l'organisation et le fonctionnement des services extérieurs de l'environnement, qui rappelons-le, relèvent de la tutelle du ministère de l'éducation nationale (86).

Leurs missions sont nombreuses et variées (87) :

- appliquer la législation et la réglementation;
- instruire les dossiers relatifs aux demandes de visas et d'autorisations;
- proposer des mesures pour gérer les déchets;
- proposer les voies et moyens de prévention des pollutions accidentelles et les mesures conservatoires pour préserver l'environnement et la santé de la population;
- fournir des avis techniques aux collectivités locales et aux opérateurs économiques;
- informer, éduquer et sensibiliser le public;
- suivre au niveau des juridictions, les procédures et les actions engagées et liées à la protection de l'environnement.

(85)- Garde des édifices, protection des personnels et des usagers, patrouilles, surveillance.

(86)- Et plus précisément du ministre délégué aux universités et à la recherche scientifique. Il est vrai que l'environnement n'a pas cessé d'être ballotté d'un ministère à un autre, voir le *Matin* du 28 septembre 1993. p.9.

(87)- Par ailleurs, plusieurs décrets relatifs à la protection de l'environnement ont été publiés aux JO n° 46 et 50 de cette année.

Ces services extérieurs sont organisés sous forme "d'inspection régionale de l'environnement", répartis en treize inspections au niveau régional (88). Chaque inspection est composée de quatre services :

- inspection des installations classées et des risques technologiques majeurs;
- environnement urbain;
- protection des milieux et des ressources naturelles;
- administration et moyens.

Chaque service est dirigé par un chef de service nommé par arrêté du ministre, justifiant d'un niveau universitaire de quatre années de formation et bénéficiant d'une expérience d'au moins cinq années (89). L'inspection régionale s'appuie sur le corps des inspecteurs chargés de l'environnement (90) et sur les fonctionnaires prévus par la loi 83-05 du 5 février 1983 (91).

C'est un inspecteur régional qui dirige l'inspection régionale. Il est nommé par décret exécutif et est classé au rang de sous-directeur administration centrale.

Il est vrai que les problèmes de protection de l'environnement prennent une acuité de plus en plus grave en Algérie. Il est à se demander si effectivement ces inspections auront le personnel et les moyens nécessaires pour intervenir efficacement.

L'autre fait à signaler en ce qui concerne cette rubrique est la

89)- Ce chiffre peut paraître excessif. Il est vrai aussi qu'aucune règle ne définit le nombre de services extérieurs régionaux, chaque ministre étant libre en la matière.

90)- Le décret exécutif 93-183 parle de fonctionnaires. Curieusement, il cite les entreprises publiques comme lieu possible de recrutement !

91)- Décret 88-227 du 5 novembre 1988.

1)- Relative à la protection de l'environnement et dont les articles 134 et 135 donnent une liste de fonctionnaires et agents (de différentes administrations) intervenant en matière de protection de l'environnement.

déconcentration réalisée au profit des directeurs régionaux du budget (92) et aux directeurs de wilaya des postes et télécommunications (93), dans le domaine de la nomination et de la gestion du personnel. Néanmoins, dans le premier cas, les postes supérieurs ne sont pas concernés; dans le second cas, les chefs de bureaux, les chefs de centres, les receveurs hors classe et au dessus, ne sont pas également concernés.

Il est à souhaiter que de telles opérations de déconcentration soient étendues à d'autres administrations centrales, pour éviter que les services extérieurs régionaux ne soient réduits à de simples organes d'exécution ou de contrôle.

Enfin, il faut noter le décret exécutif 93-331 du 27 décembre 1993 (JO n° 86) modifiant et complétant le décret exécutif 91-76 du 16 mars 1991 portant organisation et fonctionnement des services extérieurs de l'administration des douanes. Ceux-ci comprennent:

- des directions régionales;
- des inspections divisionnaires;
- des bureaux de douanes;
- des inspections principales aux brigades;
- un service de lutte contre la fraude, et qui est une structure nouvelle.

Le directeur régional est assisté de deux directeurs régionaux adjoints chargés respectivement de la gestion des moyens humains et matériels et de la gestion de l'activité douanière. Il gère des crédits qui lui sont délégués en sa qualité d'ordonnateur secondaire.

Ainsi, le service des douanes est réorganisé et renforcé également au niveau local.

(92)- Arrêté du 28 février 1993. JO. n° 23.

(93)- Arrêté du 1 février 1993. JO. n° 54.

3ème Partie : L'administration spécialisée

Comme de coutume, de nombreux établissements publics sont créés chaque année (94).

§ 1. L'établissement public administratif

1/ L'agence algérienne de coopération internationale

Au titre des créations, c'est l'agence algérienne de coopération internationale (95) qui mérite un examen. D'abord, sauf erreur de notre part, c'est la première fois qu'un tel organisme est créé. Ensuite, c'est un utile instrument d'impulsion et de coordination des politiques sectorielles de coopération, notamment dans le domaine scientifique et technique.

En effet, certaines de ses missions ne manquent pas d'intérêt du fait que cette agence s'occupe de problèmes plus ou moins délaissés, par exemple :

- promouvoir, placer et assurer le suivi des cadres nationaux détachés à l'étranger dans le cadre de la coopération;
- coordonner avec les ministères, la politique de formation des étudiants étrangers en Algérie;
- établir et entretenir des relations avec la communauté scientifique algérienne installée à l'étranger;
- produire des études, mettre en place une banque de données.

L'agence est placée sous la tutelle du ministre des affaires étrangères, lequel, propose le directeur général, nommé par décret présidentiel. L'agence est dotée d'un conseil d'orientation, composé de représentants de différents ministères, du directeur général de la fonction publique et du délégué à la planification.

94)- Voir l'actualité juridique de cette même revue qui en donne la liste complète.

95)- Décret présidentiel 93-272 du 14 novembre 1993. JO n°75.

2/ L'agence de promotion, de soutien et de suivi de l'investissement

La création d'une agence de promotion, de soutien et de suivi de l'investissement (APSSI) mérite un examen particulier (96) du fait du rôle qu'elle est appelée à jouer en ce domaine et en raison de son statut.

a) Missions

L'APSSI recouvre un vaste champ d'intervention :

- assister les investisseurs, nationaux, étrangers pour les formalités à accomplir. Malgré le discours politique qui déclare un engagement en faveur de l'économie de marché, la dichotomie est maintenue entre entreprises privées et publiques, ces dernières n'étant pas concernées (97);
- évaluer les projets d'investissement pour décider l'octroi de divers avantages;
- suivre la réalisation des projets;
- mise en relation d'affaires;
- règlement des litiges avec les tiers (98);
- promouvoir l'image de l'Algérie.

Au vu de ces nombreuses missions, on se demande si l'agence sera en mesure de les prendre correctement en charge, surtout du point de vue de l'encadrement. De plus, elle semble être encombrée de mis

(96)- Décret législatif 93-12 du 5 octobre 1993 relatif à la promotion de l'investissement. n°64.

(97)- Les entreprises publiques peuvent bénéficier par voie réglementaire des dispositions du présent décret législatif pour les investissements qu'elles réalisent (article 43).

(98)- Mais les différends résultant du fait de l'investisseur ou d'une mesure prise par l'Etat seront soumis aux juridictions compétentes sauf en cas d'existence de conventions bilatérales ou multilatérales.

sions qui ne semblent pas opportunes pour une agence de promotion de l'investissement telles que le suivi de la réalisation des projets, le règlement des litiges entre les investisseurs et les tiers, la mise en relation d'affaires.

b) L'organisation de l'agence

Le décret législatif est peu prolixe en la matière et renvoie à un texte ultérieur qui va arrêter son organisation et son fonctionnement. Qualifiée d'agence, elle doit normalement prendre la forme d'un établissement public. Elle est rattachée au chef du gouvernement qui exerce la tutelle sur elle, curieuse solution alors qu'elle doit normalement relever du ministre chargé de l'économie (99).

L'APSSI est organisée sous forme de guichet unique, regroupant des représentations de plusieurs administrations (100) habilitées à donner les autorisations nécessaires. La formule du guichet unique polyvalent vise à faciliter les démarches et à gagner du temps.

c) La procédure de déclaration

L'investisseur dépose un dossier d'investissement (101) auprès de l'agence à l'appui duquel il demande les avantages qu'il souhaite obtenir en fournissant les justificatifs nécessaires. De plus, ces avantages varient selon que le projet sera réalisé dans le cadre du régime général (102) ou du régime particulier (103).

Après étude du dossier, l'agence décide des avantages à octroyer

(99)- En attendant la création de l'agence, c'est le ministre délégué, chargé de la PME qui prend en charge ses activités (art. 48).

(100)- Douane, fisc, registre de commerce...

(101)- L'article 4 donne la liste des informations à fournir.

(102)- Articles 17 à 19.

(103)- Classé en différentes zones spécifiques; zones à promouvoir, zones d'expansion. Par ailleurs, il est prévu des zones franches.

éventuellement. Un verrou important saute : il n'est pas délivré d'agrément. S'agissant d'un régime de déclaration, l'investisseur s'engage à ses risques et périls tout en étant soumis à certaines obligations (104).

Élément important dans cette procédure : l'agence, est tenue de donner sa réponse dans un délai de 60 jours. Si des avantages ne sont pas accordés, l'investisseur introduit un recours devant le gouvernement qui dispose d'un délai de 15 jours pour répondre; laquelle réponse n'est pas susceptible de faire l'objet d'un recours juridictionnel. Toutefois, l'investisseur peut passer à la réalisation, sauf qu'il ne bénéficie pas d'avantages.

Il faut tout de même relever une étonnante disposition : quand le projet revêt un intérêt particulier (105) pour l'économie nationale, il donne lieu à la passation d'une convention entre l'investisseur et l'agence, agissant pour le compte de l'Etat. Ce type d'investissement donne droit à des avantages supplémentaires. Après approbation par le conseil du gouvernement, la convention est publiée au journal officiel.

En définitive, il faut signaler une pratique détestable du législateur, qui, cette fois est exagérée : le renvoi à des textes ultérieurs. En effet, ce décret législatif ne fait pas moins de onze renvois. Ce qui n'est pas pour rassurer les investisseurs, d'autant plus que, parfois, les délais sont tout aussi excessifs entre le texte législatif et les textes d'application.

Par ailleurs, ce texte a été unanimement critiqué à travers la presse (106) car il rappelle, par certains côtés, la bureaucra-

(104)- Voir les articles 14, 44 et 46.

(105)- En raison de la nature du projet : dimension, technologie utilisée, taux d'intégration, gains en devises, rentabilité à long terme (Article 15).

(106)- Liberté du 10 novembre 1993. p.10 et du 31 octobre 1993. p.7. La Nation n°46 du 10 au 16 novembre 1993. p.18 et n°44 du 27 octobre au 02 novembre 1993. L' Hebdo-libéré n°137 du 10 au 16 novembre 1993. p.15.

tie étouffante de la défunte OSCIP. Sans doute, c'est pour prévenir de telles attaques que l'avant-projet de création de l'APSSI a été soumis aux organisations patronnales et qu'il a été finalement adopté par elles (107). A ce jour, ce texte n'a pas encore été publié.

3/ Les modifications

Au titre des modifications, signalons les textes suivants :

- précisions des missions, organisation et fonctionnement de l'institut des études stratégiques et globales, JO n° 6 et 42;
- transformation du centre national d'études historiques en centre national de recherche préhistorique, anthropologique et historique, JO n° 41;
- statuts de la bibliothèque nationale, JO n° 42 et qui s'appellera désormais "bibliothèque d'Algérie", elle est placée sous la tutelle du chef du gouvernement et non plus du ministre de la communication, JO n° 87;
- réorganisation de l'institut national de la santé publique, JO n° 2.

§ 2. Le Centre de recherche et développement (CRD)

Cette année a vu la création d'un CRD dénommé "Bureau d'étude et de prestation" (108). Il fournit sur une base conventionnelle, au chef du gouvernement, aux membres du gouvernement et à toute institution ou administration publique, les expertises nécessaires pour la mise en oeuvre du programme du gouvernement. C'est donc un organisme qui est au service exclusif de la réalisation de la politique gouvernementale. On ne peut s'empêcher de s'interroger sur le rôle, à ce propos, de l'administration centrale puisqu'elle est théorique-

(107)- Le Soir d'Algérie du 26 janvier 1994. Liberté du 25 janvier 1994.

(108)- Décret exécutif 93-95 du 15 avril 1993. JO n°22.

ment outillée pour ce faire. De plus, un tel instrument ne fera qu'aggraver la bureaucratie ambiante et jeter la suspicion sur différents acteurs. Enfin, c'est un aveu implicite de la difficulté à mettre en oeuvre le programme du gouvernement par le biais des canaux traditionnels.

Bien entendu, ce bureau est placé sous la tutelle du chef du gouvernement. Le directeur est nommé par décret exécutif. Le capital social initial est doté de dix millions de dinars, libérés en une seule fois. Les règles d'organisation et de fonctionnement seront fixées ultérieurement par voie réglementaire.

Depuis que cette forme d'action existe (109), il faut dire qu'elle n'a pas les faveurs des pouvoirs publics malgré la souplesse de gestion qu'elle autorise. En effet, en cinq années, il n'a été créé que cinq CRD, ce qui est bien peu :

- Centre d'inginiérie et d'expertise financière, décret exécutif 90-07, JO n°2;
- CRD "expertise et conseil juridique", décret exécutif 90-345, page 1297;
- CRD "audit et management", décret exécutif 90-346, page 1299;
- Centre d'étude de la concurrence et des prix, JO. 1991, n°9
- Le bureau d'étude et de prestation, décret exécutif 93-95, JO n°22.

(109)- Articles 51 à 54 de la loi 88-01 du 12 janvier 1988 portant loi d'orientation sur les entreprises publiques économiques. Voir aussi chronique, IDARA, n°1, 1991, p.88.