

RÉTROSPECTIVE RELATIVE AUX ASPECTS JURIDIQUES ET INSTITUTIONNELS DU SERVICE PUBLIC DE L'EAU

M.O.BELLOUL ()*

La présente rétrospective a été présentée par l'auteur sous forme de communication lors de la conférence nationale sur l'eau tenue à Alger les 28 - 29 et 30 Janvier 1995.

Sa publication dans le cadre de la revue IDARA se veut une contribution - en tant que points de repères - au moment où les amendements au code des eaux de 1983 viennent d'être adoptés par le CNT.

En effet, ces amendements nous paraissent de nature à permettre d'encadrer une mutation qualitative importante dans l'essentiel de ce qui permet la connaissance, la préservation, la protection et la gestion rationnelle d'une ressource vitale en tout pays, mais frappée du sceau de la rareté dans le nôtre. La compréhension d'une mutation de cette nature nécessite l'éclairage de l'expérience qui a pu être accumulée en ce domaine depuis l'indépendance et qui est présentée ici sous forme de rétrospective.

L'articulation retenue s'ordonne autour des cinq périodes les plus significatives de 1962 à 1994, veille de la conférence nationale sur l'eau :

A - 1962 - 1970

B - 1970 - 1983

C - 1983 - 1987

D - 1987 - 1990

E - 1990 - 1994.

Il est proposé en annexe une grille de lecture de notre instrumentation juridique permettant les actions de consolidation de l'organisation actuelle du système de gestion du service public de l'eau.

(*) Enseignant associé à l'E.N.A.

A - PÉRIODE 1962 - 1970 ¹

"La période de 1962 à 1970 est caractérisée par la présence d'une multitude d'opérateurs et l'absence quasi-totale d'intervention de l'Etat en matière d'organisation de l'activité.

Cette période est marquée par le maintien de toutes les structures héritées de la période antérieure à 1962.

A l'exclusion des ensembles complexes réalisés et gérés par l'Etat (essentiellement le système de Béni-Bahdel alimentant Oran et le système de la Cheffia alimentant Annaba), l'exploitation des installations relève exclusivement des autorités locales.

L'exploitation est ainsi assurée par :

- des services des eaux communaux dans la plupart des communes,
- des régies (comme à Oran par exemple),
- des Sociétés à caractère inter-communal comme le RESSA dans la région de Ghardaïa,
- des entreprises privées étrangères, Société Nord-Africaine des Eaux sur une partie d'Alger et SODEXUR au Sud du pays (Ouargla, Hassi-Messaoud).

Cette Organisation était, essentiellement, orientée pour répondre à la satisfaction des seuls besoins des grandes agglomérations".

"Au cours de cette période on a assisté à une dégradation constante de la situation et, ce en raison, essentiellement des difficultés croissantes rencontrées par les autorités locales dans l'exercice de cette mission".

A l'exception de quelques cas isolés, essentiellement, dans les grandes métropoles, il y a disparition générale de toute gestion technique des installations.

L'ensemble des conclusions tirées de l'analyse de la situation à la fin de cette période ont conduit le Gouvernement à décider la création d'un organisme à caractère industriel et commercial équivalent de la SONELGAZ pour l'eau potable" (la SONADE) ² .

¹ Les éléments relatifs à cette période sont textuellement repris de "la communication portant sur l'organisation de la gestion et de l'exploitation des infrastructures d'alimentation en eau potable et d'assainissement" présentée au Gouvernement par le Ministère de l'Hydraulique, de l'Environnement et des Forêts en Janvier 1985.

² Ordonnance n° 70-82 du 23-11-1970 portant création et approuvant les statuts de la société nationale de distribution de l'eau potable et industrielle (J.O. RADP n° 104 p. 1154).

B - PÉRIODE 1970 - 1983

Avant l'examen des éléments caractéristiques de cette période, il est utile de souligner que l'intervention des premiers textes de base relatifs à la Commune en Janvier 1967 et à la Wilaya en Mai 1969 n'a pas été porteuse de clarification concernant les compétences de ces deux collectivités locales dans le domaine de l'eau et de l'hydraulique. Dans ce cadre en effet, seul l'article 87 du Code de la Wilaya énonce que "l'Assemblée Populaire de Wilaya" entreprend toutes opérations indispensables au développement de l'infrastructure énergétique, routière article auquel, peut-être ajouté les dispositions des articles 74 à 77 relatifs au développement agricole.

Par contre entre 1970 et 1983 apparaîtra un foisonnement de décisions et d'instruments juridiques qui témoigneront d'une superposition de choix et d'une réalité complexe.

1-Le 23 Novembre 1970, la création de la SONADE est perçue comme étant la solution devant permettre à l'Etat :

- "d'assurer dans les conditions techniques acceptables l'alimentation en qualité et quantité de la population ;
- de mettre fin au cycle d'investissements en concours définitifs ;
- d'assurer progressivement une participation de plus en plus substantielle des consommateurs à la couverture des coûts de l'activité eau potable" (in : communication de Janvier 1985 précitée).

L'ordonnance de création de la SONADE lui confère en 1970 :

- "le monopole sur l'ensemble du territoire national de la distribution des eaux servant à l'alimentation des populations et des zones industrielles et touristiques" (article 2);
- "le transfert des éléments de l'actif et du passif des patrimoines de l'Etat et des Collectivités Locales afférents aux diverses installations des alimentations en eau faisant l'objet du monopole institué à l'article 2 ci-dessus" (article 3).

Une période de transition est organisée autour d'une date butoir et de modalités :

- la SONADE n'exerce son monopole que du jour de la prise de possession de chaque installation concernée (article 4).

"Jusqu'à cette date, l'Etat ou la Collectivité Locale propriétaire des installations continue d'assumer l'ensemble de ses droits et obligations, conformément à la législation antérieure à l'institution du monopole précité" (article 4) - (alinéa 2).

"La SONADE devra avoir pris possession de l'ensemble des installations existant sur le territoire national et relatives aux alimentations en eau faisant l'objet du monopole institué à l'article 2 ci-dessus, au plus tard le 31 Décembre 1983".

2 - Dès le début de l'année 1974, soit le 16 Janvier il est procédé par ordonnance n°74-01³ de cette date à une reformulation de l'ordonnance de 1970 qui met en place un autre schéma qui opère une séparation entre la gestion, la maintenance, le renouvellement des installations afférentes à la production et l'adduction des eaux, et la gestion des réseaux de distribution ainsi que leur entretien et leur renouvellement.

Le premier volet est confié à la SONADE, le second aux Collectivités Locales dans les termes suivants :

- "La SONADE est, sur l'ensemble du territoire national, chargée de la gestion, de la maintenance et du renouvellement des installations afférentes à la production et l'adduction des eaux servant à l'alimentation des populations et des zones industrielles et touristiques.

Les réseaux de distribution d'eau à l'usage individuel ou collectif sont, conformément aux dispositions fixées par l'ordonnance n°67-24 du 18 Janvier 1967 portant Code Communal directement gérés par les Collectivités Locales qui en assurent l'entretien et le renouvellement" (article 2 - ordonnance n°74-01 du 16 Janvier 1974).

En conséquence de cette répartition l'article 3 de l'ordonnance de 1974 énonce que "les éléments de l'actif et du passif des installations de production et d'adduction appartenant à l'Etat et aux Collectivités Locales, sont transférés à la SONADE.

Les conditions de transfert des installations, appartenant aux Collectivités Locales, seront fixées par décret".

En terme d'échéance, l'article 6 de la même ordonnance précise que "La SONADE devra avoir pris possession de l'ensemble des installations de production et d'adduction d'eau visées à l'article 2 ci-dessus, au plus tard le 31 Décembre 1974".

Les conditions de ce transfert ont été précisées par le décret n°74-170 du 12 Juillet 1974⁴ relatif à l'alimentation en eau potable des Collectivités Locales, il est utile de relever dans ce texte les deux dispositions suivantes :

³ Ordonnance n° 74-1 su 16.01.1974 (JO. RADP - n° 10 de 1974 p. 77).

⁴ Décret n°74.170 du 12 Juillet 1974 relatif à l'alimentation en eau potable des Collectivités Locales (JO. RADP. n°60 de 1974 p.656).

-l'article 1er qui dispose "les ouvrages de production, d'adduction et les installations de distribution d'eau font l'objet des définitions portées en annexe à l'original du présent décret" (donc non publié au journal officiel),

-l'article 2 qui précise que "Dans le cas où un ouvrage assure la double fonction adduction - distribution, telle que définie en I, 4ème alinéa b et c de l'annexe à l'original du présent décret, la gestion de l'ouvrage est exclusivement assurée par la SONADE".

3 - Ce schéma connaîtra des modifications successives dès 1975.

En effet, par ordonnance n°75-85 du 25 Décembre 1975 ⁵ relative à la production, l'adduction et la distribution d'eau potable et industrielle dans la Wilaya d'Alger, il est stipulé :

- article 1er "Les activités de production, adduction et de distribution d'eau potable et industrielle sur le territoire de la Wilaya d'Alger sont confiées à la SONADE - Direction Régionale de la Wilaya d'Alger".

- Article 2 "La Direction Régionale de la Wilaya d'Alger est placée sous l'autorité du Wali d'Alger qui agit en étroite coopération avec les services techniques du Secrétariat d'Etat à l'Hydraulique et notamment la SONADE".

En fait, cela a concerné pour la ville d'Alger la gestion "du champ de Haouch Felit, les installations gérées précédemment par la SNMC et le réseau précédemment concédé par la Commune d'Alger à la SNAE (hauteurs d'Alger et Sahel". "Le reste du réseau d'Alger a été géré par l'entreprise communale ECOEVA créée en 1975" (in : communication de Janvier 1985 précitée).

Cette organisation pour la Wilaya d'Alger sera reconsidérée à son tour en Avril 1977.

L'ordonnance n°77-13 du 19 Avril 1977 ⁶ va procéder à "La dissolution de la Direction Régionale de la Société Nationale de Distribution d'Eau Potable et Industrielle (SONADE) ayant compétence sur le territoire de la Wilaya d'Alger".

- En fait, ce texte prononcera également la dissolution de l'entreprise communale des eaux de la ville d'Alger (ECOEVA) et de la société algéroise des compteurs (SAC) (article 1er de l'ordonnance précitée).

⁵ Ordonnance n°75-85 du 25 Décembre 1975 (JO.RADP n° 104 de 1975 p. 1156).

⁶ Ordonnance n°77-13 du 19 Avril (JO.RADP. n° 32 de 1977 p. 458).

Il sera également précisé par l'ordonnance de 1977 que "L'ensemble des biens meubles et immeubles et les moyens humains qui leur sont actuellement dévolus, sont transférés à la Wilaya d'Alger qui est chargée de procéder à la création d'une entreprise socialiste de Wilaya ayant pour mission :

- la satisfaction des besoins en eau potable et industrielle, des ménages, des collectivités publiques, des administrations et des entreprises;
- l'évacuation, le traitement et l'exploitation des eaux usées" (article 2).

Cette création interviendra en 1977 à travers l'entreprise de Wilaya "SEDAL" chargée de la gestion des installations d'alimentation en eau et d'assainissement sur l'ensemble de la Wilaya d'Alger.

Vers la fin de l'année 1979 il peut-être noté l'énoncé d'un principe d'une gestion financière autonome du service public de distribution d'eau ménagère et industrielle et d'assainissement, à travers l'article 119 de la loi n°79-09 du 31 Décembre 1979 portant loi de finances pour 1980 ⁷.

Cet article dispose "Les services publics de transports en commun, de distribution d'eau ménagère et industrielle et d'assainissement de chacune des communes Chef-lieu de Wilaya et des communes de plus de 50.000 habitants peuvent être dotés de l'autonomie financière par arrêté du Ministre de l'Intérieur".

4 - L'année 1981 consacrera l'intervention d'instruments juridiques qui rendent quasi exclusive les compétences des collectivités Locales en matière de service public de l'eau.

Ce sera d'abord le fait de l'article 159 bis 2 de la loi n°81-09 du 4 Juillet 1981 modifiant et complétant l'ordonnance n°67-24 du 18 Janvier 1967 portant code communal qui dispose notamment ⁸ :

- "l'APC participe à la préservation, à l'amélioration et au développement de la santé et de la collectivité.

A ce titre, elle oeuvre, avec le concours des autres services concernés, notamment ceux de la santé publique pour :

⁷ Loi n° 79-09 du 31 Décembre 1979 portant loi de finances pour 1980 (JO. RADP. n° 53 de 1979 p. 1031).

⁸ Loi n°81-09 du 04 Juillet 1981 modifiant et complétant l'ordonnance n°67-24 du 18 Janvier 1967 portant code communal (JO.RADP n° 27 de 1981 p.661).

1° - assurer, d'une manière générale, l'hygiène publique et la salubrité de l'environnement, notamment en matière :

- de distribution d'eau ;
- d'évacuation et de traitement des eaux usées et de déchets ;
- de lutte contre les vecteurs des maladies transmissibles".

Par contre, la loi n°81-02 du 14 Février 1981 modifiant et complétant l'ordonnance n°69-38 du 23 Mai 1969 portant Code de la Wilaya, n'évoque expressément la compétence de la Wilaya en matière hydraulique qu'à travers les dispositions suivantes de son article 87⁹ :

"L'assemblée Populaire de Wilaya entreprend toutes opérations indispensables au développement de l'infrastructure énergétique, routière, hydraulique ou portuaire de la Wilaya".

Le retour au "tout Collectivités Locales" sera opéré au plan des principes juridiques par l'intervention du décret n°81-379 du 26 Décembre 1981 déterminant les compétences et les attributions de la commune et de la Wilaya dans le secteur de l'hydraulique¹⁰.

Ce texte figure au nombre des 17 de la même nature pris à la même date pour déterminer les attributions de la commune et de la wilaya - et partant ce qui reste à la compétence de l'Etat central - pour tous les secteurs d'activités - ceci en application du principe posé aussi bien par la loi reformant en 1981 le Code Communal que celle reformant le Code de Wilaya :

- article 172 bis loi 81-02 du 14/02/81 (Code de Wilaya) :

"Les compétences et les attributions de la wilaya seront, pour chaque secteur d'activité, déterminées par décret".

- article 283 loi 81-09 du 04/07/81 (Code de la Commune) :

"Les compétences et les attributions de la Commune sont, pour chaque secteur d'activité déterminées par décret".

⁹ Loi n°81-02 du 14 Février 1981 modifiant et complétant l'ordonnance n°69-38 du 23 Mai 1969 portant code de la wilaya (JO.RADP n°07 de 1981 p.99).

¹⁰ Décret n°81-379 du 26 Décembre 1981 (JO.RADP N°52 de 1981 p. 1321).

Le "tout collectivités locales" ressort clairement des seuls articles 1er et 23 du décret 81-379 précité. Il ressort plus simplement d'une lecture intégrale de ce décret qui est reproduit in extenso ci-après en annexe pour permettre à tout à chacun une relecture de ce texte qui détaille un choix de nature institutionnelle qui sera profondément remis en cause deux années après, remis au goût du jour dix années plus tard par certaines études, ce qui permet de mesurer la complexité juridique et institutionnelle dans toute son ampleur.

5 - L'année 1983 verra l'intervention d'autres instruments juridiques, institutionnels et organisationnels qui vont recadrer l'activité du secteur jusqu'à nos jours pour l'essentiel et en superposition avec les choix précédemment relatés.

a- En fait il sera reconsacré un "tout Etat" diamétralement opposé au choix de . 981

"Sur la base des orientations du Comité Central et en application des décisions arrêtées par le Gouvernement 13 entreprises nationales ont été créées le 17 Mai 1983 ¹¹ chargées de prendre en charge la gestion et l'exploitation des installations d'alimentation en eau potable et d'assainissement sur l'ensemble du territoire national" (in : communication de Janvier 1985 précitée).

Les entreprises couvraient le territoire respectivement de chacune des 31 wilayas de l'époque (allant de deux à quatre wilayas).

Chacune de ces entreprises est chargée de :

- la production et le traitement de l'eau,
- l'approvisionnement en eau des agglomérations relevant de sa compétence territoriale,
- l'exploitation des ressources en eau,
- la gestion et la maintenance des réseaux de distribution de l'eau,
- la gestion et l'entretien des réseaux d'assainissement,
- l'application de la tarification des consommations en eau,
- la réalisation de toutes études techniques, technologiques, économiques et financières en rapport avec son objet,

¹¹ Décrets n°83-328 à 340 du 14 Mai 1983 (JO.RADP n°20 de 1983 p.932 à 960).

- la construction, l'installation ou l'aménagement de tous moyens industriels nouveaux pour son propre compte ou pour le compte de tiers,

- l'application des clauses du cahier des charges approuvé par arrêté du Ministre de l'Hydraulique, du Ministre des Finances et du Ministre de l'Intérieur" (article 2 de chaque décret relatif à chaque entreprise).

Les moyens de ces entreprises sont constitués au terme des décrets de création par une dotation de l'Etat par voie de transfert à partir "des biens détenus ou gérés, par les entreprises, services ou régies communaux des eaux potables ou usées, des installations et moyens humains et matériels liés à la réalisation des objectifs qui leur sont assignés".

Ceci incluant le cas échéant la SONADE, dont la dissolution est prononcée par l'article 19 du décret n°83-327 du 14 Mai 1983 portant création de l'Entreprise Nationale de Traitement des Eaux (ENTE) ¹².

b - La reprise quasi-directe de l'activité du secteur par l'Etat qu'a concrétisé la création des 13 entreprises nationales de l'eau en Mai 1983 sera solennellement consacrée par la promulgation de la loi n°83-17 du 16 Juillet 1983 portant Code des Eaux¹³.

Ce texte fondamental exprime à travers ses 158 articles les fondements, les objectifs et les moyens d'une politique nationale de l'eau, tels qu'ils ont été perçus et conçus dans le cadre institutionnel de 1983.

Dans le cadre de cet historique, il y a lieu de retenir que ce code exprime le choix institutionnel ci-après :

- l'usage du domaine public hydraulique donne lieu, dans tous les cas, à concession (article 20).

C'est l'Etat seul qui par acte de droit public concède la gestion du service public de l'eau que ce soit pour les établissements publics, les entreprises publiques ou les collectivités locales (article 21 - Alinéa 2).

C - PÉRIODE 1983-1987

1 - L'année 1985 verra l'énoncé d'une décision consécutive à l'opération restructuration des entreprises socialistes nationales qui réintroduira d'une manière ambiguë la compétence des Collectivités Locales en matière de service public de l'eau.

¹² Décret n°83-327 du 14 Mai 1983 (JO.RADP n°20 DE 1983 p.930).

¹³ Loi n°83 du 17 et 16/07/1983 (JO.RADP n°30 p.1270).

Cette décision est constituée par l'article 153 de la loi n°84-21 du 24 Décembre 1984 portant loi de finances pour 1985 qui dispose :

- "Subséquemment aux opérations de restructuration des entreprises socialistes nationales et dans le cadre du dispositif y afférent arrêté par le Gouvernement, les biens, droits, parts et moyens de toute nature devant faire l'objet d'une dévolution aux Collectivités Locales, sont distraits du domaine économique de l'Etat et transférés, en pleine propriété (à titre onéreux, gratuit ou au dinar symbolique) à la wilaya ou à la commune concernée et incorporés à leur domaine économique respectif.

Ils ne peuvent recevoir d'autre utilisation que celle conforme à leur nature et à leur destination.

Les présentes dispositions sont applicables pour 1985 et leurs modalités d'application seront précisées par voie réglementaire". Cette disposition a été régulièrement prorogée jusqu'en 1988.

Le texte d'application quant à lui est intervenu à travers le décret n° 86-24 du 11 Février 1986 précisant les modalités d'application de l'article 153 de la loi de finances pour 1985.

Dans le cadre de la communication de Janvier 1985, le secteur a proposé plusieurs variantes dont une qui a été retenue en termes de démarche.

A ce propos la communication présente la variante retenue comme suit :

"Variante 4 : création d'Entreprises Nationales à compétence régionale et d'Entreprises de Wilaya.

Cette solution tient compte de l'importance des infrastructures hydrauliques à gérer et de la nécessité d'une gestion unique des systèmes :

- au niveau des grandes métropoles : Alger, Oran, Constantine et Annaba, un regroupement de l'activité de gestion et d'exploitation en eau potable au sein d'une entreprise nationale à compétence régionale est proposé :

- la région étant constituée par les wilayas concernées par les transferts ;

- au niveau des autres communes où l'alimentation est assurée par des ressources locales, l'unité de gestion peut être compatible avec les respects des limites géographiques de la wilaya.

Cette variante permet la mise en place d'un système d'organisation différencié en fonction des infrastructures hydrauliques à gérer et répond aux nécessités de la décentralisation.

C'est ainsi, qu'il est proposé quatre entreprises nationales à compétence régionale de gestion des grands systèmes à infrastructures d'alimentation en eau potable couvrant quatorze wilayas et trente quatre entreprises de Wilaya pour la gestion des infrastructures d'alimentation en eau potable locales".

La concrétisation de ce nouveau schéma interviendra en 1987 de la manière suivante :

Il sera finalement retenu :

- le maintien de neuf entreprises nationales à compétence régionale sur le territoire de vingt deux wilayas avec restructuration suivi en application de l'article 153 de la loi de finances pour 1985 d'un transfert à quatorze wilayas ¹⁴.

- la dissolution des quatre autres entreprises nationales sur les treize et transfert à douze wilayas :

* 1 Laghouat : Laghouat, Djelfa, Ghardaïa

* 2 Batna : Batna, Biskra, Tebessa

* 3 Béchar : Béchar, Tindouf, Adrar

* 4 Ouargla : Ouargla, Illizi, Tamanrasset.

Le schéma organisationnel qui sera mis en oeuvre à partir de cette date est celui en place au plan des principes en 1994.

Il convient de souligner que cette mise en oeuvre se fera sur la base des fondements de la variante proposée par le secteur en 1985 et les principes posés par le code des eaux en 1983, à savoir :

1 - Gestion par une unité à compétence régionale créée par l'Etat pour les wilayas concernées par les transferts et gestion par les Collectivités Locales là où l'alimentation est assurée par des ressources locales.

2 - Toute gestion du service public de l'eau donne lieu à acte de concession délivré

¹⁴ Décrets n°87-103 à 111 du 5 Mai 1987 (JO.RADP n°19 de 1987 p.471 à 479).

par l'Etat et assuré dans le cadre de cahiers des charges. Ce principe posé par les articles 20 et 30 du code des eaux s'est concrétisé en 1985 par le décret n°85-266 du 29/10/1985 relatif à la concession des services publics d'alimentation en eau potable et d'assainissement¹⁵.

L'article 1er de ce décret dispose "Peuvent être concédés à des entreprises, à des établissements publics et aux Collectivités Locales, les services publics d'alimentation en eau potable et d'assainissement, ainsi que les installations y afférentes réalisées par l'Etat".

S'agissant de l'acte de concession, l'article 2 précise "qu'il est établi par arrêté du Ministre de l'Hydraulique, de l'Environnement et des Forêts".

Quant au cahier des charges type (qui n'interviendra qu'en 1992) son principe est énoncé par l'article 5 du décret 85-266 précité comme suit :

"Le cahier des charges-type relatif à l'exploitation des services publics d'alimentation en eau potable et d'assainissement est approuvé par arrêté du Ministre de l'Hydraulique, de l'Environnement et des Forêts, du Ministre des Finances et du Ministre de l'Intérieur et des Collectivités Locales".

Concrètement le système a été organisé sur cette base à savoir :

- maintien de neuf Entreprises d'Etat compétentes sur le territoire de vingt deux wilayas ;

- arrêtés de concession par l'Etat aux vingt six wilayas concernées par la gestion de ressources locales (dix arrêtés du 13/07/1987 portant concession à vingt quatre Wilayas et deux arrêtés du 26/01/1988 portant concession aux deux wilayas restantes)¹⁶.

D - PÉRIODE 1987 - 1990

Cette période sera caractérisée par une refonte des textes de base relatifs à la commune et à la wilaya, consécutivement à la promulgation de la nouvelle Constitution du pays en Février 1989.

Dans un contexte de mutation sociale, économique et politique d'une profonde ampleur, le rôle de l'Etat ayant subi une mutation celui de ses collectivités locales devait

¹⁵ Décret n°85-266 du 29/10/1985 (JO.RADP n° 45 de 1985 p.1089).

¹⁶ Arrêtés du 13 Juillet 1987 (JO.RADP n°10 p.302 à 306).

Arrêtés du 26 Janvier 1988 (JO. RADP n° 11 de 1988 p. 335).

l'être nécessairement. Ce sera chose faite à travers les lois d'Avril 1990 relatives à la commune et à la wilaya.

Pour ce qui concerne la présente description, il y a lieu de retenir une reformulation nouvelle du rôle de la wilaya et de la commune en matière de service public de l'eau.

1 - La Wilaya

La loi n°90-09 du 07 Avril 1990 relative à la wilaya limite considérablement sa compétence en matière de service public de l'eau par rapport à celles qui lui ont été confiées en 1981¹⁷.

De manière concrète il ne lui est reconnu qu'un rôle d'assistance technique et financière aux communes exprimé comme suit par l'article 69 de la loi précitée.

"L'assemblée Populaire de Wilaya oeuvre au développement de la petite et moyenne hydraulique.

Elle assiste techniquement et financièrement les communes dans les projets d'alimentation en eau potable, d'assainissement et de recyclage des eaux dépassant le cadre territorial des communes concernées".

2 - La commune

Au niveau de la commune la nouvelle loi qui l'organise et la régie¹⁸ va par contre énoncer des dispositions qui établissent sa compétence en matière de service public de l'eau de façon qui suscite l'interrogation vis-à-vis des dispositions du code des eaux.

Cette compétence est énoncée à travers les deux dispositions suivantes :

1 - Article 107 "La commune a la charge de la préservation de l'hygiène et de la salubrité publique notamment en matière :

- de distribution d'eau potable ;
- d'évacuation et de traitement des eaux usées et des déchets solides urbains ;
- de lutte contre les vecteurs de maladies transmissibles.
- " "
- " "

¹⁷ Loi n°90-09 du 07 Avril 1990 (JO.RADP n°15 de 1990 p.434).

¹⁸ Loi n°90-08 du 07 Avril 1990 (JO.RADP n°15 de 1990 p.420).

2 - Article 132 "La commune crée des services publics communaux en vue de satisfaire les besoins collectifs de ses citoyens, notamment en matière de :

- eau potable, assainissement et eaux usées ;

- " "

- " "

- " "

- " "

Cette période 1987-1990 a été aussi celle de la législation dite sur l'autonomie de l'entreprise publique économique.

C'est au cours de celle-ci que seront promulguées en Janvier 1988 "Les lois sur l'autonomie" et seront posés de nouveaux principes concernant les formes de gestion des services publics de l'Etat c'est dans ce nouveau cadre qu'il sera procédé en 1992 à la transformation de la nature juridique des neufs entreprises nationales du secteur de l'eau.

E - PÉRIODE 1990-1994

Cette dernière période sera marquée par deux mesures de nature juridique et offre une réalité juridique, institutionnelle et organisationnelle qu'il est utile de cerner dans sa globalité au moment où le pays entend s'interroger sur sa politique de l'eau et de l'hydraulique.

1 - La première mesure significative consiste en l'intervention du décret exécutif n°92-100 du 03 Mars 1992 portant transformation de la nature juridique des entreprises de production, de gestion et de distribution d'eau et détermination des modalités de leur organisation et de leur fonctionnement ¹⁹.

L'un des grands axes des réformes économiques entamées début 1988 consiste en la distinction et la différenciation de statuts des entreprises publiques devant avoir un régime juridique de droit commercial de celui des Etablissements Publics de l'Etat (la question des établissements publics locaux ayant déjà reçu sa réponse à travers leurs statuts-types de Mars 1983) ²⁰ qui devraient être soumis à un régime juridique fondamentalement de droit public qui n'exclut pas leur soumission partielle et particulière au droit privé en général.

¹⁹ Décret exécutif n°92-100 du 03/03/1992 (JO.RADP n°18 p.410).

²⁰ Décret exécutif n° 83-200 du 19/03/1983 (JO. RADP n° 12 1983 p. 40).

Cet axe ressort d'abord des dispositions de l'article 4 de la loi n°88-01 du 12 Janvier 1988 portant loi d'orientation sur les entreprises publiques économiques qui dispose ²¹ :

"- L'Entreprise publique économique, au sens de la présente loi, se distingue :

1 - des établissements publics, personnes morales de droit public chargés de la gestion de services publics ;

2 - des associations, coopération et autres groupements".

Cet article énonce ainsi deux principes fondamentaux qui n'existent pas dans le cadre du système juridique duquel le nôtre s'inspire, et qui sont porteurs de solution nette et radicale, à savoir :

- "génétiquement" si l'on peut dire pour bien se faire comprendre, un établissement public n'est ni une "entreprise" ni une "société" c'est une personne morale de droit public, donc créé par acte administratif ayant un objet, une mission et soumis à la tutelle de l'Etat en l'espèce.

Sa raison d'être - et il ne peut en avoir d'autre - est de gérer un service public tel qu'il est énoncé, organisé et selon les finalités que lui assigne la puissance publique à travers la législation et la réglementation en vigueur pour l'activité concernée.

Cet axe est ensuite précisé en terme de dispositions statutaires de base à travers les articles 43 à 47 de la loi 88-01 du 12 Janvier 1988 précitée qui distinguent l'établissement public à caractère industriel et commercial à travers leur objet, leur statut spécifique et partant leur régime juridique général.

De façon plus opérationnelle le passage d'un statut à un autre sera précisé par le décret n°88-101 du 16 Mai 1988 déterminant les modalités de mise en oeuvre de la loi n°88-010 du 12 Janvier 1988 portant loi d'orientation sur les entreprises publiques économiques créées sous l'empire de la législation antérieure, notamment par les dispositions de l'alinéa 2 de l'article 1er qui précise ²² :

- "Lorsqu'une entreprise socialiste nationale à caractère économique se trouve avoir pour unique objet la gestion d'ouvrages publics ou de portions de domanialité publique et que les condition prévues par les articles 69, 70 et 71 de la loi n°84-16 du 30 Juin

²¹ Loi n°88-01 du 12/01/1988 (JO.RADP n°18 p.18).

²² Décret n°88-101 du 16/05/1988 (JO.RADP n° 20 de 1988 p.600).

1984 susvisée, se trouvent réunies, elle est érigée, par décret, en établissement public à caractère industriel et commercial. Ce dit établissement obéit aux règles édictées par les articles 44 à 47 de la loi n°88-01 du 12/01/88 susvisée".

C'est dans le cadre de ce renouveau de la problématique des modes de gestion des services publics que les neuf entreprises nationales gérant le service public de l'eau dans vingt deux wilayas ont vu intervenir leur transformation en établissement public à caractère industriel et commercial à l'image de ce qui a été fait pour la radio, la télévision, l'APS, les Messageries de presse, la SNTF et plus tard la SONELGAS ou les EGSA qui ont tous connu cette transformation en EPIC.

Il peut être noté que s'agissant du secteur de l'hydraulique, le Conseil National de la Planification lors de l'examen du dossier "Transformation du statut des entreprises de distribution d'eau potable" les 01 et 03/12/1991 a noté dans le compte rendu des travaux que : "La transformation de ces entreprises en EPIC laisse ouvertes les perspectives de restructuration du secteur de la distribution d'eau potable (dossier en préparation au niveau du Ministère de l'Equipeement).

2 - La seconde mesure significative de cette dernière période a consisté en la publication de l'arrêté interministériel du 12/09/1992 portant approbation du cahier des charges-type pour l'exploitation du service public d'alimentation en eau potable et d'assainissement. Texte complété par l'arrêté ministériel du 18/09/1992 portant approbation du règlement général des abonnés du service public d'alimentation en eau potable et d'assainissement ²³.

3 - Le troisième et dernier point - se propose - en guise de conclusion générale d'essayer de participer à cerner la globalité des réalités du secteur au moment où une réflexion nationale est menée en vue d'une reformulation de la politique du pays dans le domaine de l'eau et de l'hydraulique.

a - Les réalités du secteur en terme de mode de gestion du service public de l'eau

Les réseaux d'alimentation en eau potable et industriel sont gérés soit par un EPIC national à compétence régionale, soit par un EPIC de Wilaya, soit par la Commune, dans les proportions suivantes :

- Dans vingt deux wilayas trois cent trente communes sur huit cent neuf sont prises

²³ Arrêté interministériel du 12/09/92 (JO.RADP n°22 de 1993 p.14).

en charge par respectivement chacun des neuf EPIC nationaux. Les Communes restantes de ces vingt deux wilayas gèrent (?) ou font gérer(?) leur service de distribution d'eau.

- Dans vingt six wilayas seules cent soixante sept communes sur sept cent trente deux sont prises en charge respectivement par chacun des vingt six EPIC de Wilaya. Les communes restantes gèrent (?) ou font gérer (?) ce service.

- De telles proportions indiquent à l'évidence :

- qu'en dehors de la Wilaya actuelle d'Alger où toutes les Communes sont couvertes par un seul mode de gestion (EPIC national EPEAL), partout ailleurs coexistent au sein de la Wilaya deux systèmes :

- EPIC Nationaux-Communes

- EPIC de Wilaya-Communes.

Le système de gestion par établissement national ou de Wilaya s'applique qu'au tiers de la totalité des mille cinq cent quarante et une Communes du pays. Autrement dit les 2/3 des Communes ne sont pas couvertes par le système de gestion actuel.

En termes de production, les taux de gestion de la ressource sont :

- 54% pour les EPIC nationaux

- 28% pour les EPIC de Wilaya et 18% pour les réseaux pris en charge par les Communes.

b - Les données institutionnelles et juridiques actuelles

Deux données essentielles sont à relever de nouveau :

1 - Le code des eaux confère à l'Etat et à lui seul la compétence légale pour concéder la gestion des services publics de l'eau à tout opérateur public (entreprises, établissements et collectivités locales). Au demeurant, les vingt six EPIC de Wilaya ont été créés sur cette base et l'Etat a concédé aux Wilayas concernées la gestion de ce service public.

Mais depuis Avril 1990 la Wilaya n'a plus de compétence en matière de gestion du service public de l'eau.

2 - La loi d'Avril 1990 relative à la Commune permet à celle-ci d'exercer la compétence en matière de service public de l'eau. Au plan des principes juridiques elle est fon-

dée à revendiquer cette compétence quand d'autres entités l'exercent. Il s'agit là d'un choix institutionnel qui est venu se superposer à celui différent effectué par le Code des Eaux.

Les réalités du secteur et les données relatives aux ressources en eau sont de nature à faire admettre une lecture moins conflictuelle des choix institutionnels en attendant leur éventuelle mise en cohérence ou harmonisation future.

ANNEXE I

Décret n°81-379 du 26 Décembre 1981 déterminant les compétences et les attributions de la commune et de la wilaya dans le secteur de l'hydraulique.

Le Président de la République,
Sur le rapport du Ministre de l'Intérieur et du Ministre de l'Hydraulique,
Vu la Constitution, notamment ses articles 111-10e et 152 ;
Vu l'ordonnance n°67-24 du 18 Janvier 1967, modifiée et complétée, portant code communal ;
Vu l'ordonnance n°69-38 du 23 Mai 1969, modifiée et complétée, portant code de la Wilaya ;
Vu l'ordonnance n°70-82 du 23 Novembre 1970, modifiée, portant création et approuvant les statuts de la société nationale de distribution d'eau potable et industrielle (SONADE) ;
Vu l'ordonnance n° 80-12 du 31 Décembre 1980 portant loi de finances pour 1981 ;
Vu le décret n°73-135 du 09 Août 1973 portant déconcentration des crédits d'équipement et d'investissement de l'Etat au profit des wilayas ;
Vu le décret n°73-136 du 09 Août 1973 relatif aux conditions de gestion et d'exécution des plans communaux de développement ;
Vu le décret n°73-137 du 09 Août 1973 fixant en matière de déconcentration de gestion des personnels, les conditions d'application de l'ordonnance n°69-38 du 23 Mai 1969 portant code de la wilaya ;
Vu le décret n°73-138 du 09 Août 1973 fixant les conditions de gestion des crédits de fonctionnement affectés aux conseils exécutifs de wilayas ;
Vu le décret n°74-170 du 12 Juillet 1974 relatif à l'alimentation en eau potable des Collectivités Locales ;
Vu le décret n°79-141 du 08 Septembre 1979, modifié ; portant composition, organisation et fonctionnement du Conseil exécutif de la wilaya ;
Vu le décret n°80-172 du 21 Juin 1980 fixant les attributions du Ministre de l'Hydraulique

Décète :

Article 1er.--Dans le cadre de la législation en vigueur et sur leur territoire respectif, la commune et la wilaya sont habilitées à entreprendre toute action susceptible d'assurer la

mise en valeur des ressources en eau de la population, de l'agriculture et de l'industrie.

Art. 2 -- La commune participe à la mobilisation des ressources hydrauliques par la réalisation notamment des :

- puits d'eau,
- captage de sources,
- prises au fil de l'eau.

Art. 3 -- La commune tient à jour un fichier des points d'eau situés sur son territoire et effectue périodiquement des mesures de débit.

Art. 4 -- Dans le cadre de l'alimentation en eau potable, la commune est chargée, avec le concours des services techniques de la wilaya, notamment :

- d'effectuer toutes les études nécessaires à l'exécution des travaux,
- de réaliser les ouvrages d'adduction, de stockage et de distribution d'eau,
- d'effectuer les branchements d'eau des consommateurs.

Elle est, en outre, chargée d'assurer l'alimentation en eau dans les zones d'habitat dispersé par la réalisation de points d'eau à proximité de ces zones.

Art. 5 -- La commune veille à la qualité de l'eau destinée à la consommation domestique et en assure le contrôle périodique.

Art. 6 -- Dans le cadre de l'assainissement, la commune est chargée, avec le concours des services techniques de la wilaya, notamment de :

- effectuer toutes les études nécessaires à l'exécution des travaux,
- réaliser les infrastructures d'assainissement et d'épuration des eaux,
- procéder également à la réalisation de tous les travaux de protection de ces agglomérations contre les eaux nuisibles,
- veiller à l'application de la réglementation relative à la protection du milieu naturel et notamment les réserves hydrauliques, contre tous rejets polluants, d'affluents urbains et industriels.

Art. 7 -- La commune est chargée, seule ou en association avec d'autres communes, de la gestion, de l'entretien et du renouvellement des infrastructures hydrauliques, de production et de distribution d'eau potable, ainsi que des ouvrages et réseaux

d'assainissement et d'épuration des eaux usées des agglomérations.

Toutefois, lorsque les installations ne sont pas individualisées ou qu'une gestion commune est jugée plus rationnelle, les prérogatives prévues à l'alinéa ci-dessus sont assumées par la wilaya.

Art. 8 -- En matière d'inventaire des ressources en eau, la wilaya est chargée, en liaison avec les services concernés, de :

- participer à l'évaluation des ressources en eau souterraine d'intérêt local,

- tenir à jour le fichier des points d'eau situés sur son territoire, notamment les forages, puits, sources et prises en rivière.

Art. 9 -- La wilaya est chargée de la mobilisation des ressources en eau, par la réalisation, notamment :

- forages d'exploitation à l'exception des eaux présentant une contrainte technologique, notamment les forages à l'albien dans les zones sahariennes,

- lacs collinaires et des petits ouvrages de dérivation des eaux superficielles.

Art. 10 -- En matière de conservation quantitative et qualitative des ressources en eau, la wilaya est chargée :

- d'instruire toute demande d'affectation, de prélèvement et d'utilisation des ressources en eau et de délivrer les autorisations y afférentes, conformément à la réglementation en vigueur,

- d'instruire toute demande de prélèvement ou d'extraction de matériaux à partir des lits d'oueds,

- d'assurer la police des eaux.

Art. 11 -- En matière d'alimentation en eau potable et d'assainissement, lorsque le projet dépasse les limites territoriales d'une commune, la wilaya est chargée de l'étude et de la réalisation des travaux :

- d'adduction à l'exception des transferts à partir des grands barrages et champs de captage importants ou de ressources en eau mobilisées à l'extérieur des limites de la wilaya,

- de stations de traitement et de stérilisation des eaux,

- de construction de réseaux et ouvrages de distribution d'eau,

- de construction de réservoirs de stockage,
- de collecteurs d'assainissement,
- de stations d'épuration.

Art. 12 -- La wilaya assiste les communes pour l'étude et la réalisation des projets d'assainissement et de protection contre les eaux nuisibles.

Art. 13 -- Dans le cadre de l'irrigation et d'assainissement agricole, la wilaya est chargée notamment de :

- effectuer toutes les études nécessaires à l'exécution des travaux,
- réaliser les travaux d'équipement des superficies concernées par ces projets.

La wilaya est également chargée de l'aménagement des points d'eau destinés à l'abreuvement du cheptel dans les zones pastorales.

Art. 14 -- La wilaya est chargée de la gestion et de l'exploitation des infrastructures hydrauliques de l'industrie implantées sur son territoire.

Elle est, en outre, chargée de la gestion de l'entretien et du renouvellement des infrastructures hydrauliques destinées à l'irrigation et l'assainissement des terres.

Art. 15 -- Pour concrétiser ses objectifs, la commune crée, en son sein, toute structure technique appropriée qui doit prendre en charge progressivement les activités hydrauliques relevant de la compétence de la commune.

Art. 16 -- La commune peut créer, seule ou en association avec d'autres communes, toute entreprise de travaux en vue de la réalisation des infrastructures hydrauliques qui lui incombent.

Art. 17 -- Pour la gestion et l'entretien de ses infrastructures hydrauliques, la commune peut créer, seule ou en association avec d'autres communes et en accord avec la wilaya, tout organe de gestion et d'exploitation de ces installations.

Art. 18 -- Pour concrétiser ses objectifs, la wilaya peut créer seule ou en association avec d'autres wilayas, toute entreprise de réalisation ou organe de gestion et d'exploitation des infrastructures hydrauliques.

Art. 19 -- Dans le cas où les ouvrages de production ou de transfert assurent un service mixte, alimentation en eau potable, industrielle et agricole, l'affectation des volumes d'eau disponibles entre les différents utilisateurs est arrêtée par le Ministre chargé de l'hydraulique.

Art. 20 -- La commune et la wilaya sont assurées du concours technique de l'Etat.

Art. 21 -- L'Etat assure la formation des personnels spécialisés dans les activités hydrauliques.

Art. 22 -- Toute attribution nouvelle dans le secteur de l'hydraulique dévolue à la commune ou à la wilaya doit être accompagnée de ressources et moyens y correspondant.

Art. 23 -- Les attributions exercées par la société nationale de distribution d'eau potable et industrielle en matière de production et de distribution d'eau potable et industrielle, sont transférées à la commune et à la wilaya, conformément aux dispositions du présent décret.

Toutefois, ledit transfert d'attributions ne sera effectif qu'après dévolution aux collectivités locales concernées des moyens y correspondant prononcés par le règlement relatif à la restructuration de la société nationale de distribution d'eau potable et industrielle.

Art. 24 -- Le présent décret sera publié au Journal Officiel de la République Algérienne Démocratique et Populaire.

Fait à Alger, le 26 Décembre 1981.

Chadli BENDJEDID.

ANNEXE II

Grille de lecture de notre instrumentation juridique permettant les actions de consolidation de l'organisation actuelle du système de gestion du service public de l'eau.

Au regard de la nouvelle politique nationale de l'eau, l'organisation actuelle du système de gestion du service public de l'eau est susceptible d'être consolidée :

- d'une manière maîtrisée (I)
- et dynamique (II).

I - Une consolidation maîtrisée

Une consolidation maîtrisée doit s'appuyer sur une lecture et une compréhension sans équivoque de nos instruments juridiques qui peut être résumée comme suit :

a - Les principes fondamentaux

Ils sont pour l'essentiel au nombre de six :

1-La qualification juridique de niveau constitutionnel (art.17) des ressources en eaux en tant que bien propriété de la Collectivité nationale, classées par la loi domaniale dans le domaine public et soumises à son régime juridique spécifique.

2 - Le classement dans le domaine public de toutes les infrastructures hydrauliques quels qu'en soient la source de financement, le mode de réalisation, le lieu de situation, la forme de gestion ou la qualité juridique du gestionnaire.

3 - L'usage du domaine public hydraulique donne lieu dans tous les cas à concession de la part de la puissance publique quelle que soit l'autorité qui agit en son nom.

4 - En toute hypothèse la concession obéit aux prescriptions générales du cahier des charges type et le règlement général de service des eaux édictés par la puissance publique.

5 - Le code des eaux confère à l'Etat la compétence légale pour concéder l'usage du domaine public hydraulique ou la gestion du service public de l'eau à tout opérateur et la compétence d'édicter la réglementation y afférente.

6 - Si depuis Avril 1990, la wilaya n'a plus en tant que collectivité locale de compétence en matière de gestion du service public de l'eau, par contre, à la même date, la loi relative à la commune reconnaît à celle-ci la possibilité de créer des services publics en matière de distribution d'eau potable, d'assainissement et eaux usées.

b - La mise en oeuvre concrète de ces principes

La situation actuelle consacre les réalités juridiques suivantes :

1 - Les neuf EPIC nationaux assurent l'approvisionnement et la distribution de l'eau potable dans 330 communes sur 22 Wilayas, du fait de leur nature et de leur statut juridique.

- Leur nature : en tant qu'établissement publics, ils sont par essence chargés de la gestion d'un service public. Il est donc à considérer que leur création emporte concession. Au demeurant le secteur a pris le soin de le faire mentionner expressément au sein de l'article 8 du décret exécutif n°92-100 du 03 Mars 1992 les concernant.

Art. 8 -- al.1 - "L'établissement assure le service public d'alimentation en eau potable et d'assainissement dans le cadre du régime de la concession du domaine public hydraulique tel que défini par les dispositions de l'alinéa 1 de l'article 21 de la loi n°83-17 du 16 Juillet 1983 et celles du décret n°85-266 du 29 Octobre 1985 sus-visé".

- Leur statut : leur fait obligation d'assurer le service public dans le cadre de la com-

pétence territoriale incluant les communes qu'il couvre.

Art. 7 -- Décret n°92-100 précité alinéa 1°.

"L'établissement exerce son activité dans le cadre de sa compétence territoriale, mais le même statut au sein du même article et alinéa lui permet de "développer en tout autre endroit du territoire national" son activité.

En ce cas l'alinéa 2 de l'article 8 du décret précise que ce ne peut être qu'à l'initiative des communes concernées et dans le cadre de la mise en oeuvre de leurs compétences en ce domaine.

Art. 8 al.2 -- "Il peut être chargé de la gestion de service public de distribution d'eau potable et d'assainissement dans le cadre de la mise en oeuvre par les communes concernées des dispositions y afférentes de la loi n°90-08 du 07 Avril 1990 sus-visée".

2 - Les 26 EPIC de wilaya assurent l'approvisionnement et la distribution de l'eau potable dans 167 communes dans les 26 wilayas où n'interviennent pas les 9 EPIC nationaux.

3 - Les communes non couvertes par le système de gestion EPIC national - EPIC de wilaya gèrent ou font gérer leur service public de l'eau.

II - Une consolidation dynamique

Une consolidation dynamique peut se concrétiser par deux mouvements de l'évolution de l'organisation actuelle qu'il y a naturellement lieu d'accompagner avec soin :

a - Premier mouvement

Il se manifestera concrètement lorsqu'une commune dont le service public de distribution de l'eau se trouve pris en charge par un EPIC national ou un EPIC de wilaya, émet le souhait ou l'exigence d'assumer elle-même ou de le faire assurer par un autre opérateur ou encore de le faire assurer par l'EPIC national ou l'EPIC de wilaya concerné mais selon des modalités à convenir entre lui et la commune.

En pareille hypothèse, le respect des attributions de la commune et une lecture qui consiste à considérer que par exception au code des eaux, la loi relative à la commune lui a de droit concédé le service public de la distribution de l'eau, invitent à envisager les solutions suivantes :

- L'EPIC concerné national ou de wilaya doit continuer à assurer la fonction approvisionnement de la commune concernée, si cela est le cas, aux limites de son territoire

ou des agglomérations concernées.

La commune prend la responsabilité de ce service public de distribution de l'eau et le fait assurer :

- soit elle-même directement ou en régie le cas échéant,
- soit en créant un établissement public communal,
- soit par concession avec l'EPIC initial dans le cadre des prescriptions nationales en matière de cahier des charges et du règlement général du service des eaux, dans les deux cas (opérateurs privés et publics).

b - Le second mouvement

Il viendra de l'ouverture de la concession de réalisation d'infrastructures hydrauliques à l'initiative privée accouplée à l'exploitation après amendement du code des eaux.

Ceci permettra la mise en oeuvre d'instruments de nature à permettre aussi bien à l'Etat qu'aux communes de mobiliser de nouvelles sources et formes de financement et d'élargir les possibilités d'intervention d'opérateurs privés.