



**HAL**  
open science

# L'autonomie des collectivités locales et les fondements du Conseil de la Nation en Algérie

Fathi Zerari

► **To cite this version:**

Fathi Zerari. L'autonomie des collectivités locales et les fondements du Conseil de la Nation en Algérie. Droit. Université de Bordeaux, 2017. Français. NNT : 2017BORD0673 . tel-01886592

**HAL Id: tel-01886592**

**<https://theses.hal.science/tel-01886592>**

Submitted on 3 Oct 2018

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

THÈSE PRÉSENTÉE  
POUR OBTENIR LE GRADE DE  
**DOCTEUR DE**  
**L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX**

**ÉCOLE DOCTORALE DE DROIT (EA-7439)**

SPÉCIALITÉ : DROIT PUBLIC

Par Fathi ZERARI

**L'autonomie des collectivités locales et les fondements du  
Conseil de la Nation en Algérie**

**Sous la direction de Monsieur Jean-Pierre DUPRAT Professeur émérite de droit  
public à l'université de Bordeaux**

Soutenue le 26/09/2017

JURY

M. Jean-François BRISSON	Université de Bordeaux	Président du jury
M. Jean-Pierre DUPRAT	Université de Bordeaux	Directeur de thèse
M. Malik BOUMEDIENE	Université Toulouse Jean-Jaures IUT Figeac	Rapporteur
M. Vincent DUSSART	Université Toulouse1- Capitole	Rapporteur



THÈSE PRÉSENTÉE  
POUR OBTENIR LE GRADE DE  
**DOCTEUR DE**  
**L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX**

**ÉCOLE DOCTORALE DE DROIT (EA-7439)**

SPÉCIALITÉ : DROIT PUBLIC

Par Fathi ZERARI

**L'autonomie des collectivités locales et les fondements du  
Conseil de la Nation en Algérie**

**Sous la direction de Monsieur Jean-Pierre DUPRAT Professeur émérite de droit  
public à l'université de Bordeaux**

Soutenue le 26/09/2017

JURY

M. Jean-François BRISSON	Université de Bordeaux	Président du jury
M. Jean-Pierre DUPRAT	Université de Bordeaux	Directeur de thèse
M. Malik BOUMEDIENE	Université Toulouse Jean-Jaures IUT Figeac	Rapporteur
M. Vincent DUSSART	Université Toulouse1- Capitole	Rapporteur

# L'autonomie des collectivités locales et les fondements du Conseil de la Nation en Algérie

## Résumé

L'Algérie a opté, depuis l'indépendance, en 1962, pour une organisation décentralisée de l'État. Les quatre constitutions, qu'a connues le pays, ont toutes reconnu ce mode d'organisation, en laissant le soin d'en définir la teneur au parlement, constitué d'une seule chambre jusqu'en 1996, date de l'institution de la seconde chambre, dénommé 'Conseil de la Nation'. Dès lors, les débats politiques et doctrinaux, portant sur les fondements et l'utilité de cette chambre, se sont multipliés.

Cette recherche tente de déceler un lien direct et déterminant entre un certain degré d'autonomie des collectivités locales et les fondements du Conseil de la Nation, en Algérie.

La démarche choisie s'appuie sur l'interaction des éléments structurels et fonctionnels des collectivités locales et du pouvoir central, depuis l'indépendance, en 1962, jusqu'à la révision constitutionnelle la plus récente, en janvier 2016. La recherche tient compte du contexte propre à l'Algérie, mais aussi des traditions inspiratrices, sans négliger la comparaison avec les autres expériences qui se sont développées dans des circonstances similaires afin de mieux percevoir les spécificités du contexte algérien.

Le long de la recherche, on essaie de savoir si l'institution du Conseil de la Nation relève d'un mimétisme constitutionnel ou peut-elle s'inscrire dans un processus sincère de transition démocratique.

**Mots clés :** collectivités locales, autonomie, conseil de la Nation, fondements, démocratie

# **The Autonomy of Local Collectivities and the Foundations of the Council of the Nation in Algeria**

## **Abstract**

Since its independence in 1962, Algeria has opted for a decentralized organization of the state. The four constitutions of Algeria have all recognized this mode of organization, leaving the task of defining its content to the parliament, composed of one chamber, till 1996, when a second chamber, the 'Council of the Nation', was instituted. Since then, political and doctrinal debates on the foundations and usefulness of this parliamentary chamber have multiplied.

This research tries to find a direct and determinant link between a degree of autonomy of the local collectivities and the foundations of the Council of the Nation.

The chosen approach is based on the interaction of structural and functional elements of local collectivities and the central government from the independence until now. In order to better perceive the particularities of the Algerian context, the research has taken into account the inspiring traditions as well as other experiences that have developed in similar circumstances.

Along the research, we try to find out whether the institution of the Council of the Nation is just a constitutional mimesis or can it be part of a genuine process of democratic transition.

**Keywords:** Local collectivities, autonomy, Council of the Nation, foundations, democracy

---

**Institut Léon Duguit -ILD- (Anciennement CERDARE) EA-7439 Université  
Bordeaux, avenue Léon Duguit 33 608 Pessac cedex**

## **Sommaire**

Liste des tableaux.....	8
Liste des figures.....	9
Remerciements.....	10
Dédicace.....	11
Abréviations.....	12
Introduction .....	14
Première partie : La représentation des collectivités locales et les raisons d'être du Conseil de la Nation algérien.....	50
CHAPITRE 1 : Les raisons d'être du Conseil de la Nation en Algérie.....	53
Section 1 : Les justificatifs du bicamérisme entre Ambigüité et originalité.....	53
Section 2 : Le Conseil de la Nation algérien entre mimétisme constitutionnel et raisons propres.....	87
Conclusion du chapitre.....	111
Chapitre 2 : L'effectivité du rôle du Conseil de la Nation dans la représentation des collectivités locales.....	113
Section 1 : L'incidence de l'instauration du Conseil de la Nation sur la redéfinition du cadre juridique des collectivités locales.....	114
Section 2 : L'incidence du changement de paradigme des collectivités locales sur la consolidation du socle de légitimité du Conseil de la Nation.....	149
Conclusion du chapitre.....	191
Conclusion de la première partie.....	194
Deuxième partie : L'autonomie des collectivités locales condition nécessaire de leur représentation par le Conseil de la Nation.....	195

Chapitre 1 : Les collectivités locales et le socle de légitimité du pouvoir central en Algérie avant l'institution du Conseil de la Nation.....	197
Section 1 : L'état des lieux des collectivités locales avant la promulgation des premières lois de décentralisation.....	198
Section 2 : Le rôle des collectivités locales sous le règne du Conseil de la Révolution.....	208
Section 3 : Le rôle des collectivités locales sous le règne de la légitimité constitutionnelle.....	232
Conclusion du chapitre.....	246
Chapitre 2 : La représentation des communautés locales et la légitimité du Conseil de la Nation.....	248
Section 1 : L'évolution du rôle des assemblées populaires locales dans la consolidation du pouvoir central.....	248
Section 2 : Les sources de désignation des membres du Conseil de la Nation et la représentation des collectivités locales.....	288
Conclusion du chapitre.....	337
Conclusion de la seconde partie.....	340
Conclusion générale.....	341
Bibliographie.....	402
Table des matières.....	439



## **Liste des tableaux**

1.1.1. Les résultats du premier tour des élections législatives de 1991.....	93
1.1.2. Tableau récapitulatif des résultats de l'élection présidentielle de 1995 .....	98
1.1.3. Les résultats des élections législatives depuis 1997.....	101
1.2.1. L'évolution du nombre des communes déficitaires et les montants de déficit de 1986 à 2005.....	123
2.2.1. Le taux de participation aux élections locales de 1967 à 2012.....	279
2.2.2. Les résultats des élections des A.P.C. et des A.P.W. en 1990 .....	280
2.2.3. Les résultats des élections communales depuis 1997.....	282
2.2.4. L'évolution des résultats des élections locales de 1997 jusqu'en 2016.....	286
2.2.5. Tableau représentant le nombre total (T) des sièges de chaque parti dans le Conseil de la Nation ainsi que le nombre des sièges perdus (P), restants (R) et obtenus (O) lors de chaque renouvellement partiel des membres du Conseil de la Nation.....	303
2.2.6. Le pourcentage des élus locaux (% CL) de chaque parti politique par rapport au pourcentage de ses élus au Conseil de la Nation (%CN) de 1997 à 2016.....	304
2.2.7. Tableau représentant l'évolution des quotients de chaque parti politique après chaque renouvellement partiel du Conseil de la Nation.....	307
2.2.8. L'évolution des quotients de la tendance politique nationaliste par rapport aux autres forces politiques.....	310

## **Liste des figures**

1.1.1 : Les États fédéraux dans le monde.....	57
1.1.2. Les États bicaméraux dans le monde.....	57
1.2.1. Le découpage Wilaya, selon la loi de 1984.....	122
1.2.2. L'évolution du nombre des communes déficitaires de 2000 à 2014.....	130
1.2.3. La structure des ressources fiscales des collectivités locales.....	166
1.2.4. Le découpage territorial à la veille de l'indépendance.....	200
2.1.1. La nouvelle réorganisation territoriale des Wilaya, en 1974.....	228
2.2.1. Les résultats électoraux du R.N.D. au Conseil de la Nation et aux assemblées locales.....	305
2.2.2. Les résultats électoraux du F.LN. au Conseil de la Nation et aux assemblées locales.....	305
2.2.3. Les résultats électoraux du M.S.P. au Conseil de la Nation et aux assemblées locales.....	306
2.2.4. Les résultats électoraux des autres formations politiques au Conseil de la Nation et aux assemblées locales.....	306

## Remerciements

La présente recherche n'aurait pas été possible sans le bienveillant appui scientifique de mon directeur de thèse, Monsieur le Professeur Jean-Pierre DUPRAT.

Je vous remercie grandement, Monsieur le Professeur, pour votre disponibilité et vos précieux conseils.

Je tiens aussi à remercier Monsieur le Professeur Vincent DUSSART, Université Toulouse-Capitole, Monsieur le Professeur Jean-François BRISSON, Université de Bordeaux – ILLD et Monsieur Malik BOUMEDIENE, maître de conférences, HDR, Université Toulouse Jean-Jaures, pour m'avoir fait l'honneur de faire partie de mon jury de thèse.

Je n'oublie pas de remercier tous les membres de L'Institut Léon Duguit ainsi que Madame Fabienne ALBI pour son assistance.

Mes remerciements vont aussi à l'université Mohamed Chérif Messaadia, Algérie, et à mes collègues à la faculté de droit et des sciences politiques.

## Dédicace

*Je dédie cette thèse à ma merveilleuse épouse*

## ***Abréviations***

A.D.E.S.	Assemblée Départementale Économique et Sociale
A.F.C.	Association Française des Constitutionnalistes
A.N.A.A.T.	Agence Nationale à l'Aménagement et à l'Attractivité des Territoires
A.N.C.A.P.	Association Nationale des Cadres de l'Administration Publique
A.P.C.	Assemblée Populaire Communale
A.P.N.	Assemblée Populaire Nationale
A.P.W.	Assemblée Populaire de Wilaya
C.A.P.	Confédération Algérienne du Patronat
C.C.N.	Conseil Consultatif National (C.C.N.)
C.D.I.E.S.	Commission Départementale d'Intervention Économique et Sociale
C.D.N.	Comité de Dialogue National
C.E.S.E.	Conseil Économique, Social et Environnemental
C.N.E.A.P.D.	Centre National d'Études et d'Analyses pour la Population et le Développement
C.N.E.S.	Conseil National Économique et Social
C.N.S.A.	Comité National de Sauvegarde de l'Algérie
C.N.T.	Conseil National de Transition
F.C.C.L.	Fonds Commun des Collectivités Locales
F.D.E.C.	Fonds d'Équipement Départemental et Communal
F.F.S.	Front des Forces Socialistes
FIS	Front Islamique du Salut
F.L.N.	Front de Libération Nationale
GECT	Groupement Européen de Coopération Territoriale
GRALE	Groupement de Recherche sur l'Administration Locale en Europe
GREP	Groupe de Recherche et d'Études Politiques
H.C.E.	Haut Comité d'État

H.C.S.	Haut Conseil de la Sécurité
J.O.R.A.D.P.	Journal Officiel de la République Algérienne Démocratique et Populaire
J.OR.F.	Journal Officiel de la République Française
M.A.E.P.	Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs
MAJD	Mouvement Algérien pour la Justice et le Développement
M.D.A.	Mouvement pour la Démocratie en Algérie
MICL	Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Locales
M.R.I.	Mouvement de la Renaissance Islamique
M.S.P.	Mouvement de la Société pour la Paix
O.P.U.	Office des Publications Universitaires
PAC	Plan d'Aménagement Communal
P/A.P.C.	Président de l'Assemblée Populaire Communale
P/A.P.W.	Président de l'Assemblée Populaire de Wilaya
PAW	Plan d'Aménagement de la Wilaya
P.C.D.	Plan Communal de Développement
P.C.S.C.E.	Programme Complémentaire de Soutien à la Croissance Économique
P.N.S.D.	Parti National de Solidarité et de Développement
P.R.A.	Parti du Renouveau Algérien
P.S.D.	Parti Social-Démocrate
P.S.R.E.	Plan de Soutien à la Relance Économique
R.C.D.	Rassemblement pour la Culture et la Démocratie
U.G.T.A.	Union Générale des Travailleurs Algériens
U.N.E.P.	Union Nationale des Employeurs Publics

# ***Introduction***

Il va de soi que les spécificités de chaque société, les exigences de l'époque et le milieu international dans lequel elle évolue, ont une influence indéniable sur sa conception de l'État <sup>1</sup> et de son rôle et, donc, sur l'organisation propice des pouvoirs publics.

Dans son espace politique qu'est l'État, la société partage, au moins, trois dénominateurs communs, à savoir : l'unité politique, l'intégrité du territoire et l'unicité du pouvoir central. En revanche, à l'échelle locale, la société peut ne pas paraître aussi homogène, car les habitants de chaque communauté peuvent être liés par un sentiment distinct, ancré en chacun, extériorisé à l'occasion de manifestations collectives <sup>2</sup> et exprimé, sur le plan juridique, par la collectivité territoriale.

Sous l'angle ontologique, on a tendance à percevoir les collectivités territoriales comme des personnes qui existent en dehors de l'«être» de l'État. Or, selon M. HAURIUO, elles sont une manière d'être de l'État <sup>3</sup>. Les deux conceptions semblent, donc, contradictoires, notamment si l'on accepte que la source de légitimité du pouvoir central de l'État ne puisse être fragmentée, tel que l'a exprimé l'abbé Sieyès : 'l'État français n'est pas un assemblage de petites nations' <sup>4</sup>. Une affirmation qui a

---

<sup>1</sup> G. BURDEAU affirme que l'État n'appartient pas à la phénoménologie tangible et qu'il est, plutôt, une idée que l'homme a inventée pour ne pas obéir à l'homme. Selon lui, cette idée procède du souci de détacher les rapports d'autorité et d'obéissance des relations personnelles de chef à sujet. BURDEAU Georges. *L'État*. Paris : éditions du Seuil, 1970, pp. 14-

<sup>2</sup> DOAT Mathieu. *Recherche sur la notion de collectivité locale en droit administratif français*. Paris : L.G.D.J.-E.J.A., 2003, pp. 39, 41 et 57.

<sup>3</sup> HAURIUO Maurice. Décentralisation. in *Répertoire du droit administratif Léon BÉQUET*. Paris : P. Dupont, 1882, p.482, cité par HOUSER Matthieu. *La nécessaire recentralisation de l'E.P.C.I. : la recherche d'une cohérence territoriale*. Thèse : Droit Public. Besançon : Université Franche-Comté, 2008, p. 14.

<sup>4</sup> Voir l'intervention de AZIMI Vida. La nation contre les petites nations. L'UNIVERSITE D'ORLEANS. L'Administration territoriale de la France (1750-1940), 30 sept. 2 oct. 1993, Orléans : Presses Universitaires d'Orléans, 1998., p.376.



été adoptée par la constitution de 1791 'Le Royaume est un et indivisible' <sup>5</sup> et par la Convention nationale en septembre 1792 'La République française est une et indivisible' <sup>6</sup> et constitue, dès lors, la source historique de la tradition centralisatrice de la République française <sup>7</sup>. Ceci pourrait sous-entendre que la relation entre l'État et les collectivités locales est une relation maître-esclave, alors qu'il faut noter que celles-ci ne sont pas uniquement conditionnées par la volonté de l'État central ; elles sont, aussi, l'expression des communautés locales.

Outre les enchevêtrements conceptuels entre la notion de l'État et celle des collectivités locales, ces institutions ne peuvent échapper à la dynamique d'évolution, tant en leur existence et organisation qu'en leurs domaines d'action et modes de fonctionnement. Ces défis peuvent être perçus, d'un autre côté, comme une source d'originalité et d'actualité des recherches qui portent sur la relation entre l'État et les collectivités locales.

La présente recherche se focalise sur la relation entre les collectivités locales et le pouvoir central, en Algérie, depuis le recouvrement de la souveraineté nationale, en 1962, jusqu'à la révision constitutionnelle de janvier 2016.

---

<sup>5</sup> Voir le deuxième titre, article premier de cette constitution, CONSEIL CONSTITUTIONNEL. Constitution de 1791 [en ligne]. Disponible sur : <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1791.5082.html>> (consulté le 13/08/2014).

<sup>6</sup> CONSEIL CONSTITUTIONNEL. Constitution du 24 juin 1793 [en ligne]. Disponible sur : <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-du-24-juin-1793.5084.html>> (consulté le 13/08/2014).

<sup>7</sup> MARCOU Gérard. Le principe d'indivisibilité de la République. in *Pouvoirs : La République* , janvier 2006, n° 100, p. 45.

## I. La problématique fondamentale de la recherche et l'intérêt du sujet

L'Algérie a opté depuis l'indépendance pour une organisation décentralisée de l'État. Les quatre constitutions, qu'a connues l'Algérie, ont toutes reconnu ce mode d'organisation, en laissant le soin d'en définir la teneur au parlement, constitué d'une seule chambre jusqu'en 1996, date de l'institution de la seconde chambre, dénommée 'Conseil de la Nation'. Dès lors, des débats politiques et doctrinaux, portant sur les fondements et l'utilité de cette chambre, se sont multipliés.

Certains chercheurs considèrent que les secondes chambres ont une mission de représentation du territoire et de défense des collectivités locales face au pouvoir central, car c'est une réalité incontournable dans la recherche des fondements des secondes chambres. Dans cette direction, J.P. DUPRAT, professeur émérite de droit public à l'université de Bordeaux, affirme que la négligence du principe de la représentation des collectivités territoriales mène à une crise d'identité et à un doute quant à la raison d'être de ces chambres dans les États unitaires<sup>8</sup>.

En revanche, d'autres prétendent que l'existence des secondes chambres est en contradiction avec le principe de l'unité des pouvoirs centraux de l'État unitaire et que leurs modes de désignation, bien qu'ils soient distincts de ceux de la première chambre, ne sont qu'une pure technique pour leur justifier des socles de légitimité propres. L. JOSPIN, Premier ministre français, de 1997 à 2002, a ouvertement exprimé son désaccord avec l'existence d'une seconde chambre parlementaire, en France, avec tant de pouvoir et moins d'opportunité d'alternance, bien qu'elle ne soit ni une chambre fédérale ni élue au suffrage universel direct<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> DUPRAT Jean-Pierre. Les difficultés de la représentation territoriale : le débat sur la réforme du Sénat espagnol. in *Mélanges Patrice GELARD*, Paris : Montchrestien, 2000, p. 378.

<sup>9</sup> VIE PUBLIQUE. Interview de M. Lionel Jospin, Premier ministre, dans 'Le Monde' du 21 avril 1998, sur les choix économiques et sociaux du Gouvernement, l'avancement des réformes institutionnelles et les priorités du Gouvernement dans le cadre du budget de 1999 [en ligne]. Disponible sur : <<http://discours.vie-publique.fr/notices/983001223.html>> (consulté le 8 avril 2015).

Si la valeur du principe de représentation des collectivités locales, en tant que fondement des secondes chambres parlementaires, est controversée, même en France, exemple type du bicamérisme pour les États unitaires, elle l'est, *a fortiori*, dans les pays aspirant à la démocratie, telle que l'Algérie.

En effet, les détracteurs de ce mode d'organisation du Parlement, dans les pays arabes et africains, s'appuient sur différents justificatifs, telle la sauvegarde de la souveraineté nationale, la surcharge parlementaire ou budgétaire...<sup>10</sup>.

Dans le cadre de l'évolution naturelle de la société algérienne, les tentatives de transition démocratique, bien que timides, ont débouché sur nombre de réformes institutionnelles, aux niveaux local et central, qui peuvent présenter une opportunité pour une vraie transition démocratique dans une atmosphère internationale qui encourage le changement, notamment après le soulèvement populaire tunisien, en 2010, contre la dictature de Z. BENAALI, qui a été le déclic des révoltes dans d'autres pays arabes : l'Égypte, le Yémen, la Libye, la Syrie et le Bahreïn.

Dans ce contexte, cette recherche se demande si l'évolution des collectivités locales algériennes, depuis l'indépendance, en 1962, aurait eu une incidence sur l'institution du Conseil de la Nation, dans des circonstances de plus en plus favorables à une vraie transition démocratique, depuis l'ouverture de l'Algérie au pluralisme, en 1989.

Par conséquent, la question fondamentale de cette recherche peut être formulée ainsi :

**‘Existe-t-il un lien direct et déterminant entre un certain degré d'autonomie des collectivités locales et les fondements du Conseil de la Nation, en Algérie ?’**

---

<sup>10</sup> SOMALI Kossi. Le parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique. Essai d'analyse comparée à partir des exemples du Bénin, du Burkina Faso et du Togo. Law. Université du Droit et de la Santé - Lille II, 2008. French. <tel-00288063> [en ligne]. Disponible sur : < <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00288063/document> > (consulté le 8 avril 2015).

Les difficultés relatives à l'opacité et la complexité <sup>11</sup> du processus de prise de décision en Algérie, à la crise multidimensionnelle qui a entouré l'adoption de la seconde chambre parlementaire, ainsi qu'à la courte expérience de la démocratie et du bicamérisme, rendent la recherche des vrais fondements du Conseil de la Nation difficile. De surcroît, l'évolution continue des institutions, notamment avec l'édiction des lois de décentralisation, en 2011 et 2012, et la révision constitutionnelle de janvier 2016, constitue un défi pour la recherche. Cependant, ces difficultés témoignent de l'importance de la recherche et de son actualité.

Par ailleurs, quoique les recherches sur les collectivités locales algériennes soient abondantes, celles relatives au Conseil de la Nation sont plutôt embryonnaires, par rapport à la littérature sur le bicamérisme dans les pays occidentaux. Il en est de même pour les autres pays arabes et africains, du fait que la plupart des secondes chambres n'ont été créées ou réinstaurées que dans les années 1990 <sup>12</sup>. En outre, la

---

<sup>11</sup> Sur l'opacité du régime politique algérien et l'omnipotence des services secrets algériens, voir l'ouvrage de SIFAOUI Mohamed. *Histoire secrète de l'Algérie indépendante : l'Etat DRS*. Paris : Nouveau Monde éditions, 2012. Et MAHIOU Ahmed. Les problèmes de gouvernance en Algérie. *in Questions internationales*, septembre-octobre, 2016, n° 81, p. 57. Cependant, cette opacité devient relative depuis l'arrivée de M. A. BOUTEFLIQA à la Présidence, en 1999. Dans une interview au journal 'Le Monde', sur un ouvrage paru en Avril 2016, intitulé 'Algeria Modern from opacity to complexity', les auteurs ont conclu que sur plusieurs sujets sensibles, tels que l'armée, la compagnie nationale d'hydrocarbures (SONATRACH) et l'administration, l'accès à leurs représentants, à certains dossiers, parfois aux archives, était possible, car, disent-ils, 'l'opacité complète qui caractérisait l'Algérie depuis son indépendance a cédé la place à un système d'une grande complexité au sein duquel se prend la décision politique'. BOZONNET Charlotte. En Algérie, la mainmise des services de sécurité sur l'appareil d'Etat ne tient plus *in Le Monde* [en ligne]. Disponible sur : <[http://www.lemonde.fr/international/article/2016/06/10/en-algerie-la-mainmise-des-services-de-securite-sur-l-appareil-d-etat-ne-tient-plus\\_4948021\\_3210.html#z9Mt3W1krjFYILjE.99](http://www.lemonde.fr/international/article/2016/06/10/en-algerie-la-mainmise-des-services-de-securite-sur-l-appareil-d-etat-ne-tient-plus_4948021_3210.html#z9Mt3W1krjFYILjE.99)> (consulté le 24 juin 2016). En effet Ahmed MAHIOU, dans l'article précité, affirme qu'il serait excessif, voir inexact, d'affirmer que l'armée est le seul détenteur du pouvoir, car la prise de décision obéit à un processus complexe où interagissent des forces multiples au point qu'il est difficile de savoir qui a le dernier mot. MAHIOU Ahmed. *op.cit.*, p. 60.

<sup>12</sup> NACH MBACH Charles. La seconde chambre dans les nouveaux parlements africains, *in SOLON*, 1999, vol. 1, n°1, p. 107.

recherche aborde un sujet plus ou moins négligé, à savoir celui de la relation dialectique entre la légitimité et l'effectivité du pouvoir central et les collectivités locales, en Algérie.

L'une des remarques qui ont motivé cette recherche, c'est que la plupart des États africains sont unitaires et faiblement décentralisés, tandis que le bicamérisme est en train de prospérer depuis les années 1990.

Au niveau des pays du Maghreb <sup>13</sup>, un courant de réformisme constitutionnel traverse les trois pays (l'Algérie, le Maroc et la Tunisie) avec chacun ses spécificités, bien sûr. La Tunisie, qui a déclenché ce qui a été appelé 'printemps arabe', dispose enfin d'une nouvelle constitution, adoptée le 27 janvier 2014, après un vote à une majorité de 92 % qui ne reflète pas deux ans de débats critiques, houleux et polarisants <sup>14</sup>. Cette constitution, saluée internationalement comme la première Constitution démocratique, adoptée après les soulèvements arabes, représente une avancée remarquable dans l'espace Nord-Africain.

Le Maroc, à son tour, a connu un 'printemps' propre à lui, consacré par la Constitution du 29 juillet 2011 qui a introduit une triple mutation : territoriale, politique et juridique. Bien au contraire du tempérament algérien, le Maroc s'est engagé dans un programme de régionalisation avancée, ce qui pose des questions à la fois politique et économique, notamment le risque de mettre en péril l'unité de la Nation et de l'État <sup>15</sup>. Cette constitution érige symboliquement une 'monarchie parlementaire'

---

<sup>13</sup> Les Constitutions du Maghreb sont élaborées selon le modèle français, en l'occurrence la Constitution de 1958. LE ROY Thierry. Le constitutionnalisme : quelle réalité dans les pays du Maghreb ? *in Revue française de droit constitutionnel*, 2009-3 n° 79, p. 554.

<sup>14</sup> Voir WEICHSELBAUMDU Geoffrey et PHILIPPE Xavier. Le processus constituant et la Constitution tunisienne du 27 janvier 2014 : un modèle à suivre ? *in Maghreb – Machrek*, 2015-1, n° 223, pp. 49-69.

<sup>15</sup> Voir à ce sujet, LOKRIFA Abdeljalil et MOISSERON Jean-Yves. La politique de régionalisation avancée au Maroc : enjeux et état des lieux. *in Maghreb – Machrek*, 2014-3, n° 221, pp. 111-126. Voir aussi l'entretien de A. BENBERKANE avec M. ROUSSET. *in La semaine juridique – Édition Administrations et collectivités territoriales*, 9 novembre 2015, n° 45, pp. 20 et 21.

et accomplit une révolution juridique, à travers la proclamation de nouveaux droits et libertés <sup>16</sup>. En ce qui concerne l'organisation parlementaire, la composition hybride de la seconde chambre parlementaire marocaine marque l'originalité du bicamérisme, après une période d'hésitation.

Faut-il, aussi, se rendre compte du rôle du religieux dans la construction et la définition du rôle de l'État après les soulèvements populaires qui ont abouti à l'effondrement de certains États arabes (Syrie, Libye, Yémen) et à l'avènement, sur la scène politique et territoriale moyen-orientale, de l'organisation dite 'État islamique' <sup>17</sup>.

Les gouvernements du Maghreb ont suivi des voies différenciées par rapport au rôle de l'Islam dans la société et plus précisément dans la politique. L'Algérie, pendant les années 1990, a combattu l'islamisme, incarné par le Front Islamique du Salut (FIS) par la force armée, ce qui a provoqué une guerre civile menaçant l'existence même de l'État républicain, avant de recourir à la concorde civile et puis à la réconciliation nationale à la fin des années 1990 et au début des années 2000. La Tunisie se positionne toujours, depuis H. BOURGHIBA, contre l'Islam conservateur. Quant au Maroc, le Roi, lui-même, est 'Commandeur des croyants' (*Amir Elmou'minine*) <sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Voir par exemple, MELLONI David. Les trois promesses de la nouvelle Constitution marocaine. *in Maghreb – Machrek*, 2015-1, n° 223, pp. 71-82.

<sup>17</sup> Pour plus de détails sur l'origine et l'évolution de EIL (l'Etat islamique en Iraq et au Levant), voir l'article de LUIZARD Pierre-Jean. L'État islamique à la conquête du monde. *in Le Débat*, 2016-3, n° 190, pp. 135-153.

<sup>18</sup> LE ROY Thierry. *op.cit.*, pp. 543 et 544.

Dans ce contexte géopolitique africain et arabe, l'étude du cas algérien servirait à enrichir le débat actuel sur l'évolution du bicamérisme et de l'approfondir, en parallèle avec l'évolution de l'autonomie des collectivités locales.

Cette recherche pourrait susciter davantage de débats scientifiques sur la possibilité d'évolution du fédéralisme administratif en fédéralisme politique, notamment avec la prise de conscience des composantes ethniques, linguistiques, culturelles et régionales, depuis que l'Algérie s'est ouverte au pluralisme.

Des questions préliminaires ont précédé la formulation de la question fondamentale de la recherche :

- A quoi peut servir une seconde chambre parlementaire, en Algérie ?
- S'agit-il d'un mimétisme constitutionnel, justifié par des calculs politiques conjoncturels ?
- Est-ce que le Conseil de la Nation est un mécanisme, entre autres, qui reflète une volonté sincère pour prendre en compte les composantes sociologiques diverses du pays, sur la voie d'une vraie transition démocratique ?
- Est-ce que le raffermissement de la décentralisation locale a conduit à la création d'une seconde chambre parlementaire ? Ou est-ce que la logique est inverse, de façon à ce qu'une seconde chambre serve d'espace de résonance des intérêts locaux et de consolidation de la décentralisation locale ?

L'état de l'art, en la matière, apportera des éclaircissements quant aux notions essentielles qu'évoquent les questions précédentes, en l'occurrence, les collectivités locales, l'autonomie, ainsi que les fondements des secondes chambres parlementaires. L'état des lieux, en Algérie et ailleurs, représente un point de départ pour la recherche et lui trace des jalons vers le but visé.

## **II. Les notions essentielles utilisées dans la thèse**

La définition des notions essentielles de cette recherche permettrait de tracer les limites conceptuelles du sujet, de traduire la question fondamentale de la recherche de manière plus précise, d'inspirer la démarche générale de la recherche et de jeter la lumière sur l'organisation de la thèse.

D'abord, on essaie de cerner la notion de 'collectivité locale' avant de rechercher les profondeurs de la notion d' 'autonomie' pour finir avec l'idée axiale des fondements de la seconde chambre parlementaire dans les États unitaires, en l'occurrence, la nature de la représentation (représentation des collectivités ou représentation des intérêts).

## **A) La notion de 'collectivité locale'<sup>19</sup>**

Afin de bien cerner l'étendue de la notion de 'collectivités locales', en Algérie, on essaye d'abord de définir la notion de 'collectivité locale' pour délimiter l' 'être' et le domaine d'action de celle-ci, par rapport à l' 'être' et au domaine d'action de l'État.

Il serait utile de commencer par la multiplicité d'appellations du mode d'organisation des entités locales décentralisées pour savoir s'il s'agit de synonymie ou de différence de nature ou de portée.

### **1° Les appellations différentes des entités locales décentralisées : synonymie ou différence de nature ou de portée**

Les appellations du mode d'organisation des entités territoriales décentralisées peuvent différer d'un pays à un autre et d'une époque à une autre.

Entre autres appellations, on peut citer par exemple : décentralisation locale, administration locale, pouvoir local et gouvernement local. On peut donc se demander s'il s'agit de synonymie ou d'une différence de nature ou de portée.

---

<sup>19</sup> C. BENAKEZOUH a essayé d'affirmer que les appellations : 'collectivité locale' et 'collectivité territoriale' ne sont pas interchangeables, en Algérie, alors qu'en France, le conseil constitutionnel a déclaré synonymes ces deux expressions. BENAKEZOUH Chabane. La dimension constitutionnelle de la décentralisation territoriale en Algérie *in Gilles J. GUGLIELMI et Julien MARTIN*. Le droit constitutionnel des collectivités territoriales. Boulogne Billancourt : Berger-Levrault, 2015, pp.124-126. BENAKEZOUH s'est appuyé sur le fait que toutes les constitutions algériennes ont consacré la dernière expression, alors qu'en fait, la révision constitutionnelle de janvier, 2016, a utilisé les deux expressions pour le même sens (voir les articles 15, alinéa 3 et l'article 16, alinéa 1, de la constitution). Révision constitutionnelle du 6 mars 2016. J.O.R.A.D.P. n° 14 du 7 mars, 2016, p. 7.



A titre d'exemple, certains estiment que les deux expressions 'gouvernement local' et 'administration locale' indiquent une formule d'administration infra étatique qui ne comprend pas l'aspect législatif, bien que certaines entités jouissent de cette prérogative, exercée, par délégation, dans des domaines restreints, et non pas en tant que prérogative initiale <sup>20</sup>. L'Égypte, par exemple, a changé l'appellation de 'gouvernement local' (*Houkm Mahali*) en 'administration locale' (*Idara Mahalia*), sans rien modifier des compétences <sup>21</sup> et prérogatives des entités territoriales décentralisées <sup>22</sup>.

En revanche, d'autres associent la différence d'appellation à la différence de nature ou de portée. L'appellation 'gouvernement local' ne se réduirait pas à 'administration locale' ou, même, à 'pouvoir local', car le gouvernement local implique un degré d'autonomie du système politico-administratif et engendre la capacité des collectivités locales à élaborer et conduire des politiques publiques, à les mettre en cohérence et à leur donner un sens <sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> LIGUE ARABE-L'ORGANISATION ARABE DU DEVELOPPEMENT ADMINISTRATIF. L'administration locale et les communes dans le Monde Arabe, mars 2007, Sharjah, Emirats Arabes Unis. Actes du Cinquième congrès arabe, p. 11.

جامعة الدول العربية. المنظمة العربية للتنمية الإدارية. أوراق المؤتمر الخامس: الإدارة المحلية و البلديات في الوطن العربي المنعقد في مارس 2007، الشارقة، دولة الإمارات العربية المتحدة، ص 11.

<sup>21</sup> La notion de 'compétence' est à caractère fonctionnel et sert à prévoir le conflit entre les organes disposant du même pouvoir, en définissant le domaine d'action de chacun qui sont ici, principalement, l'administration centrale et les collectivités locales. Dans la loi fondamentale allemande, trois types de compétences existent : compétences exclusives, compétences concurrentes et compétences communes. Voir, par exemple, FAVOREU Louis et MASTOR Wanda. *Les cours constitutionnelles*. Paris : Dalloz, 2011, pp. 145-150.

<sup>22</sup> LIGUE ARABE-L'ORGANISATION ARABE DU DEVELOPPEMENT ADMINISTRATIF. *op.cit.*, p. 13.

<sup>23</sup> RANGEON François. Le pouvoir local [en ligne]. Disponible sur :<[http://www.u-picardie.fr/labo/curapp/revues/root/38/francois\\_rangeon.pdf\\_4a082d9809a71/francois\\_rangeon.pdf](http://www.u-picardie.fr/labo/curapp/revues/root/38/francois_rangeon.pdf_4a082d9809a71/francois_rangeon.pdf)> (consulté le 22/11/2014).

En outre, les appellations diverses du phénomène des entités locales décentralisées ne sont pas seulement dues à la diversité des contextes et des points de vue, mais aussi à la nature évolutive du phénomène. G. Jones, professeur émérite à l'université de Londres, va jusqu'à affirmer que la notion de 'gouvernement local' est en déclin, ce qui a mené à l'essor d'une nouvelle notion, celle de 'gouvernance locale', étroitement associée à la notion de démocratie participative <sup>24</sup>.

Il serait intéressant de rappeler la célèbre définition de la décentralisation locale, proposée par le doyen HAURIOU qui la considère comme une 'manière d'être de l'État' <sup>25</sup>, à laquelle il ajoute, quelques années plus tard, que les entités locales décentralisées se trouvent 'à côté de l'État' et sont, donc, autrui par rapport à l'État <sup>26</sup>, d'où l'intérêt de donner un rappel historique succinct sur l'évolution du phénomène.

## 2° Une notion à contenu évolutif

Les entités territoriales décentralisées, quelles que soient leurs appellations, sont un phénomène aussi ancien que les groupements humains, mais, en tant que phénomène juridique, elles constituent des réalités récentes.

C'est en Angleterre, où la première loi relative au gouvernement local (*local government*) a été édictée, en 1838. En France, ce n'est qu'en 1884, que les circonscriptions administratives ont acquis le statut de collectivités locales administrées par des conseils élus <sup>27</sup>. Dans le monde arabe, l'Égypte a adopté le

---

<sup>24</sup> GEORGE Jones. The future of local government: has it one? [en ligne]. Disponible sur : <[http://www.collaboratei.com/media/1631/the\\_future\\_of\\_local\\_government\\_-\\_has\\_it\\_one\\_\\_pmpa\\_\\_may\\_2008.pdf](http://www.collaboratei.com/media/1631/the_future_of_local_government_-_has_it_one__pmpa__may_2008.pdf)> (consulté le 22/11/2014).

<sup>25</sup> HAURIOU Maurice. Décentralisation. in *Répertoire du droit administratif* Léon BÉQUET. Paris : P. Dupont, 1882, p.482, cité par HOUSER Matthieu. *loc.cit.*

<sup>26</sup> HAURIOU Maurice. *Principes de droit public*. 1<sup>ère</sup> éd. . Paris : Larose, 1910, p. 321.

<sup>27</sup> Il s'agit de deux grandes lois importantes : la loi départementale du 10 août 1871 et la loi municipale du 5 avril 1884, voir LEGIFRANCE.GOUV.FR. Rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales au Président de la République en date du 5 mars 2009 [en ligne]. Disponible sur :

gouvernement local, en 1909, lorsque les conseils des régions ont été dotés de la personnalité morale et de compétences propres <sup>28</sup>.

Si on revient sur la tradition française, l'origine des communes remonte à des groupements naturels et autonomes préexistants à l'État, ce qui enseigne que l'État n'a fait que les reconnaître.

Au Moyen Âge, le terme de commune s'applique à des villes ou à des bourgs qui ont reçu, des autorités centrales, la reconnaissance du droit de s'associer et de se grouper. Ayant juré pour s'aider mutuellement, le mouvement communal renforça la cohésion des habitants pour se défendre et lutter contre l'isolement <sup>29</sup>. C'est donc l'association et le serment qui font la commune, à cette époque.

Cependant, ces entités n'ont pu résister à la construction d'un État fort en quête d'affermissement face aux divers corporatismes régnants <sup>30</sup>. Après la révolution, en 1789, la même tradition s'est imposée et ceux qui revendiquaient l'autonomie des collectivités locales étaient considérés comme des adversaires de l'unité nationale,

---

<<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020347348>> (consulté le 10/04/ 2015).

<sup>28</sup> ALMABIDHINE Safouane, ALTARAOUNA Houcine, ABDELHADI Taoufiq. *La centralisation et la décentralisation dans l'organisation de l'administration locale* (en arabe). Amman : Alyazourdi, 2011, pp. 18-19.

المبعضين صفوان، الطراونة حسين ، عبد الهادي توفيق . المركزية و اللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية . عمان: اليازوري، 2011. ص 18-19.

<sup>29</sup> LAROUSSE. Histoire des communes [en ligne]. Disponible sur : <[http://www.larousse.fr/encyclopedie/divers/histoire\\_des\\_communes/186099](http://www.larousse.fr/encyclopedie/divers/histoire_des_communes/186099)> (consulté le 05/04/2016).

<sup>30</sup> Effectivement, aux XIV<sup>e</sup> et XV<sup>e</sup> siècles, la situation des communes se dégrade, car le roi ne s'adresse plus alors à ses communes, mais à ses 'bonnes villes', plus nombreuses et plus soumises. NGONO TSIMI Landry. L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées : l'exemple du Cameroun. Thèse : droit public. Paris : Paris-Est Créteil Val-de-Marne U.F.R De Droit, 2010,, p. 51. [en ligne]. Disponible sur : <<file:///C:/Users/dell/Desktop/th2010PEST2015.pdf>> (consulté le 17/04/ 2015).

bien qu'après la prise de la Bastille, les communes révolutionnaires de France sont organisées le 14 décembre 1789 par l'Assemblée nationale constituante et leur administration est confiée à un Conseil général, composé d'officiers municipaux et de notables, élus par les citoyens actifs pour deux ans, parmi lesquels sont choisis le maire, le procureur syndic et le substitut <sup>31</sup>.

Grâce aux projets de réforme de la fin du XVIIIe siècle, les municipalités constituent, à côté des pouvoirs d'administration générale, le premier degré de l'administration territoriale dont on reconnaît les pouvoirs municipaux, délégués par l'État <sup>32</sup>.

Bien que la doctrine s'appuie sur le principe de libre administration pour défendre la décentralisation locale, il faudra attendre longtemps avant que ce principe soit reconnu, puisque, dans la littérature constitutionnelle française, le terme 'autonomie' était perçue, telle une atteinte à la forme unitaire de l'État, à l'intégrité du territoire et à l'indivisibilité du peuple français. Par conséquent, ce terme a toujours été évité et n'est utilisé qu'au début des années 2000 dans l'article 74, consacré au statut particulier des collectivités d'outre-mer <sup>33</sup>. Seule la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales reprend ce terme, mais uniquement dans son intitulé, comme pour 'assurer un effet d'annonce', comme l'a exprimé F. LAFARGUE <sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> LAROUSSE. Histoire des communes [en ligne]. *loc.cit.*

<sup>32</sup> Pour d'amples détails sur la commune durant la première moitié du dix-neuvième siècle, voir : TANCHOUX Philippe. Les 'pouvoirs municipaux' de la commune entre 1800 et 1848 : un horizon chimérique ? in *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, 2013-2, n° 20, pp. 35-48.

<sup>33</sup> CONSEIL CONSTITUTIONNEL. Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur [en ligne]. <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur.5074.html>>.

<sup>34</sup> Comme le précise F. LAFARGUE, ces dispositions figurent déjà dans le Code général des collectivités territoriales, sous un chapitre intitulé 'autonomie financière'. LAFARGUE Frédéric. La constitution et les finances locales. in *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2014-1, n° 42, p. 17.

Dans le contexte africain, la plupart des États, confrontés dès la fin des années quatre-vingt à un processus de désarticulation de leurs systèmes politiques et économiques, ont vu dans la décentralisation locale et l'adoption du bicamérisme des solutions essentielles pour dissuader et prévenir les conflits politiques <sup>35</sup>. Imprégné en grande partie de la tradition française, les constitutions africaines des années 1990 ont consacré l'autonomie locale, mais avec une teneur qui se décline, généralement, en autonomie administrative et/ou financière, sans portée politique <sup>36</sup>, hormis la constitution sud-africaine, en son article 40, qui adopte une approche différente, par rapport à la décentralisation locale <sup>37</sup>. Celle-ci est prise dans le contexte général de l'organisation du gouvernement, constitué sous forme de sphères (nationales, provinciales et locales) qui sont, à la fois, distinctes, interdépendantes et intimement liées.

Bien que sa teneur soit en évolution, la décentralisation locale, qui connaît aujourd'hui une phase propice à sa prospérité <sup>38</sup>, nécessite d'être délimitée afin de tracer son contour, par rapport à celui de l'État.

---

<sup>35</sup> KEUTCHA TCHAPNGA Célestin. Droit constitutionnel et conflits politiques dans les Etats francophones d'Afrique noire. *in Revue française de droit constitutionnel*, 2005-3, n° 63, p. 456.

<sup>36</sup> MAUS Didier *et. al.* Dossier de référence préparé par l'Institut international d'administration publique, p.129 [en ligne]. Disponible sur : <<http://democratie.francophonie.org/IMG/pdf/bamako.307.pdf>> (consulté le 20 mars 2015).

<sup>37</sup> SOUTHAFRICAN GOVERNMENT. Constitution of the Republic of South Africa, 1996 - Chapter 3: Co-operative Government [en ligne]. Disponible sur: <<http://www.gov.za/documents/constitution/chapter-3-co-operative-government>> (consulté le 10 avril 2015).

<sup>38</sup> En effet, la décentralisation est devenue une composante permanente des systèmes politiques, ce qui a généré des formes différentes d'États : État autonome, État territorial à la faveur de la valorisation du territoire et des territorialisations, État de régionalisation de plein exercice... BENAKEZOUH Chabane. *op.cit.*, pp. 117 et 118.

### 3° Des limites de la notion de ‘collectivité locale’

Dans le cadre de l’organisation des pouvoirs publics, la fonction de l’État peut être partagée entre l’échelon central et des échelons inférieurs, selon des modes divers qui aboutissent à des formes d’États différentes : unitaires, régionales, autonomiques ou fédérales<sup>39</sup>.

La notion d’‘État unitaire’ doit d’être élucidée, car c’est le point de repère pour délimiter la notion de ‘collectivité locale’, bien que des auteurs, comme D. GARCIA, font référence à un ‘désordre terminologique’ lors de l’examen des entités infra-étatiques et leur relation avec des concepts tels que la région, la communauté fédérée, l’État membre, l’État fédéral ou quasi-fédéral et les entités décentralisées<sup>40</sup>.

Le contour théorique de la notion d’‘État unitaire’ s’étend ou se rétrécit, selon la classification retenue. La typologie dichotomique suppose que l’État est unitaire lorsqu’il n’est pas fédéral, alors que la typologie trichotomique suppose une forme charnière entre l’État fédéral et l’État unitaire, en l’occurrence l’État régional ou autonome<sup>41</sup>.

D’après la première classification, la limite des collectivités locales serait celle qui ne tolère pas la diffusion du pouvoir constituant, trait distinctif de l’État fédéral, mais qui

---

<sup>39</sup> La décentralisation locale est plus complexe dans les États fédéraux que dans les États unitaires ou régionaux ; l’une des complexités est que le juge ordinaire peut statuer sur la constitutionnalité des lois dans la fédération, tel est le cas aux États-Unis d’Amérique ou au Brésil. Pour davantage de comparaison sur cette question entre le Brésil, en tant qu’État fédéral, et la France, voir: INOCENTE Bruno Romeu. *Les mécanismes de la solidarité territoriale : essai comparatif (Brésil-France)*. Thèse : Droit public. Bordeaux : université de Bordeaux, 2015, p. 83.

<sup>40</sup> SUKSI Markku. *Sub-State Governance through Territorial Autonomy : A Comparative Study in Constitutional Law of Powers, Procedures and Institutions*. London New York: Springer, 2011, p. 82.

<sup>41</sup> Selon les mots de S. RIALS, l’État régional s’explique par une dynamique beaucoup plus économique, social et mental que juridique. RIALS Stéphane. *Destin du fédéralisme*. Paris : L.G.D.J., 1986, p. 3.

peut, quand même, tolérer, dans une certaine mesure, une diffusion du pouvoir politique <sup>42</sup>. Cependant, dans cette perspective traditionnelle, des pays comme l'Italie ou l'Espagne seraient classifiés en tant qu'États unitaires <sup>43</sup>.

L'Espagne, exemple type d'États régionaux, s'organise en trois échelons infra étatiques : communes, provinces et communautés autonomes, de manière à ce que chaque échelon dispose d'un degré d'autonomie, nécessaire à la gestion de ses intérêts propres <sup>44</sup>.

En Italie <sup>45</sup>, les régions sont dotées, outre les compétences partagées, d'un pouvoir législatif régional, alors que les compétences exclusives de l'État font l'objet d'une liste limitative <sup>46</sup>. Dans ce pays, la souveraineté nationale est liée à l'existence des

---

<sup>42</sup> Pour plus de détails sur cette question, voir : DUPRAT Jean-Pierre. Les difficultés de la représentation territoriale : le débat sur la réforme du Sénat espagnol. *op.cit.*, pp. 373-378.

<sup>43</sup> Il est à rappeler que les régions espagnoles ou italiennes ont obligé le pouvoir constitutionnel à leur reconnaître davantage de compétences VANDELLI Luciano. Formes d'État : État régional, État décentralisé. in CHAGNOLLAUD Dominique et TROPER Michel, *Traité international de droit constitutionnel*, T. 2. Paris : Dalloz, 2012, pp. 53 et s.

<sup>44</sup> INOCENTE Bruno Romeu. *op.cit.*, p. 28.

<sup>45</sup> Le choix bicaméral ou monocaméral a constitué le nœud gordien lors de la rédaction de la constitution italienne de 1947 parce qu'il était vu comme décisif dans l'établissement d'une réelle démocratie et l'équilibre de l'organisation de l'État, après des années de fascisme, car l'idée d'une chambre unique portait trop en elle les risques d'une dérive autoritaire et de l'absolutisme démocratique'. BRILLAT Manuela. La probable réforme impossible du Sénat italien. in *Revue Française du Droit Constitutionnel*, 2016, n° 107, p. 575.

<sup>46</sup> L'article 149-1 de la constitution espagnole fait de trente-deux (32) matières une compétence exclusive de l'État ; quant aux matières transférées aux communautés autonomes, elles sont en vingt-deux rubriques. Les matières qui ne relèvent pas de la compétence de l'État peuvent entrer dans la sphère de compétences des régions, à condition que celles-ci les revendiquent, mais l'État peut intervenir lorsque l'intérêt général l'exige pour harmoniser les législations des communautés. Voir, par exemple, FAVOREU Louis *et.al.* *Droit constitutionnel*. 15e éd., Paris : Dalloz, 2013, p476-484. Voir aussi Didier Maus et Pierre Bon. in *Les grandes décisions des cours constitutionnelles européennes*. Paris : Dalloz, 2008, p. 637.

collectivités territoriales autonomes, conformément à un arrêt de la Cour constitutionnelle, daté du 12 avril 2002 <sup>47</sup>.

Ainsi, la classification trichotomique rétrécit l'étendue du concept d'«État unitaire» et, par ricochet, celle de la notion de «collectivité locale».

Selon les traditions et les époques, l'autonomie des collectivités locales est, tantôt, conçue tel un corolaire de la souveraineté nationale et peut impliquer la diffusion du pouvoir politique, tantôt, considérée attentatoire à la souveraineté nationale et réduit, ainsi, la décentralisation locale à une forme proche de la déconcentration administrative. Il est, donc, indispensable de sonder la teneur même de cette notion.

## **B) L'autonomie des collectivités locales**

La décentralisation locale est un mode d'organisation de l'État moderne, quelle que soit sa forme, unitaire ou non, qui essaye de concilier, d'un côté, l'unité politique et les intérêts nationaux du peuple et, d'un autre, la particularité des intérêts propres à la communauté locale ou son identité <sup>48</sup>.

Selon B. FAURE, il y a quatre éléments de compréhension de la décentralisation locale : une personnalité morale de droit public, des affaires propres, un pouvoir général de décision et un contrôle de l'État <sup>49</sup>. Autrement dit, la décentralisation

---

<sup>47</sup> *Idem.*

<sup>48</sup> Les modes d'organisation sont différenciés. Ils peuvent être d'ordre administratif ou politique. La constitution suédoise donne une portée démocratique au gouvernement local en disposant, dans son premier article, alinéa 2, que : «la souveraineté nationale suédoise repose sur la liberté d'opinion et sur le suffrage universel et égal. Elle se réalise par un régime constitutionnel représentatif et parlementaire et par une gestion autonome des collectivités territoriales». Cité par AUBY Jean Bernard. La protection constitutionnelle des autonomies locales. *in Droit Administratif*, janvier 2013, n° 1, p. 1.

<sup>49</sup> FAURE Bertrand. *Droit des collectivités territoriales*. 2<sup>e</sup> éd., Paris : Dalloz, 2011, pp. 7-11. Au sujet du contrôle de l'État sur les collectivités locales, voir, notamment, COMBEAU Pascal (dir.). *Les contrôles de l'État sur les collectivités territoriales aujourd'hui*. Paris : L'Harmattan, 2007, pp. 3 et 4. Dans cet ouvrage, P. COMBEAU précise que le titre de l'ouvrage a évité d'utiliser le terme «tutelle» et l'a remplacé, non seulement par le terme «contrôle» qui fait référence au contrôle administratif visé par



locale est un mode d'organisation de l'État qui permet un transfert d'attributions au profit d'entités locales, juridiquement distinctes de l'État et dotées d'organes, élus par les citoyens concernés, sous le contrôle de l'État <sup>50</sup>.

L'équilibre entre les intérêts locaux et les intérêts nationaux nécessite, généralement, l'intervention du pouvoir constituant afin d'assurer aux collectivités locales une marge de liberté pour s'administrer librement <sup>51</sup>. Ainsi, le principe de libre administration, tel qu'il est expliqué à l'article 72, alinéa 2, et à l'article 34 de la constitution française <sup>52</sup>, permettra d'aborder la notion d'«autonomie des collectivités locales».

---

l'article 72 de la constitution, mais l'a aussi employé au pluriel, ce qui indique qu'il existe d'autres moyens de contrôle que celui de la légalité, aménagé en 1982.

<sup>50</sup> GICQUEL Jean. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. 22<sup>e</sup> éd., Paris : Montchrestien, 2008, p. 68.

<sup>51</sup> En outre, il faut noter que bien que toutes les démocraties ne prévoient pas des dispositions d'ordre constitutionnel pour la décentralisation locale, des exceptions existent, comme en Norvège ou aux États-Unis d'Amérique. Voir AUBY Jean Bernard. *loc.cit.*

<sup>52</sup> L'article 72, alinéa 2, dispose que : 'Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon. Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences'. Quant à l'article 34 il dispose que '...La loi détermine les principes fondamentaux : ...de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources...'

## **1° L'autonomie des collectivités locales et le principe de libre administration <sup>53</sup>**

Conformément aux éléments de compréhension de la décentralisation locale, celle-ci se concrétise, sur le plan structurel, par la reconnaissance de la personnalité morale des collectivités locales, que ce soit par la constitution ou par un dispositif de rang inférieur : statut particulier, loi organique, loi ordinaire, règlement....

La reconnaissance de la personnalité morale interdit aux pouvoirs publics d'exercer un quelconque pouvoir hiérarchique sur la collectivité locale, ce qui trace une ligne distinctive entre la décentralisation locale et la déconcentration administrative.

Politiquement parlé, l'essor de la théorie démocratique, en tant que source de légitimité des pouvoirs publics, et son introduction, à l'échelle locale, appelle à ce que les communautés locales s'auto-administrent, directement ou par le biais de leurs élus, sous peine d'atrophier la base de légitimité des collectivités locales.

Le doyen HAURIUO considérait que les raisons de la décentralisation locale ne sont pas purement administratives, mais d'ordre constitutionnel, car selon lui, s'il s'agissait de doter le pays d'une administration efficace à moindre cout, la centralisation administrative répondrait à cette attente, alors que les pays modernes n'ont pas besoin seulement d'une bonne administration, ils ont aussi besoin de liberté politique <sup>54</sup>.

Ainsi, la constitution française de 1946 dispose-t-elle déjà que les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus <sup>55</sup>. L. FAVOREU affirme

---

<sup>53</sup> D'après l'analyse de A. ROUX, la libre administration est l'une des expressions de l'autonomie locale. ROUX André. La libre administration des collectivités territoriales : une exception française ? *in Les Cahiers de l'Institut Louis Favoreu*, 2013, n° 2, p. 181.

<sup>54</sup> HAURIUO Maurice. *Précis de droit administratif*. 12<sup>e</sup> éd. Paris : Sirey, 1933, page 86.

<sup>55</sup> FAVOREU Louis *et.al. op.cit.*, p. 615.

que l'élection des organes délibérants est le minimum requis pour que le principe de libre administration soit assuré <sup>56</sup>.

Sur le plan fonctionnel, la collectivité locale est dotée, selon le principe de libre administration, d'un pouvoir discrétionnaire par rapport au traitement individuel des affaires locales <sup>57</sup>, dans la limite des règles juridiques auxquelles elle doit obéir.

D'autres part, on peut s'interroger s'il existe une liaison entre le pouvoir normatif des collectivités locales et le principe de libre administration ?

D'emblée, J.H. STAHL conclut que le principe de libre administration des collectivités territoriales a certainement une portée normative, car il place les règles régissant l'administration et la démocratie locales entre les mains du législateur. Il peut aussi conduire le Conseil constitutionnel à censurer certaines mesures législatives, tel un ultime garde-fou, pour interdire au législateur de remettre en cause les principaux traits de la vie locale, structurée autour des collectivités territoriales <sup>58</sup>.

De sa part, B. FAURE n'est pas aussi tranchant, mais estime difficile de répondre négativement à la même question. Pour lui, le passage du contrôle de légalité au contrôle de constitutionnalité laisse suggérer qu'il existe une géométrie sélective de la loi qui peut habiliter le gouvernement à prendre des mesures strictement complémentaires, sans effets contraignants nouveaux, à l'égard de l'administration

---

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 486.

<sup>57</sup> Le principe de libre administration, bien que constitutionnalisé, en France, (article 72), reste un concept juridique assez mystérieux, tel l'observe J.F. BRISSON, car le législateur n'a pas de repères précis quant aux minimums d'exigences relatives à l'application de ce principe. BRISSON Jean-François. GRALE-CNRS. La réforme du système d'administration aéroportuaire : bilan et perspectives. La décentralisation aéroportuaire, 18/06/2009, à l'université de Perpignan Via Domitia, Actes du Colloque, p. 1153.

<sup>58</sup> J.-H. STAHL considère que les principaux traits de l'autonomie locale tournent autour du principe électif des organes qui dirigent les collectivités territoriales, d'un minimum de compétences et d'un minimum de ressources propres ; quant au reste, il peut être remis à l'appréciation du législateur. STAHL Jacques-Henri. Le principe de libre administration a-t-il une portée normative ? *in Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2014-1 n° 42, p. 40.

décentralisée, mais peut aussi confier des compétences discrétionnaires aux collectivités en les habilitant, en termes généraux, pour qu'elles fassent face aux besoins nouveaux ou complémentaires qui se présenteraient à elles <sup>59</sup>.

Le point suivant tenterait de mettre en exergue cette question, que ce soit sur le plan conceptuel ou dans le droit comparé.

## **2° L'autonomie des collectivités locales et le pouvoir normatif**

L'étymologie du terme 'autonomie' indique que celui-ci trouve ses racines dans la langue grecque 'αυτονομία' (*autonomia*), issu du terme 'autonomos', composé de deux parties : *αυτός* (*autos*) qui veut dire 'auto' et *νομός* (*nomos*), qui veut dire 'lois' <sup>60</sup>. Le terme autonomie renvoie, donc, à la capacité d'une personne physique ou morale, d'un objet ou d'un être, en général, d'agir selon ses propres règles <sup>61</sup>.

M. LAPIDOTH résume d'une manière intéressante les significations que peut avoir le terme 'autonomie'. Elle distingue, selon l'état de l'art, quatre sens : (1) l'autonomie comme un droit d'agir selon sa propre discrétion dans certains domaines, que ce soit sur une base individuelle ou par un organisme officiel (Hauriou, Bernhardt, Oberreuter), (2) l'autonomie comme synonyme d'indépendance (Jellinek), (3) l'autonomie comme synonyme de décentralisation (Berthélémy, Steiner) et (4) l'autonomie comme une référence à une entité qui a des pouvoirs exclusifs de législation, d'administration et d'arbitrage dans des domaines spécifiques (Laband, Carré de Malberg, Duguit, Dorge, Robinson, Sohn, Bernhardt, Crawford, Hannum et Lillich). LAPIDOTH distingue, dans la quatrième catégorie, entre l'autonomie

---

<sup>59</sup> FAURE Bertrand. Règlements locaux et règlements nationaux. *Ibid.*, p. 50.

<sup>60</sup> OXFORD DICTIONARIES. Autonomy [en ligne]. Disponible sur : <<http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/autonomy>> (consulté le 9/4/ 2015).

<sup>61</sup> LAROUSSE DICTIONNAIRES DE FRANÇAIS. Autonomie[en ligne]. Disponible sur : <<http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/autonomie/6779?q=autonomie#6751>> (consulté le 9/4/ 2015).

politique, par opposition à l'autonomie administrative qui, à son avis, se limite aux seuls pouvoirs à caractère administratif <sup>62</sup>.

La charte européenne de l'autonomie locale <sup>63</sup> est un document incontournable pour toute recherche visant à déceler le contenu de cette notion. L'article 3 de cette charte dispose que l'autonomie consiste en la capacité effective, pour les collectivités locales, de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques, par le biais d'organes collégiaux, composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel <sup>64</sup>.

Cet article résume les éléments de l'autonomie des collectivités locales, tels qu'ils sont conçus à l'échelle européenne, notamment la capacité effective des collectivités locales de régler et gérer des affaires publiques, ce qui requiert un pouvoir normatif.

---

<sup>62</sup> SUKSI Markku. *op.cit.*, pp. 103 et 104.

<sup>63</sup> Cette charte a été ouverte à la signature des États membres du Conseil de l'Europe, en tant que convention, le 15 octobre 1985 ; elle est entrée en vigueur le 1er septembre, 1988. Le 1<sup>er</sup> janvier 2010, elle fut ratifiée par 44 des 47 États membres du Conseil de l'Europe. Voir : COLLECTION REFERENCE. Charte européenne de l'autonomie locale et rapport explicatif, p. 9 [en ligne]. Disponible sur : <[http://www.coe.int/t/congress/sessions/18/Source/CharteEuropeenne\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/congress/sessions/18/Source/CharteEuropeenne_fr.pdf)> (consulté le 13/11/ 2014). Faut-il noter qu'à l'échelle mondiale, un projet de charte de l'autonomie locale est en train de se cristalliser et fait l'objet de multiples consultations. Si ce projet voyait le jour, il serait, peut-être, pour les collectivités locales, ce que la déclaration universelle des droits de l'homme est pour l'individu. Le projet de la charte précise que son objectif est de permettre aux collectivités locales de se développer pour devenir des partenaires effectifs dans l'exercice des pouvoirs publics et participer, ainsi, dans le processus de développement. Voir : UN-HABITAT. Recommandation pour la mise en œuvre de la décentralisation et le renforcement des pouvoirs locaux [en ligne]. Disponible sur :

<[http://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=3&ved=0CCwQFjAC&url=http%3A%2F%2Fmirror.unhabitat.org%2Fdownloads%2Fdocs%2F1607\\_52516\\_K0580283.a.doc&ei=rUUpVaz9E8v1UOi7gdAC&usg=AFQjCNFw8OnektCFUc3UqKOlzdn-T7WuNg&bvm=bv.90491159,d.d24](http://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=3&ved=0CCwQFjAC&url=http%3A%2F%2Fmirror.unhabitat.org%2Fdownloads%2Fdocs%2F1607_52516_K0580283.a.doc&ei=rUUpVaz9E8v1UOi7gdAC&usg=AFQjCNFw8OnektCFUc3UqKOlzdn-T7WuNg&bvm=bv.90491159,d.d24)> (consulté le 3/4/ 2015).

<sup>64</sup> CONSEIL DE L'EUROPE. Charte européenne de l'autonomie locale [en ligne]. Disponible sur : <<http://conventions.coe.int/treaty/fr/treaties/html/122.htm>> (consulté le 2/12/2014).

C'est pour cela qu'en France, l'Association des Régions de France (ARF) réclame un pouvoir législatif pour les régions, à l'instar des États régionaux <sup>65</sup>.

La revendication d'un pouvoir normatif au profit des collectivités locales pourrait être fondée sur le fait qu'il apparaît avec l'institution et non pas en raison d'une délégation de l'État, car si ce dernier reconnaît l'«être» des collectivités locales, il reconnaît, du coup, leur 'agir' <sup>66</sup>. Ce qui veut dire que le pouvoir normatif des collectivités locales leur est consubstantiel.

En revanche, dans le cadre de l'État, le pouvoir normatif des collectivités locales ne peut être initial, parce que, sur la base de l'unité et l'indivisibilité de l'État, celui-ci est le seul détenteur de ce pouvoir. Dès lors, le pouvoir normatif de la collectivité locale ne peut être conçu que sous l'empire du droit étatique <sup>67</sup>.

En effet, le Conseil Constitutionnel français considère que l'indivisibilité de la République interdit à toute autorité française, non étatique, y compris les collectivités locales, de disposer d'un pouvoir normatif initial <sup>68</sup>, ce qui implique expressément que

---

<sup>65</sup> INSTITUT DE LA DECENTRALISATION. Gouvernance publique : quelles conséquences d'un pouvoir législatif régional sur les politiques publiques ? rapport d'un groupe de travail présidé par Jean-Pierre BALLIGAND, 2010 [en ligne]. Disponible sur : <<http://www.idcentralisation.asso.fr/rapports.php>> (consulté le 23/11/2014).

<sup>66</sup> JOYAU Marc. *De l'autonomie des collectivités locales françaises, essai sur le pouvoir normatif local*. Paris : L.G.D.J., 1998, p. 180.

<sup>67</sup> CARRE DE MALBERG Raymond. *Contribution à la théorie de l'État*. Paris : CNRS éditions, 1985 p. 68.

<sup>68</sup> CONSEIL CONSTITUTIONNEL. Décision n° 82-137 du 25 février 1982 sur la loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions [en ligne]. Disponible sur : <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1982/82-137-dc/decision-n-82-137-dc-du-25-fevrier-1982.7990.html>> (consulté le 14/11/2014).

la libre administration, en France, ne peut signifier une quelconque diffusion du pouvoir législatif <sup>69</sup>.

En effet, le modèle français d'administration territoriale, dominé par le principe de la compétence législative pour fixer les compétences locales, connaît, notamment après la révision constitutionnelle du 18 mars 2003 et de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004, relative aux libertés et responsabilités locales, une nouvelle conception du transfert des compétences de l'État aux collectivités territoriales <sup>70</sup>.

Par conséquent, dans un État unitaire, l'exercice du pouvoir législatif par les collectivités territoriales est exclu, car ce pouvoir est l'apanage du parlement. *A fortiori* et sauf exceptions expressément prévues par la constitution, la délégation du pouvoir législatif en faveur des collectivités territoriales est, aussi, rejetée <sup>71</sup>. Cependant, si la Constitution de 1958 consacre une place privilégiée à la loi dans la détermination des règles relatives aux collectivités territoriales, le principe de subsidiarité, prévu à l'article 72, alinéa 2, constitue un assouplissement de la tradition centralisatrice française.

---

<sup>69</sup> Bien au contraire, la France a opté pour l'uniformisation des statuts territoriaux, hormis le cas particulier des colonies. Voir : LEMAIRE Félicien. *Le principe d'indivisibilité de la République : Mythe et réalités*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2010, pp. 88-95, 102-118, 229. Voir aussi FAVOREU Louis et.al. *op.cit.*, p. 486.

<sup>70</sup> BRISSON Jean-François. *in Les transferts de compétences de l'État aux collectivités locales*. Paris, L'Harmattan, 2009, p. 191 et s.

<sup>71</sup> Dans sa décision n° 91-290 du 9 mai 1991, le Conseil constitutionnel avait admis la conformité à la Constitution des compétences reconnues à l'assemblée et au Conseil exécutif de Corse, dans la mesure où ils ne se voyaient pas attribuer des compétences ressortissant au domaine de la loi. Son refus d'attribuer des compétences d'ordre législatif aux collectivités territoriales est récurrent, car, en principe, 'la collectivité territoriale ne peut se voir dotée de compétences que la Constitution réserve au Parlement'. BROSSET Estelle. l'impossibilité pour les collectivités territoriales françaises d'exercer le pouvoir législatif à l'épreuve de la révision constitutionnelle sur l'organisation décentralisée de la république. *in Revue française de droit constitutionnel*, 2004-4 n° 60, pp. 696-697.

Par ailleurs, si le pouvoir normatif est indispensable pour rendre effective l'autonomie des collectivités locales sur le plan juridique, l'autonomie financière n'est pas moins importante pour rendre cette autonomie effective dans la réalité.

### **3° L'autonomie financière des collectivités locales**

L'autonomie financière est une notion 'complexe et évolutive', comme le souligne E. OLIVA, et 'elle se caractérise selon plusieurs dimensions : politique, économique et juridique et prend des formes diverses : aspect d'autonomie générale, composé d'autonomie budgétaire, d'autonomie fiscale et d'autonomie de gestion : superposition d'autonomie formelle et d'autonomie réelle'<sup>72</sup>.

Malgré que la notion, ou le concept, d'autonomie financière des collectivités locales soit utilisée dans les différentes sphères juridiques, économiques et sociales<sup>73</sup>, on essaye de la traiter ici sous un angle beaucoup plus juridique, en se basant sur certaines règles, notamment celles prévues à l'article 9 de la charte européenne de l'autonomie locale, à savoir : la reconnaissance de sources propres, suffisantes, diversifiées, évolutives et proportionnées par rapport aux missions, tout en prévoyant des mesures de péréquation pour, au moins, réduire les inégalités entre les localités<sup>74</sup>.

La quote-part des ressources propres de la collectivité locale<sup>75</sup>, par rapport aux ressources nécessaires, représente le noyau dur de l'autonomie financière.

---

<sup>72</sup> OLIVA Eric. La conception de l'autonomie financière locale : quel contenu ? quelle effectivité ? *in Gestion et Finances Publiques*, mars-avril, 2017, n° 2, p. 13.

<sup>73</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>74</sup> CONSEIL DE L'EUROPE. Charte européenne de l'autonomie locale [en ligne]. *loc.cit.* Le projet mondial de charte de l'autonomie locale précise aussi que la décentralisation effective et l'autonomie locale requièrent une autonomie financière adéquate. UN-HABITAT. Recommandation pour la mise en œuvre de la décentralisation et le renforcement des pouvoirs locaux [en ligne]. *loc.cit.*

<sup>75</sup> Il est à noter que l'article 72-2 de la constitution française dispose que : 'les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources'. CONSEIL CONSTITUTIONNEL. Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur [en ligne]. *loc.cit.*



Par ailleurs, les dispositifs de péréquation constituent, aussi, des mécanismes de solidarité entre les collectivités locales, face aux éventuels déficits, ce qui constitue une garantie supplémentaire de leur autonomie financière.

Bien que l'autonomie financière des collectivités locales serait remise en question lorsque la liberté de gestion des fonds qui leur sont alloués n'est pas associée à un pouvoir fiscal conséquent <sup>76</sup>, en France, comme en Algérie d'ailleurs, les collectivités locales ne disposent pas d'une autonomie fiscale <sup>77</sup>. Ainsi, le législateur détermine leurs ressources, y compris les ressources propres, ainsi que les dispositifs de péréquation, ce qui lui permet d'agir sur les domaines qui lui paraissent plus utiles. Malgré cela, des garanties constitutionnelles <sup>78</sup>, assorties d'une justice

---

Faut-il aussi noter que M. VERPEAUX évoque une décision du Conseil Constitutionnel français, en 2005, qui fait la distinction entre autonomie financière et autonomie fiscale en précisant que l'autonomie financière, visée par l'article, ci-dessus, n'implique pas une autonomie fiscale. VERPEAUX Michel. Les collectivités territoriales en France. 4<sup>e</sup> éd.. Paris : Dalloz, 2011, p. 88. M. BOUVIER considère que tout pouvoir fiscal qui concourt à celui de l'État peut provoquer l'éclatement de ce dernier en de multiples féodalités. BOUVIER Michel. L'autonomie financière locale a-t-elle un sens ? in *Revue Française des Finances Publiques*, février 2015, n° 129, p. 126-128. Cependant, l'article 72-2 dispose que la loi peut, dans les limites qu'elle détermine, autoriser les collectivités locales à fixer l'assiette et le taux des impositions de toute nature. Par ailleurs, l'Italie, a adopté, en 2009, la loi, dite 'fédéralisme fiscal', n° 42 du 5 mai 2009, qui pose les principes de base de la répartition des ressources entre les différents niveaux de gouvernement. ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL. *Loi n° 42 du 5 mai 2009 portant délégation au Gouvernement en matière de fédéralisme fiscal, en application de l'article 119 de la Constitution*. [en ligne]. Disponible sur : [http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p\\_lang=fr&p\\_isn=81559](http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=fr&p_isn=81559) (consulté le 14/11/2014).

<sup>76</sup> M. BOUVIER affirme que le pouvoir fiscal, avant d'être une technique économique ou juridique, est un fait politique majeur, car il ne peut y avoir de pouvoir politique autonome sans pouvoir fiscal. Or, le conseil constitutionnel français a dissocié, dans sa décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, l'autonomie financière de l'autonomie fiscale en précisant que cette dernière ne résulte d'aucune disposition de la constitution, y compris l'article 72-2. BOUVIER Michel. *loc.cit.*

<sup>77</sup> FAVOREU Louis *et.al.*, *op.cit.*, p. 494.

<sup>78</sup> Pour de plus amples détails sur les garanties constitutionnelles de l'autonomie financière des collectivités locales, voir : GUENGANT Alain. La constitution peut-elle garantir l'autonomie financière des collectivités territoriales ? in *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 2004-5 (décembre), pp. 653-672.

constitutionnelle bienveillante, peuvent encadrer le pouvoir législatif, afin qu'il ne porte pas atteinte à l'autonomie financière des collectivités locales <sup>79</sup> .

L'autonomie dépensière, qui peut se concrétiser par les dépenses, dites facultatives, se trouvant entre les dépenses obligatoires et les dépenses interdites, s'ajoute aux éléments précédents de l'autonomie financière pour mieux évaluer le degré d'autonomie des collectivités locales.

Afin de préserver leur autonomie financière, juridique et politique, les collectivités locales doivent disposer de mécanismes de défense à l'encontre des autres pouvoirs publics <sup>80</sup>. En contrepartie, cette autonomie doit être bien surveillée pour qu'elle ne franchisse pas ses limites.

---

<sup>79</sup> En France, la loi organique du 29 juillet, 2004, a défini de manière assez large les ressources propres : les impositions de toute nature, les redevances pour services rendus, les produits du domaine, les participations d'urbanisme, les produits financiers, les dons et legs et aussi les impositions dont la loi détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette. *Ibid.*, p. 464.

<sup>80</sup> F. LAFARGUE a précisé les cinq règles protectrices de l'autonomie financière des collectivités locales vis-à-vis l'État, conformément à l'article 72-2, en l'occurrence : (1) la libre disposition, par les collectivités territoriales, de leurs ressources financières, (2) la règle du partage du produit des impôts d'État avec les collectivités territoriales, (3) la règle de la part déterminante des ressources propres des collectivités territoriales, (4) la règle de la compensation des transferts de compétences aux collectivités territoriales et (5) la règle de la péréquation financière entre collectivités territoriales. En outre, l'article 72, alinéa 5, interdit toute tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre, notamment, l'interdiction de la tutelle financière entre collectivités territoriales. Voir : LAFARGUE Frédéric. *op.cit.*, pp. 19-30. Le Maroc s'est inspiré de la constitution française pour élever le principe de la libre administration au rang constitutionnel. Voir, par exemple : HARSI Abdellah. La libre administration des collectivités locales au Maroc. *in La semaine juridique – Édition Administration et Collectivités territoriales*, *op.cit.*, pp. 22 à 24.

## 4° Les garanties et les limites de l'autonomie des collectivités locales

Il a été précisé, ci-dessus, que l'autonomie des collectivités locales requiert des éléments d'ordre structurel et fonctionnel pour qu'elle soit effective, mais connaît, quand même, des limites, au-delà desquelles, elle porterait atteinte à la forme de l'État.

Par conséquent, l'autonomie des collectivités locales doit être, d'un côté, garantie de façon à ce que les autres pouvoirs publics ne lui portent pas atteinte et, d'un autre, contrôlée pour qu'elle ne menace pas l'unité et l'indivisibilité de l'État.

Les garanties de l'autonomie des collectivités locales, sur les plans politique, juridique et financier, commencent d'abord par la hiérarchie des textes juridiques, y relatifs, qui renseigne sur le degré d'enracinement de cette autonomie dans l'ordonnement juridique et dans la société.

Ainsi, une autonomie, constitutionnellement reconnue <sup>81</sup>, ne peut être remise en cause par des normes infra-constitutionnelles, sous peine d'inconstitutionnalité, ce qui l'éloigne d'être contestée par les autres pouvoirs publics <sup>82</sup>.

Certaines constitutions font bénéficier les collectivités locales de quelques clauses de subsidiarité. L'article 72, alinéa 2, de la constitution française dispose que : 'les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon' <sup>83</sup>. Cependant, ceci n'a pas débouché sur un changement constitutionnel fondamental, car l'équilibre entre la préservation de l'État unitaire et le principe de libre

---

<sup>81</sup> C'est, par exemple, le cas de la France où la constitution en son article 72, alinéa 2, consacre le principe de subsidiarité, tel qu'il a été expliqué, ci-dessus.

<sup>82</sup> FAVOREU Louis et MASTOR Wanda. *loc.cit.*

<sup>83</sup> CONSEIL CONSTITUTIONNEL. Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur [en ligne]. *loc.cit.*

administration est maintenu, bien que ce principe ait été renforcé par le pouvoir réglementaire dans le domaine de la loi <sup>84</sup>.

En outre, les collectivités locales peuvent disposer de la procédure de la question prioritaire de constitutionnalité (Q.P.C.) dans le but de demander l'abrogation des mesures législatives qu'elles estiment attentatoires à leurs libertés, constitutionnellement garanties <sup>85</sup>.

Dans le cas où l'autonomie des collectivités locales serait encadrée par une strate de normes infra-constitutionnelles, les actes émanant de ce pouvoir peuvent être contestés sur cette base et les mécanismes de défense des collectivités locales se concrétisent, en conséquence, en recours administratif et/ou juridictionnel.

En contrepartie, l'État central contrôle les collectivités locales, selon les impératifs nationaux de l'époque, tels qu'ils sont traduits dans les textes juridiques relatifs à la décentralisation locale. Ce contrôle peut se limiter au contrôle de légalité, comme il peut s'étendre au contrôle d'opportunité. Les moyens de contrôle de l'État (le législateur en amont et le juge administratif en aval) sur les collectivités territoriales permettent de se maintenir dans le modèle de l'État unitaire <sup>86</sup>.

Dans les contextes arabes et africain, les lois de décentralisation ont commencé à être plus favorable au renforcement de la démocratie de proximité, à partir des années 1990 <sup>87</sup>. Cette vague allait renforcer les collectivités locales et inspirer les réformes des institutions du sommet, notamment les parlements.

---

<sup>84</sup> BROSSET Estelle. *op.cit.*, p. 738.

<sup>85</sup> CONSEIL CONSTITUTIONNEL. Découvrir la question prioritaire de constitutionnalité [en ligne]. Disponible sur : < <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-question-prioritaire-de-constitutionnalite/decouvrir-la-qpc/decouvrir-la-question-prioritaire-de-constitutionnalite-qpc.47106.html>> (consulté le 4 avril 2015).

<sup>86</sup> BROSSET Estelle. *loc.cit.*

<sup>87</sup> Pour davantage de détails sur la méthode employée par les États africains pour codifier les lois et règlements relatifs à la décentralisation, voir, par exemple, SAWADOGO Raogo Antoine. *L'État africain face à la décentralisation*. Paris : Karthala, 2001, pp.166 et s.

## c) Les fondements des secondes chambres parlementaires

Les débats doctrinaux et politiques sont souvent concentrés sur la seconde chambre, parce que l'existence de la première chambre est devenue une évidence, même dans les pays non démocratiques. En effet, la plupart des États modernes ont adopté le principe de la séparation des pouvoirs qui implique l'existence d'un parlement qui fait la loi et d'un pouvoir exécutif chargé de veiller à son exécution ; or l'organisation bicamérale du parlement n'a pas été aussi convaincante pour tous ces États.

En Algérie, ce n'est qu'en 1996 que le constituant a introduit une seconde chambre : le Conseil de la Nation, installé le 4 Janvier 1998. Selon le premier Président du Conseil de la Nation, B. BOUMAAZA, ce choix est le produit d'un processus politique complexe résultant de l'histoire de l'Algérie <sup>88</sup>.

La réflexion de B. BOUMAAZA est puisée dans une doctrine qui affirme que la seconde chambre parlementaire nécessite des justifications dont la teneur peut changer, selon le contexte propre à chaque pays.

Par rapport à l'expérience française, E. DUVERGIER a déjà souligné que : 'la seconde chambre ne doit pas et ne peut pas être une œuvre arbitraire, elle doit sortir du sein même de la société française, elle doit en être la représentation fidèle' <sup>89</sup>.

Néanmoins, des traits communs existent, quant à la justification d'une seconde chambre parlementaire, notamment dans les pays de culture juridique et administrative d'inspiration française, telle que l'Algérie. Des éléments, tels la composition de la seconde chambre parlementaire, le mode de désignation de ses membres et les prérogatives relatives à la fonction législative et au contrôle de l'action gouvernementale devraient jeter davantage de lumière sur la compréhension

---

<sup>88</sup> BOUMAAZA Bachir. Message du Président du Conseil de la Nation, complémentarité et spécificité. *in Revue du Conseil de la Nation*, septembre 1998, n° 1, p 5.

بو معزة بشير. رسالة رئيس مجلس الأمة، التكامل و الخصوصية. في مجلة مجلس الأمة، ، سبتمبر 1998، عدد 1، ص 5.

<sup>89</sup> Cité par DUPRAT Jean-Pierre dans 'le Sénat et les collectivités locales', SENAT. Le Sénat de la V<sup>e</sup> République, les cinquante ans d'une assemblée bicentenaire, Palais du Luxembourg, 3 juin 2009. Paris : Les colloques du Sénat-Les actes, 3 juin 2009, p. 67.

des fondements propres du Conseil de la Nation algérien. Cependant, une compréhension approfondie de ces traits communs nécessite un bref recul historique sur l'origine et l'évolution des secondes chambres parlementaires, mais aussi beaucoup d'exemples puisés dans le droit comparé.

## **1° De la seconde chambre aristocratique à la seconde chambre démocratique**

Le bicamérisme est un système d'organisation du pouvoir législatif qui repose sur un parlement à deux chambres, communément appelées chambre haute et chambre basse, représentant souvent des entités infra étatiques.

Les fédérations adoptent souvent le système de représentation bicamérale : une chambre représente la population, l'autre les entités fédérées.

Selon l'ordre chronologique, la seconde chambre, dite démocratique, dans les États unitaires, est apparue après la chambre représentante des États fédérés, ce qui fait penser au mimétisme institutionnel, mais dans un contexte différent. Or, la seconde chambre démocratique fut précédée par la chambre aristocratique, représentante de la noblesse et incarnant une légitimité antérieure à la légitimité démocratique, telle est le cas de la chambre des Lords anglaise.

Le bicaméralisme britannique, comme l'exprime R. SAINT-ETIENNE, était le résultat d'un accommodement des intérêts de la noblesse avec ceux du peuple<sup>90</sup>. Avec la réussite des révolutions américaine et française et le renversement du joug du monarchisme et de l'absolutisme, la démocratie s'est imposée comme source de légitimité et le suffrage universel s'est affirmé comme base du pouvoir. Ainsi, tout pouvoir qui n'émane pas de l'élection, dans les démocraties représentatives, trouve sa légitimité compromise.

---

<sup>90</sup> MORABITO Marcel. *Histoire constitutionnelle de la France (1789-1958)*. 7<sup>ème</sup> éd., Paris : Domat, Montchrestien, 2002, p. 56.

Après la Révolution française, en 1789, la crainte des représentants du peuple était de voir renaître la noblesse par l'institution d'une Chambre Haute à l'anglaise <sup>91</sup>. Malgré le triomphe de l'Assemblée unique, les arguments en faveur du bicaméralisme ont persisté. B. D'ANGLAS prit l'exemple des États Unis d'Amérique, 'notre aîné dans la carrière de la liberté', dit-il, où le Corps législatif est divisé en deux chambres et la paix publique en est résultée <sup>92</sup>.

En revanche, en dehors de la seconde chambre fédérale, si l'on croit à l'unité et à l'indivisibilité de la souveraineté, le bicamérisme pourrait être conçu comme une source de division de la volonté générale. Or, d'autres réfutent cette contradiction et la considèrent comme le résultat d'une confusion intellectuelle, difficilement défendable, parce que la division du Parlement en deux chambres n'implique nullement le morcellement de la souveraineté <sup>93</sup>. Effectivement, si on cède à cette logique, le principe de séparation des pouvoirs pourrait, lui-même, être remis en cause.

Une seconde chambre parlementaire démocratique doit-elle, ainsi, s'inscrire dans la logique de consolidation de la représentation du peuple, si elle ne veut pas être considérée comme une anomalie institutionnelle.

## **2° La seconde chambre et l'élargissement de la représentation**

Une vue d'ensemble sur les expériences bicamérales révèle que les raisons d'être des secondes chambres, leurs rôles et leurs modes de désignation sont assez divers. Les fondements des secondes chambres parlementaires varient, selon les contextes, de raisons consistantes avec le contexte sociopolitique à des raisons peu convaincantes, d'un bicamérisme égalitaire à un rôle effacé de la seconde chambre et de modes de désignation, identiques à ceux de la première chambre, à des modes, plus ou moins, distincts.

---

<sup>91</sup> *Idem.*

<sup>92</sup> *Ibid.* p. 116.

<sup>93</sup> NACH MBACK Charles. *op.cit.*, pp. 108-109.

Dans le cadre de la démocratie représentative occidentale, la justification principale de l'existence du bicamérisme tourne autour de l'élargissement de la représentation.

Ainsi, la seconde chambre démocratique doit représenter le peuple, tout comme la première, mais elle doit le faire différemment, si elle ne se veut pas être un simple doublon inutile, voire nocif à la stabilité de l'État et à la démocratie.

La constitution française, modèle de référence pour les pays arabes et africains, dispose, en son article 24, alinéa 3, que le Sénat : 'assure la représentation des collectivités territoriales de la République' <sup>94</sup>. Une telle disposition n'existe pas dans la constitution algérienne, bien que deux tiers des membres du Conseil de la Nation soient élus par et parmi les assemblées populaires locales.

Les fondements du Conseil de la Nation algérien vont être recherchés, compte tenu de l'expérience française. Toutefois, il faut noter, pour une meilleure compréhension de l'article 24, alinéa 3, ci-dessus, que l'article 3, alinéa 2, de la même constitution, interdit toute représentation corporatiste au sein du parlement, en disposant que : 'La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum' et ajoute qu' : 'aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice' <sup>95</sup>.

### **III. Démarche générale et organisation de la recherche**

La recherche se focalise sur la relation entre le pouvoir central et les collectivités locales, en Algérie, afin de déceler un éventuel lien direct et déterminant, entre l'évolution de l'autonomie de ces dernières et l'adoption du bicamérisme.

Le suivi de cette relation va s'étendre de l'indépendance, en 1962, jusqu'à aujourd'hui, en s'appuyant, non seulement sur la volonté déclarée ou sur les réactions ponctuelles aux crises, mais en cherchant dans les bases profondes qui

---

<sup>94</sup> Conseil Constitutionnel. Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur [en ligne]. *loc.cit.*

<sup>95</sup> *Idem.*



légitiment la deuxième chambre et la justifient, dans le cadre de l'évolution naturelle des institutions.

La période, sur laquelle s'étend la recherche, comprend des points de repère incontournables, que ce soient ceux concernant l'évolution de la décentralisation locale (les années : 1967, 1969, 1990, 2011 et 2012), ou ceux relatifs à l'évolution de la légitimité du pouvoir central (les années : 1962, 1963, 1965, 1976, 1989, 1996, 2016).

La poursuite du but de la recherche sera guidée par deux notions : la légitimité et l'effectivité des institutions étudiées. Ces deux coordonnées vont être mesurées, dans le temps, en se basant sur les éléments structurels et fonctionnels des institutions étudiées, sans négliger les retombées socio politico-économiques, durant chaque étape, pour que la recherche ne soit pas confinée dans un formalisme juridique, tronqué de la réalité.

En outre, pour que le cas de l'Algérie ne soit pas un point de référence, coupé de ses sources d'inspiration, la recherche doit tenir compte des traditions et expériences inspiratrices, particulièrement la tradition française qui a une influence indéniable sur l'ordonnancement juridique en Algérie.

L'évaluation des effets de l'interaction entre le pouvoir central et les collectivités locales, en Algérie, requiert aussi beaucoup d'exemples pour mieux appréhender les spécificités propres au cas étudié, bien qu'il faut, quand même, se rendre compte du danger de tomber dans une étude comparative, parce que, si, logiquement, les mêmes raisons mènent aux mêmes résultats, les réalités différentes de chaque pays peuvent révéler les carences de cette approche.

**En quelques mots la démarche de la recherche vise à analyser, dans le contexte politique et socioéconomique algérien, l'interaction entre les éléments structurels et fonctionnels des institutions étudiées, selon la relation : 'cause-effet-consolidation' et ce, compte tenu de la tradition inspiratrice française et en comparaison avec des expériences qui se sont développées dans des contextes similaires.**

Les outils de la recherche sont, essentiellement, les documents officiels, les textes juridiques en vigueur, durant chaque étape étudiée, les analyses doctrinales, constituant l'état de l'art en la matière, ainsi que les rapports nationaux et internationaux, réalisés à l'effet de constater les états des lieux ou d'évaluer une étape précédente.

Bien qu'il soit difficile de quantifier dans le domaine des sciences juridiques, les statistiques, les tableaux et figures sont utilisés, toutes les fois qu'ils sont jugés utiles pour l'analyse des données et la représentation des résultats.

En ce qui concerne la logique du plan de la thèse, elle repose, dans un premier temps, sur la recherche des justificatifs de la création du Conseil de la Nation et de son rôle effectif afin de savoir si la représentation des collectivités locales est l'un de ses fondements déterminants. Dans un second temps, on recherchera si l'autonomie des collectivités locales conditionne bien leur représentation par le Conseil de la Nation.

La recherche est, donc, structurée en deux parties : la première traite de la représentation des collectivités locales et des raisons d'être du Conseil de la Nation, en Algérie ; quant à la deuxième partie, elle essaye de vérifier si l'autonomie des collectivités locales est une condition nécessaire de leur représentation par le Conseil de la Nation.

## ***PREMIÈRE PARTIE***

***La représentation des collectivités  
locales et les raisons d'être du Conseil  
de la Nation algérien***

Vu sa source de légitimité, sa nature collégiale et son rôle, le Parlement est l'institution la plus influente dans les pays démocratiques. En tant qu'espace de débats, de délibérations, de respect de la décision de la majorité et de tolérance de la minorité, le Parlement participe à la synergie des efforts des différentes composantes de la société, ce qui constitue un cadre adéquat pour la stabilité de l'État et le développement durable. Or, dans les pays sous-développés, tels que certains pays arabes et africains, l'hétérogénéité du tissu social a, plutôt, engendré des factions qui se sont répercutées négativement sur les plans politique, administratif, social, économique...<sup>96</sup>, particulièrement durant les premières années d'indépendance.

Le parlement est donc censé refléter la diversité de la société, ce qui le dote d'une vision plus riche et d'une source d'impulsion pour qu'il ne soit pas une simple institution d'approbation ou de désapprobation des projets de lois, initiés par le pouvoir exécutif. En visant l'intérêt général, compte tenu des intérêts des structures infra-étatiques (tribus, sectes, régions...), le parlement contribue à contenir les loyautés infranationales pour qu'elles ne deviennent une source d'affaiblissement ou de déchirement de l'État <sup>97</sup>.

Les particularités de chaque société et le rôle politique attendu du Parlement conditionnent le mode de son organisation. D'autre part, le choix monocaméral ou bicaméral peut avoir des retombés sociopolitiques très significatives.

Les débats sont souvent concentrés sur la seconde chambre, parce que l'existence de la première est devenue une évidence, même dans les pays non démocratiques. En revanche, le bicamérisme n'est pas aussi évident et nécessite donc des

---

<sup>96</sup> GALLEB Abdelkrim. *Défense de la démocratie : recherche historico-analytique* (en arabe). Mohammedia : Editions Fadhala, 1967, pp. 171-173.

غلاب عبد الكريم. دفاع عن الديمقراطية: بحث تاريخي تحليلي. المحمدية : مطبعة فضالة، 1967، ص 171-173.

<sup>97</sup> NGONO TSIMI Landry. *op.cit.*, pp. 274,275.

justificatifs d'ordre politique et juridique dont la teneur peut changer d'un pays à un autre.

La seconde chambre algérienne fut introduite dans le régime politique dans des circonstances exceptionnelles, ce qui nécessite l'appréciation de ses raisons dans le contexte institutionnel naturel afin de savoir s'il s'agit d'un mimétisme institutionnel, en réponse à la crise vécue pendant les années 1990, ou d'une phase normale de l'évolution du système institutionnel algérien.

Ainsi, cette partie vise à rechercher les fondements de la seconde chambre algérienne, d'après les raisons déclarées et l'effectivité du rôle de cette chambre, durant, presque, dix-huit (19) ans de sa vie.

Le premier chapitre a pour objet de rechercher les fondements de la seconde chambre parlementaire algérienne, à la lumière des différentes expériences bicamérales, particulièrement celles qui ont été des sources d'inspiration pour le pouvoir constituant algérien ou celles qui se sont développées dans des contextes sociopolitiques similaires. Cette vue panoramique permettrait de mieux percevoir le rôle attendu de la seconde chambre parlementaire algérienne, tel que prévu par le pouvoir constituant, particulièrement la représentation des collectivités locales.

En outre, un écart peut exister entre le rôle attendu de la seconde chambre parlementaire et son rôle effectif. Ceci pourrait être le résultat des chevauchements entre les raisons déclarées et les vraies motivations du bicamérisme ou de l'infléchissement des rôles des institutions, en réponse à l'évolution naturelle de la société. Ainsi, le deuxième chapitre traite de l'effectivité du rôle du Conseil de la Nation dans la représentation des collectivités locales, notamment qu'une seconde chambre doit toujours chercher à consolider sa légitimité, adapter son rôle à son environnement et prouver son efficacité, sous peine d'être un simple doublon pâle de la première chambre ou d'être, carrément, évincée de la vie politique.

## **Chapitre premier : Les raisons d'être du Conseil de la Nation algérien**

Comme il a été précisé plus haut, ce chapitre a pour objet de rechercher, à la lumière des différentes expériences bicamérales, les raisons d'être de la seconde chambre parlementaire algérienne. Avant d'entamer cette tâche, il faut rappeler que la conception du bicamérisme, en Algérie, a été dans un contexte de crise multidimensionnelle : politique, sécuritaire et socioéconomique. Il est vrai que les crises révèlent l'insuffisance de l'arrangement institutionnel adopté, mais les justificatifs profonds des réformes institutionnelles ne doivent pas être perçues, seulement, sous l'angle des crises ou d'après les motivations déclarées. En effet, dans le moyen ou le long terme, la volonté des hommes peut ne pas être à la même vitesse de l'évolution naturelle des institutions, ce qui peut mettre à découvert un agencement institutionnel désuet. Ainsi, la recherche s'appuie sur la volonté constituante déclarée, en comparaison avec les expériences inspiratrices et proches du contexte algérien. Cependant, les réalités différentes de chaque pays peuvent révéler les carences de l'approche comparative, ce qui appelle à ne pas perdre de vue le contexte sociopolitique propre à l'Algérie.

Par conséquent, ce chapitre discute des justificatifs du bicamérisme, en général, en mettant en exergue l'expérience française (Section 1), ce qui sert à bien élucider les raisons propres au cas algérien (Section 2).

### **Section 1 : Les justificatifs du bicamérisme : entre ambigüité et originalité**

Pour justifier l'existence d'une seconde chambre parlementaire, certains essaient de s'appuyer sur la base de justifications purement théoriques et considèrent, ainsi, que le bicamérisme est un corollaire du principe de la séparation des pouvoirs. En contrepartie, d'autres s'appuient sur les mêmes bases théoriques pour rejeter le bicamérisme.

La souveraineté dans les régimes républicains appartient à la nation ou au peuple qui l'exerce directement ou indirectement par l'intermédiaire de ses représentants. M. VERPEAUX précise que L'État unitaire se caractérise par l'unité du pouvoir politique qui se traduit, sur le plan juridique, par l'existence d'une seule catégorie de lois, adoptées par des représentants de la souveraineté ou directement par référendum, et qui ont vocation à s'appliquer sur l'ensemble du territoire <sup>98</sup>.

Peut-on donc conclure que sur la base de l'indivisibilité de la souveraineté, le parlement ne pourrait s'exprimer par deux organes, car ce serait diviser la volonté générale et introduire une contradiction dans sa manifestation ?

Outre la critique formulée par G. BURDEAU contre les détracteurs du bicamérisme sur cette base <sup>99</sup>, d'autres affirment que les fondements de la seconde chambre sont atypiques, étant dépendants des particularités de chaque pays, ce qui se répercute sur leurs appellations, leurs rôles et leurs compositions <sup>100</sup>.

S'il est vrai qu'il y a une tendance vers davantage de spécialisation des pouvoirs dans l'État moderne et que le parcours historique du bicamérisme semble étroitement lié à celui du principe de la séparation des pouvoirs, la création de la plupart des secondes chambres répondait, plutôt, à des raisons d'ordre pratique <sup>101</sup>.

---

<sup>98</sup> VERPEAUX Michel. L'unité et la diversité dans la République. *in Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2014-1, n° 42, p. 8.

<sup>99</sup> Il a été précisé dans l'introduction que cet argument découle d'une confusion intellectuelle.

<sup>100</sup> CHRAYET Liamine. La réalité du bicamérisme et la place de l'expérience de l'Algérie (en arabe). *in Majallat al fikr Albarlamani*, 2002, n°1, p. 22.

شريط ليامين. واقع البيكاميرالية في العالم و مكانة التجربة الجزائرية فيها. *مجلة الفكر البرلماني* ، 2002، العدد الأول، ص 22 .

<sup>101</sup> MOANES Hassen. *Recherche sur les fondements du bicamérisme : Bicamérisme et séparation des pouvoirs en France et en Tunisie*. Thèse : droit public fondamental. Toulouse : université de Toulouse, 2011, 418 p., p. 105.

Une lecture assez riche des expériences bicamérales est, donc, indispensable pour mieux éclaircir les motivations propres à l'Algérie et savoir s'il s'agit d'un choix adapté au contexte sociopolitique algérien ou d'un mimétisme institutionnel ambigu.

Cette lecture servirait, particulièrement, à situer les fondements de la seconde chambre parlementaire algérienne, par rapport :

- aux raisons qui la justifient, car on peut imaginer que le choix bicaméral, dans un État unitaire, peut-être consistant avec le contexte sociopolitique ou, simplement, une imitation inadaptée ;
- au rôle qu'elle assume, parce que celui-ci peut varier d'un bicamérisme égalitaire, où la seconde chambre dispose des mêmes pouvoirs de la première, à un rôle, plus ou moins, effacé ;
- aux modes de désignation de ses membres qui peuvent s'assimiler ou se distinguer des procédés de désignation des députés.

## **A/ La seconde chambre entre effacement et éviction du paysage politique**

Depuis que la démocratie s'est imposée comme source de légitimité et que le suffrage universel s'est affirmé comme procédé d'accès au pouvoir dans les démocraties représentatives ou semi-directes, tout pouvoir qui n'émane pas de l'élection, trouve sa légitimité compromise. Ainsi, face à une première chambre, élue au suffrage universel et égal, une seconde chambre parlementaire, dans un État unitaire, doit avoir des justificatifs convaincants si elle ne veut pas être vouée à l'éviction du paysage politique ou à avoir un rôle effacé, par rapport à la première chambre.

Du fait que le bicamérisme s'est affirmé comme mode d'organisation du Parlement dans les États fédéraux, force est de s'interroger s'il est un trait distinctif de cette forme d'État, car si c'est le cas, la seconde chambre, dans un État unitaire, serait une imitation injustifiée.



## 1. Le bicamérisme : est-il l'apanage de l'État fédéral ?

Selon l'ordre chronologique, la seconde chambre, dite démocratique, est apparue avec la naissance des États-Unis d'Amérique. Ce pays s'est doté d'un parlement bicaméral, en harmonie avec sa forme fédérale. En effet, R. CARRE DE MALBERG donne une explication claire sur cette organisation parlementaire dans les États fédéraux. Il considère la coexistence d'une chambre nationale ou populaire et d'une chambre des États comme une conséquence forcée, du fait que l'État fédéral a des membres de deux sortes : les citoyens, composant le peuple fédéral, d'une part, et les États fédérés, d'autre part <sup>102</sup>.

Le bicamérisme, dans les États fédéraux démocratiques <sup>103</sup>, s'avère une nécessité pour que les peuples de l'État fédéral soient représentés, selon la densité démographique, alors que la deuxième chambre représente les États fédérés, à pied d'égalité, peu importe leur poids démographique.

Par ailleurs, aux États-Unis d'Amérique, par exemple, le bicamérisme est recopié par tous les États fédérés, à l'exception du Nebraska qui le considère inutile <sup>104</sup>. Ceci est une indication très claire que le bicamérisme n'est pas une exclusivité de l'État fédéral. De surcroît, l'Utah, l'un des États fédérés des États-Unis d'Amérique, justifie ce mode d'organisation dans l'article VI, section 4, de sa constitution, par la représentation des entités territoriales (*districts*) <sup>105</sup>.

---

<sup>102</sup> CARRE DE MALBERG Raymond. *op.cit.*, p.557.

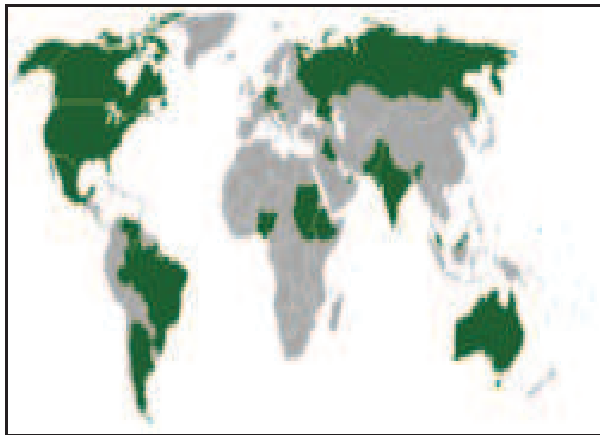
<sup>103</sup> Il faut noter que les Émirats Arabes Unis sont un État fédéral, alors qu'il n'est pas bicaméral du fait qu'il n'y ait pas de représentation du peuple dans le parlement.

<sup>104</sup> McCABE Mike. A legislative branch like no other: Nebraska Unicameral Remains a Unique Part of Nation's Political System [en ligne]. CSG MIDWEST, 20 juin 2013. Disponible sur : <[http://www.csgmidwest.org/member\\_services/feb2011unicameral.aspx](http://www.csgmidwest.org/member_services/feb2011unicameral.aspx)> (consulté le 5/1/2014).

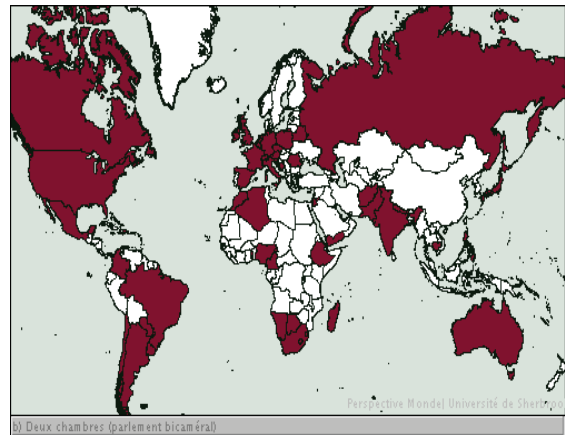
<sup>105</sup> UTAH STATE LEGISLATURE. Utah Constitution. [en ligne]. Disponible sur : <[http://le.utah.gov/code/const/htm/00106\\_000400.htm](http://le.utah.gov/code/const/htm/00106_000400.htm)> (consulté le 5/1/2014)

Si on projette cette explication sur l'État unitaire, on dira, à première vue, qu'une seconde chambre, dans cette forme d'État, fait penser au mimétisme institutionnel, mais dans un contexte différent. Or, cette hypothèse est tout de suite exclue. D'une part, parce que la seconde chambre fédérale est, elle-même, précédée par la chambre aristocratique, représentante de la noblesse, en l'occurrence la Chambre des Lords, au Royaume Uni. Ce qui veut dire que le bicamérisme n'est pas l'invention de l'État fédéral. D'autre part, en dehors des secondes chambres fédérales et aristocratiques, les États fédérés peuvent aussi avoir leurs justificatifs propres, en dehors des raisons liées à la diffusion du pouvoir constituant.

La comparaison des deux figures ci-dessous démontre, à vue d'œil, l'étendue assez importante des États bicaméraux, par rapport aux États fédéraux.



1.1.1. Les États fédéraux dans le monde<sup>106</sup>



1.1.2. Les États bicaméraux dans le monde<sup>107</sup>

Dans le point suivant, il va être démontré que les raisons du bicamérisme sont atypiques, car elles ne sont liées ni à la forme fédérale ni à un mode particulier de représentation.

<sup>106</sup> WIKIPEDIA :l'encyclopédie libre. État fédéral [en ligne]. Disponible sur : <[https://fr.wikipedia.org/wiki/%C3%89tat\\_f%C3%A9d%C3%A9ral](https://fr.wikipedia.org/wiki/%C3%89tat_f%C3%A9d%C3%A9ral)> (consulté le 10/11/2014).

<sup>107</sup> UNIVERSITE DE SHERBROOKE. Parlement bicaméral [en ligne]. Disponible sur : <<http://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMListeAttributsEtats?codeAttributs=pr4&codeCaracteristiques=b>> (consulté le 10/11/2014).

## 2. Asymétrie des fondements du bicamérisme dans les États unitaires

Une vue d'ensemble sur les raisons qui sous-tendent les secondes chambres parlementaires dans les États unitaires montre qu'elles sont diverses et que leur originalité ne peut être confirmée, indépendamment du contexte propre à chaque expérience. A côté du bicamérisme fédéral et politique existe un bicamérisme dit technique <sup>108</sup>, telle que la Chambre des Lords britannique qui met en œuvre le principe héréditaire ou celles qui sont l'expression du principe monarchique <sup>109</sup> ou d'un critère dit 'traditionnel', lié aux règles tribales <sup>110</sup>. Or, les intérêts les plus connus que les secondes chambres sont censées représenter sont les intérêts des collectivités locales ou les intérêts socioéconomiques <sup>111</sup>.

En outre, les secondes chambres ne jouissent pas des mêmes compétences, car l'écosystème, dans lequel elles se trouvent, conditionne leurs fonctions.

A titre d'exemple, l'un des justificatifs du bicamérisme se rattache à la prévention des blocages politiques, notamment lorsque la première chambre et le gouvernement se trouvent aux antipodes, l'un de l'autre, sur certaines questions, ce qui peut inciter la chambre basse à dominer l'exécutif qui, de son côté, peut essayer de la paralyser <sup>112</sup>. Dans ce cas, la seconde chambre peut jouer le rôle de médiateur entre

---

<sup>108</sup> Terminologie utilisée par R. FERRETTI. Le bicamérisme de la Ve République. *in Les petites affiches*, 31 décembre 1999, pp. 4-9. Cité par BRILLAT Manuela. *op.cit.*, p. 577.

<sup>109</sup> C'est par exemple le cas de la Chambre des Pairs française, introduite par la charte octroyée par Louis XVIII en 1814, qui permet de soumettre au test les intérêts de la noblesse, proche du souverain, en les confrontant à la chambre basse. Voir : LE YAN COURT Tiphaine. La représentativité des collectivités locales au Sénat, approche historique. *in HASTINGS-MARCHADIER Antoinette & FAURE Bertrand*. La décentralisation à la française. Paris : LGDJ, 2015, p. 82.

<sup>110</sup> C'est le cas du Botswana et du Lesotho. BRILLAT Manuela. *loc.cit.*

<sup>111</sup> *Idem.*

<sup>112</sup> En refusant, par exemple, d'édicter les modalités d'application des normes législatives.

les deux parties, afin de prévoir ces éventuels abus <sup>113</sup> et d'essayer de réconcilier les deux parties ou, au moins, de réduire l'intensité du conflit <sup>114</sup>.

En outre, la seconde chambre peut être conçue dans le dessein de freiner les impulsions de la première chambre, en prévoyant la précipitation dans la prise de décision, sous l'effet des tensions politiques ou par manque d'expertise, ce qui assure la stabilité de l'ordre juridique <sup>115</sup> et constitue une garantie contre l'omnipotence tyrannique de la majorité dans la chambre basse <sup>116</sup>.

Dans certains pays, un mode d'organisation du Parlement, qu'on pourrait appeler 'quasi-bicamérisme' ou 'bicamérisme occulte', peut aussi exister. Ce genre de solutions se trouve dans des pays comme le Luxembourg ou la Grèce par le biais d'institutions, composées de compétences nationales, jouant le rôle de secondes chambres. Au Luxembourg, le conseil d'État, composé d'anciens ministres, d'anciens syndicalistes et d'universitaires, est consulté avant l'adoption des lois <sup>117</sup>. C'est aussi le cas en Grèce, où le Conseil Scientifique assume le même rôle <sup>118</sup>.

---

<sup>113</sup> ABDELLAH ABDELGHANI Bessiouni. *Les régimes politiques et le droit constitutionnel (en arabe)*. Alexandrie : Editions Almaaref, 1998, p. 248.

عبد الغني بسيوني عبد الله. *النظم السياسية و القانون الدستوري، الإسكندرية: منشأة المعارف، 1998، ص 248.*

<sup>114</sup> QALOUCH Moustafa. *Les régimes politiques, première partie : l'État (en arabe)*. Rabat : éditions et distribution Babel, 1985, p. 160.

مصطفى قلووش: *النظم السياسية، القسم الأول: الدولة. الرباط: بابل للطباعة و النشر و التوزيع، 1985، ص 160.*

<sup>115</sup> *Ibid.*, p. 170.

<sup>116</sup> Voir dans ce sens : MASTIAS Jean. Système majoritaire et bicamérisme. *in : Pouvoirs*, 1998, n° 85, pp. 90-91.

<sup>117</sup> GELARD Patrice. Rapport introductif de synthèse de la commission de Venise. *in* SENAT-PALAIS DE LUXEMBOURG. *Le bicamérisme et la représentation des régions et des collectivités locales : le rôle des secondes chambres en Europe*, 2008, Palais de Luxembourg. Paris : les colloques du Sénat-les actes, 2008, pp. 28-29.

<sup>118</sup> *Idem.*

Les justificatifs du bicamérisme peuvent aussi s'inscrire dans un contexte d'affaiblissement du rôle du Parlement, tel est le cas en Tunisie, avant 2011, où la Chambre de Conseillers était, plutôt, un organe consultatif. En fait, elle n'était qu'une simple donneuse d'avis, loin d'exercer un examen approfondi, attentif et rationnel des projets de lois <sup>119</sup>. C'était aussi le cas au Burkina Faso, où la chambre de représentants, dissoute le 23 janvier 2002 <sup>120</sup>, n'avait que des compétences de nature consultative et ne pouvait donner ses avis que lorsqu'ils étaient requis <sup>121</sup>. Or, depuis la révision constitutionnelle du 11 avril 2000, la demande d'avis de la Chambre des Représentants était devenue obligatoire lorsque les initiatives législatives concernaient des matières déterminées <sup>122</sup> et, malgré le caractère non contraignant de ses avis, la chambre basse, l'Assemblée nationale, en tenait compte <sup>123</sup>.

---

<sup>119</sup> MOUANES Hassen. *op.cit.*, p. 358.

<sup>120</sup> Elle est remplacée par une seconde chambre, dénommée 'Sénat', ce qui marque une évolution remarquable dans ce pays vers davantage d'enracinement du bicamérisme. Voir l'article 78 de la CONSTITUTION DE LA BURKINA FASO [en ligne]. Disponible sur : <[https://www.constituteproject.org/constitution/Burkina\\_Faso\\_2012.pdf?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Burkina_Faso_2012.pdf?lang=en)> (consulté le 12/11/2015).

<sup>121</sup> La saisine de la Chambre des Représentants appartient au gouvernement, à l'Assemblée nationale et au bureau permanent de ladite chambre et ce, pour demander un avis consultatif sur une initiative législative jugée d'importance nationale. Voir : KIEMDE Paul. Le bicamérisme en Afrique et au Burkina Faso. *in Revue Burkinabé de droit*, n° 2, janvier 1992, p. 31.

<sup>122</sup> Il s'agit des objets relatifs à la citoyenneté, aux droits civiques, à l'exercice des libertés publiques, à la nationalité, aux régimes matrimoniaux, à la protection de la liberté de presse et à l'accès à l'information et à l'intégration des valeurs culturelles nationales. CONSTITUTION DE LA BURKINA FASO. *loc.cit.*

<sup>123</sup> KIEMDE Paul. *loc.cit.*

L'asymétrie des fondements du bicamérisme dans les États unitaires a conduit à sa régression dans certains pays et à sa consolidation dans d'autres. Dans les deux pays précédents, à titre d'exemple, les chemins du bicamérisme ont divergé. Alors que la chambre de représentants burkinabaise s'est vu remplacée par un Sénat disposant du droit d'initier, d'amender et d'adopter des lois <sup>124</sup>, la Chambre de Conseillers tunisienne a succombé aux défis de l'évolution naturelle de la société.

### **3. Des secondes chambres parlementaires évincées du paysage politique**

En dehors de la chambre haute qui représente les États fédérés et celle qui représente l'aristocratie, il a été montré que la seconde chambre dans les États unitaires peut avoir sa position renforcée dans le régime politique, tel est le cas de la Chambre de Représentants, au Burkina Faso, comme elle peut être expulsée de la vie politique, comme est le cas pour la Chambre de conseillers tunisienne.

Dans le Monde arabe, comme en Afrique ou, même, en Europe, des secondes chambres ont subi le sort de l'éviction de la scène politique pour diverses raisons.

#### **a) Aux pays du Maghreb**

Dans le contexte arabe, des secondes chambres parlementaires n'ont pas survécu à l'épreuve des circonstances et des réalités changeantes, notamment celles qui ne se sont pas distinguées de la première chambre ni par leurs procédés de désignation ou leur composition ni par leur rôle. Ainsi, les exemples de la Tunisie et du Maroc sont révélateurs.

---

<sup>124</sup> Voir, notamment, les articles 97 et 98 de la Constitution du Burkina Faso. *loc.cit.*

Pour ce qui est de l'expérience tunisienne, il a été précisé, ci-dessus, que la Chambre de Conseillers avait un rôle effacé. Ainsi, elle a été abandonnée, après le soulèvement populaire de 2011. Le parlement tunisien compte, à nouveau, une seule chambre, l'Assemblée de représentants du peuple, instituée par la Constitution de 2014 <sup>125</sup>.

La défunte seconde chambre tunisienne n'a pas, donc, pu se justifier face aux fluctuations politiques rapides qu'a connues le pays, durant les trois années qui ont suivi le soulèvement populaire de 2010-2011.

Selon les échos tunisiens, les justificatifs de l'abolition de la deuxième chambre tournent autour de la petitesse démographique et géographique de la Tunisie, comparée au coût élevé de cette chambre et à son rôle presque effacé, ce qui a affaibli la position des défenseurs du bicamérisme dans l'assemblée constituante <sup>126</sup>. La force des justificatifs du bicamérisme peut vaciller en fonction des fluctuations politiques au point d'engendrer une hésitation quant au choix de l'organisation bicaméral ou monocaméral du Parlement. C'est le cas au Maroc qui, dans la constitution de 1962, avait adopté le bicamérisme pour l'abandonner dans les constitutions suivantes, en l'occurrence celles de 1970 et 1972. Ce n'est que dans la constitution de 1996 que la seconde chambre parlementaire ait été ravivée <sup>127</sup>.

---

<sup>125</sup> Voir l'article 50 de la Constitution tunisienne, en vigueur. AL BAWSALA. La Constitution de la République tunisienne [en ligne]. Disponible sur : [http://www.marsad.tn/uploads/documents/Constitution\\_Tunisienne\\_en\\_date\\_du\\_26-01-2014\\_Version\\_Francaise\\_traduction\\_non\\_officielle\\_Al\\_Bawsala.pdf](http://www.marsad.tn/uploads/documents/Constitution_Tunisienne_en_date_du_26-01-2014_Version_Francaise_traduction_non_officielle_Al_Bawsala.pdf) (consulté le 26/2/ 2014).

<sup>126</sup> TOUNES EL FATAT. Le député Ahmed Alsafi (parti des travailleurs) : Al Nahda et Al Sebsi consacrent les mêmes choix de l'époque précédente [en ligne]. Disponible sur : <http://tounesaf.org/?p=1343> (page consultée le 12.2.2014).

<sup>127</sup> Voir CUBERTAFOND Bernard. *Le système politique marocain*. Paris : éditions l'Harmattan, 1997, p181.

Dans son discours royal, le Roi, Mohamed VI, a évoqué les justificatifs d'une deuxième chambre, notamment l'insuffisance de la première chambre qui ne représente pas les forces vives de la société, notamment la classe des salariés, les conseils élus et les collectivités locales, ainsi que celles se trouvant au sein de la chambre professionnelle <sup>128</sup>. Effectivement, la deuxième chambre, dite 'de conseillers', a été réinstaurée, en 1996, avec trois cinquièmes (3/5) de ses membres, élus par les collectivités locales et deux cinquièmes (2/5), élus des chambres professionnelles et des représentants des salariés de chaque région <sup>129</sup>.

Faut-il rappeler que, même avec une organisation monocamérale, conformément aux constitutions de 1970 et 1972, deux tiers (2/3) de la chambre des représentants étaient choisis au suffrage universel direct et un tiers (1/3) était désigné par des collèges électoraux, composés des conseillers communaux, des chambres consulaires et des représentants des salariés <sup>130</sup>. Cette formule devait équilibrer, sans recourir à une seconde chambre, les votes souvent jugés comme trop idéologiques des élus du suffrage universel, en y mêlant des voix, *a priori*, motivés par des considérations pratiques, tirées de l'exercice d'un mandat local ou d'une

---

<sup>128</sup> Il est à noter que J.P. DUPRAT souligne qu'en France, le référendum du 27 avril 1969 a écarté l'idée de faire assurer par le Sénat une représentation des intérêts socioéconomiques ; il ajoute que l'exemple de la Bavière est un des rares exemples contemporains d'un bicamérisme inspiré par cette dualité de représentation (politique et socioéconomique). DUPRAT Jean-Pierre. Les anomalies du bicamérisme : l'influence des particularismes nationaux sur la représentation territoriale. in *MAUS Didier et FAVOREU Louis*. Le Bicamérisme. Paris/Aix-en-Provence : Economica /PUAM, 1997, pp. 95-96. Il est à rappeler que le Sénat bavarois a été supprimé par la révision constitutionnelle, en 1998, entrée en vigueur le premier janvier 2000.

<sup>129</sup> PARLEMENT DU MAROC, CHAMBRE DES REPRESENTANTS. Constitution du Maroc du 13 septembre 1996, article 36 et s.. [en ligne]. Disponible sur : <<http://www.parlement.ma/fe/file33.php>> (page consultée le 16.2.2014)

<sup>130</sup> PARLEMENT DU MAROC, CHAMBRE DES REPRESENTANTS. Constitutions du Maroc du 24 juillet 1970, du 15 mars 1972 et du 4 septembre 1992, article 43. Parlement du Maroc, Chambre des Représentants. *loc.cit.*



responsabilité dans un organisme consulaire ou syndical <sup>131</sup>.

La composition du Parlement marocain, de 1970 à 1996, démontre que, selon les circonstances, certaines préoccupations de représentation peuvent être prises en charge, sans avoir besoin d'une seconde chambre parlementaire.

## **b) En Égypte**

La nouvelle Constitution égyptienne, ratifiée par referendum les 14 et 15 janvier 2014, peut être située dans le contexte très particulier de son adoption, mais aussi dans l'histoire constitutionnelle égyptienne, car elle reprend un grand nombre de dispositions des Constitutions antérieures. Elle réaffirme le pouvoir autoritaire, tout en prenant en compte, au moins sur le plan formel, certains acquis de la révolution <sup>132</sup>.

Bien que l'Égypte et la Tunisie soient deux pays assez différents, sur les plans démographique et géographique, les constitutions, adoptées dans les deux pays, suite aux révoltes populaires, n'étaient pas en faveur du bicamérisme.

Le '*Majlis Ashoura*', la chambre haute, dont le nom se traduit approximativement, en français par 'Conseil consultatif', a été créé, en 1980, par un amendement constitutionnel. Deux tiers (2/3) des membres de cette chambre étaient élus au

---

<sup>131</sup> Pour davantage d'analyse voir :

- CABANIS André et MARTIN Michel-Louis. *Les Constitutions d'Afrique Francophone. Évolutions récentes*. Paris : Karthala, 1999, pp. 120 et s.

- DELCAMP Alain. *Le Sénat et la décentralisation*. Paris : *Economica*, 1991, p. 500.

- CUBERTAFOND Bernard. *op.cit.*, pp.172-173.

<sup>132</sup> Voir MOISSERONDU Jean-Yves et BOURAS Naima. La nouvelle Constitution égyptienne : Contexte et avancées. *in Maghreb – Machrek*, 2015-1, n° 223, pp. 83-98.

scrutin universel direct et un tiers (1/3) était nommé <sup>133</sup> par le président de la République <sup>134</sup>.

Les pouvoirs législatifs du Conseil de la *Shoura* égyptien étaient limités, car sur la plupart des questions de législation, l'Assemblée du peuple avait toujours conservé le dernier mot, en cas de désaccord avec la première. C'est pour cette raison, et bien d'autres, que la constitution égyptienne, en vigueur, adoptée par le referendum des 14 et 15 janvier 2014 <sup>135</sup> a aboli '*Majlis Ashura*', après une controverse intense et des objections des partis traditionnels, au sein du Comité de Cinquante '*Lajnat alkhamcine*' <sup>136</sup>. Ce comité a opté pour le monocamérisme, à la majorité de 23 voix contre 19, ce qui montre que l'écart entre les '*pros* et les '*antis* bicamérisme' n'est pas impressionnant <sup>137</sup>. Le parlement actuel n'est, donc, composé que de la Chambre de

---

<sup>133</sup> La nomination du tiers des membres du Conseil de la '*Shoura*' égyptien aurait inspiré la composition du Conseil de la Nation algérien dont le tiers des membres est, aussi, élu par le Président de la République.

<sup>134</sup> Voir les articles 194 et s. sur l'amendement constitutionnel de 1980 dans : EGYPTIAN STATE INFORMATION SERVICE WEBSITE. The constitution of the Arab Republic of Egypt, Ratified on May 22, 1980. [en ligne]. Disponible sur : <http://aceproject.org/ero-en/regions/mideast/EG/Egyptian%20Constitution%20-%20english.pdf> (consulté le 10/09/2014).

<sup>135</sup> UNOFFICIAL TRANSLATION OF THE CONSTITUTION OF THE ARAB REPUBLIC OF EGYPT [en ligne]. Disponible sur: <http://www.sis.gov.eg/Newvr/Dustor-en001.pdf> (consulté le 6/6/2014).

<sup>136</sup> HASSAN CHAABANE Mohammed. Le comité d'élaboration de la loi du parlement égyptien adopte le régime mixte (en arabe) [en ligne]. Revue le Moyen Orient, n° 12943, mai 2014.. Disponible sur : حسن شعبان محمد. لجنة إعداد قانون البرلمان المصري تستقر على النظام المختلط [على الإنترنت]. جريدة الشرق الأوسط ، العدد 12943 ، مايو 2014. متوفر على: <http://classic.aawsat.com/details.asp?section=4&article=770914&issueno=12943> (consulté le 13.4.2014)

<sup>137</sup> VOIX DES COPTES EGYPTIENS. Patauge et confusion à la Commission des cinquante, suite à la décision d'abolition du Conseil de la *Shura* [en ligne]. Disponible sur : صوت الأقباط المصريين. تخبط وارتباك بـ"الخمسين" بعد قرار إلغاء الشورى [على الإنترنت] . متوفر على: <http://www.egyptian-copts.com/article.php?id=24443> (consulté le 11/11/2013).

représentants '*Majlis An-Nowwab*', conformément à l'article 101 de la constitution, en vigueur.

Lors d'une conférence de presse, le ministre de la Justice égyptien, A. EL MAHDI, en réponse à une question posée par A. JOHNSON, secrétaire général de l'Union interparlementaire, au sujet de l'abolition du Conseil de la *Shoura*, a déclaré que la constitution, approuvée par le peuple égyptien, a décidé que le Parlement soit monocaméral.<sup>138</sup>

Certains ne cachent pas leurs opinions sur les vraies raisons qui sous-tendent cette abolition et osent qualifier '*Majlis Ashoura*' de chambre de compliments, car le tiers de ses membres sont nommés par le président de la république. A. FARGHALI, ex-membre de cette chambre, a déclaré que cette chambre a été ridiculisée par le peuple Égyptien, lors de la dernière élection dont le taux de participation n'a pas dépassé les 7%. Il ajoute que cette chambre n'avait pas de rôle clair pour la communauté, tant au niveau de la législation qu'au niveau du contrôle de l'action gouvernementale, parce qu'elle avait été créée pour satisfaire les sympathisants avec le pouvoir, notamment les rédacteurs en chef des journaux nationaux, les malchanceux aux élections de la première chambre ou à la nomination au gouvernement<sup>139</sup>. Effectivement, dans un rapport préliminaire du 'Carter Center' sur l'élection du Conseil de la *Shoura*, édité le 28 février 2012, le centre a constaté que l'élection était caractérisée par un manque d'intérêt, contrairement à la précédente élection de la première chambre qui a captivé l'attention nationale et internationale,

---

<sup>138</sup> ALYAOUM ASSABEA [en ligne]. Disponible sur :  
<<http://www1.youm7.com/News.asp?NewsID=1571011>>  
(consulté le 22 mars 2014).

<sup>139</sup> *Idem.*

soulignant l'incertitude quant à la valeur et le rôle du Conseil de la *Shoura*, par rapport au contexte de transition, en Égypte <sup>140</sup>.

D'autres n'ont pas caché leur soutien au Conseil de la *Shoura*. Un membre dirigeant du Parti libéral démocratique était contre la suppression du conseil, en rappelant que la grande population de l'Égypte, se rapprochant de 100 millions d'habitants, nécessite l'existence d'un système bicaméral avec un plus grand nombre de représentants <sup>141</sup>. Dans le même sens, T. Zidan, le président du Parti de la révolution égyptienne, a appelé à l'élargissement des pouvoirs législatifs et de contrôle de la seconde chambre, car, ajoute-t-il, l'élection peut produire des députés non qualifiés, ce qui nécessite une deuxième chambre d'experts dans les différents domaines stratégiques <sup>142</sup>.

### c) En Europe

Certains pays de l'Europe ont aussi été hésitants, quant à l'organisation bicamérale du Parlement. Le cas des pays scandinaves est très révélateur. La Finlande, en 1906, le Danemark, en 1953, la Suède, en 1969, l'Islande, en 1991 et la Norvège, en 2008, ont tous renoncé au bicamérisme <sup>143</sup>. La seconde chambre, dans ces pays

---

<sup>140</sup> THE CARTER CENTER. Preliminary Statement on Egypt's Shura Council Election, for immediate release: Feb. 28, 2012 [en ligne]. Disponible sur : <[http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace\\_publications/election\\_reports/egypt-022812-shoura-council-elections.pdf](http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/election_reports/egypt-022812-shoura-council-elections.pdf)> (consulté le 17/7/2014).

<sup>141</sup> AHRAM ONLINE. Scrapping of Egypt's *Shura* Council finds some political support: Friday 8 Nov 2013. [en ligne]. Disponible sur : <<http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/64/85907/Egypt/Politics-/Scrapping-of-Egypt%E2%80%99s-Shura-Council-finds-some-poli.aspx>> (consulté le 17/7/2014).

<sup>142</sup> ALBADI D'ooa. Division sur la décision de la Commission des cinquante sur l'abolition de la deuxième chambre du parlement (en arabe) [en ligne]. *Alwafd*, 10 novembre 2013. Disponible sur : <http://www.alwafd.org> : البيادي دعاء. انقسام حول قرار لجنة الخمسين بإلغاء الغرفة الثانية للبرلمان [على الإنترنت]. الوفد، 10 نوفمبر 2013. متوفر على: <<http://www.alwafd.org>> (consulté le 17/7/2014).

<sup>143</sup> MOANES Hassen. *op.cit.*, p. 123.

nordiques, s'est avérée un fardeau sur la vie politique, mais les raisons précises étaient aussi diverses que la diversité des contextes : domination de la seconde chambre par les propriétaires terriens et, donc, paralysie du processus législatif au Danemark ; seconde chambre considérée comme trop conservatrice en Suède ; similarités de composition et d'organisation des deux chambres, en Norvège <sup>144</sup>. Ainsi, d'autres formules de représentation des minorités politiques dans la chambre basse ont été adoptées et la seconde chambre s'est trouvée évincée du tissu institutionnel de ces pays.

Plus récemment, Le '*Seanad Eireann*', la Chambre haute du Parlement irlandais, établie par la Constitution de 1937, a échappé de justesse à l'abolition lors d'un référendum organisé le 4 octobre 2013. <sup>145</sup>

La seconde chambre peut, donc, être une institution éphémère qui succombe aux moindres changements des circonstances comme elle peut prouver son enracinement dans le tissu institutionnel, grâce à son adaptabilité à son milieu sociopolitique.

L'expérience bicamérale française bicentenaire mérite d'être examinée, de très près, car elle est un modèle pour beaucoup d'expériences, y compris l'expérience algérienne.

---

<sup>144</sup> SENAT-PALAIS DE LUXEMBOURG. Formes et fonctions du bicamérisme dans le monde contemporain : à quoi peut donc bien servir une seconde chambre dans une démocratie ? [en ligne]. Disponible sur : <http://www.senat.fr/senatsdumonde/syntheselebicamerismedanslemonde.html#toc73> (consulté le 5/5/2013).

<sup>145</sup> JOHNSON Ian. Ireland's second chamber hangs on referendum [en ligne].DW, 04.10.2013. Disponible sur : <http://www.dw.de/irelands-second-chamber-hangs-on-referendum/a-17134557> (consulté le 5/1/2014).

## **B/ L'originalité de l'expérience bicamérale française**

Dans le contexte européen, on aurait pu choisir, comme modèle de référence, une forme proche de l'État fédéral, à savoir les États unitaires, fortement décentralisés, comme l'Espagne ou l'Italie, dits États régionaux ou autonomes, là où une seconde chambre s'installe et se raffermi, au fil du temps, et des entités territoriales infra étatiques acquièrent davantage d'autonomie <sup>146</sup>.

L'Espagne, par exemple, s'organise en trois échelons infra étatiques : communes, provinces et communautés autonomes, de manière à ce que chaque échelon dispose d'un degré d'autonomie, nécessaire à la gestion de ses intérêts propres <sup>147</sup>. Pour les communautés autonomes, constituées de provinces limitrophes, ayant des caractéristiques communes ou formant une entité régionale historique, la constitution espagnole prévoit deux types d'autonomie : communautés de pleine autonomie et communautés d'autonomie progressive. Le premier type dispose d'un champ d'action qui garantit le seuil minimal d'autonomie ; le deuxième a un plafond maximal de compétences qui peut, éventuellement, être élevé pour approcher celui d'autonomie de pleine compétence <sup>148</sup>. Pour prévenir les éventuels chevauchements entre le gouvernement central et les autonomies, des lois organiques régissent les relations entre les deux échelons et assurent une péréquation verticale des ressources <sup>149</sup>.

---

<sup>146</sup> GELARD Patrice. *op.cit.*, p. 27.

<sup>147</sup> INOCENTE Bruno Romeu. *op.cit.*, p. 28.

<sup>148</sup> *Ibid.*, p. 29.

<sup>149</sup> Faut-il ajouter, ici, qu'au Portugal, la sphère des compétences de l'État est fermement protégée par le juge constitutionnel. Voir : FAVOREU Louis et MASTOR Wanda. *op.cit.*, p. 148 et FAVOREU Louis *et.al. op.cit.*, pp. 471-474.

Malgré cette décentralisation avancée de l'État régional, le choix de l'expérience bicamérale française est inhérent, d'un côté, à l'influence de cette expérience bicamérale, devenue modèle de référence pour beaucoup de pays africains et arabes, y compris l'Algérie et, d'autre part, à l'originalité de la seconde chambre parlementaire française, le Sénat, et son enracinement dans le régime politique français. En effet, en Espagne et en Italie <sup>150</sup>, par exemple, il n'existe pas de grande différence entre les deux chambres <sup>151</sup> ; *i.e.*, la raison exacte de l'existence d'un bicamérisme n'est pas claire, car le mode d'élection des secondes chambres, en Italie et en Espagne, fait qu'elles soient presque des doublons de la première <sup>152</sup>, mais en France, nul ne songerait à percevoir la seconde chambre comme un doublon de la chambre basse, l'Assemblée nationale.

M. PRELOT <sup>153</sup> considère que le Sénat français est intimement lié à l'existence et au bien-être de la République ; ses mots, à cet égard, sont très expressifs : 'En France, lorsque le Sénat est faible, la République est faible. Lorsque le Sénat est fort, la République est forte. Lorsqu'il n'y a pas de Sénat, il n'y a pas de République'<sup>154</sup>.

---

<sup>150</sup> Il faut noter que l'Italie prévoyait réduire la compétence législative du Sénat et le nombre de sénateurs qui devrait passer de 315 à 100. Le projet de loi du gouvernement a été définitivement approuvé par le Sénat le 20 janvier 2016 puis par la Chambre des députés le 12 avril 2016, sauf qu'il ait été rejeté par le peuple le 4 décembre 2016. NACCI Michela. Réflexions sur le rejet de la réforme constitutionnelle. *in Fellows*, n° 17, 15 décembre 2016.

<sup>151</sup> Certains membres de l'Assemblée constituante italienne, qui a poursuivi ses travaux durant 18 mois et parvient à un accord sur le texte de la nouvelle Constitution le 22 décembre 1947, entrée en vigueur le 1er janvier 1948, ont proposé deux exigences difficile à concilier : la nécessité de ne pas faire de la seconde chambre un doublon de la première, en la fondant sur un principe politique distinct et la satisfaction des exigences démocratiques, ce qui a amené à instituer une seconde chambre très proche de la première. BRILLAT Manuela. *op.cit.*, p. 578.

<sup>152</sup> SENAT de FRANCE. Le bicamérisme dans le monde : situation et perspectives [en ligne]. Disponible sur : <http://www.senat.fr/senatsdumonde/perspectives.html> (page consultée le 7.7.2014).

<sup>153</sup> Marcel PRELOT est un constitutionnaliste et un homme politique français.

<sup>154</sup> GELARD Patrice. *op.cit.*, p. 61.

C'est parce que, comme le souligne, E. DUVERGIER : 'la seconde chambre ne doit pas et ne peut pas être une œuvre arbitraire, elle doit sortir du sein même de la société française, elle doit en être la représentation fidèle' <sup>155</sup>. En effet, une seconde chambre dans un pays démocratique, comme la France, doit représenter le peuple, tout comme la première chambre, mais elle doit le faire différemment, si elle ne se veut pas être un simple doublon inutile, voire nocif à la stabilité de l'État et à la démocratie. C'est ainsi qu'un bref aperçu historique sur le Sénat français est très utile pour mettre en lumière son évolution et son originalité dans la représentation de la société française.

## **1. Un bref aperçu historique sur l'évolution du Sénat français**

La position actuelle du Sénat français est une culminance de plusieurs décennies d'évolution, ce qui montre que cette chambre s'est distinguée de l'Assemblée nationale, par sa composition et son rôle. Au fil du temps, elle a pu s'adapter à son milieu sociopolitique, de manière à distinguer et à consolider ses bases de légitimité et son rôle, même si c'est contre la volonté constituante. C'est pourquoi l'expérience bicamérale française est perçue, tel un modèle pour bon nombre de pays, spécialement l'Afrique francophone et le Monde arabe.

Il s'agit, donc, de savoir comment la seconde chambre parlementaire française s'est insérée dans le tissu institutionnel de la République et comment elle a évolué, au fil du temps, pour être ce qu'elle est aujourd'hui.

---

<sup>155</sup> Cité par : DUPRAT Jean-Pierre dans : Le Sénat et les collectivités locales'. SENAT de FRANCE. Le Sénat de la V<sup>e</sup> République, les cinquante ans d'une assemblée bicentenaire, Palais du Luxembourg, 3 juin 2009. *loc.cit.*



## a) L'origine du Sénat français

La seconde chambre parlementaire, en France, fut établie par la Constitution de l'an III, sous le nom de 'Conseil des Anciens' dont le rôle était d'approuver ou de rejeter les lois que la première chambre, le Conseil des cinq-cents, proposait <sup>156</sup>. Cette seconde chambre trouve son inspiration dans la Chambre des Lords, en Grande-Bretagne, qui, depuis longtemps, exerce, avec la Chambre des Communes, un certain contrôle sur l'action politique du Roi et de son Premier ministre <sup>157</sup>. En 1848, le débat sur l'organisation parlementaire présenta d'intéressantes analogies dans l'utilisation des références étrangères <sup>158</sup>. Quant à son appellation, Sénat, elle fut proposée lors de la discussion de la constitution de l'an VIII, en souvenir du Sénat de la République romaine. <sup>159</sup>

Après une période d'hésitation entre monarchisme et républicanisme, les lois constitutionnelles de 1875 marquent la naissance du Sénat qui devint la pièce maîtresse du compromis entre monarchistes et républicains <sup>160</sup>. Le Sénat, mis en place par les lois de 1875, est composé de 300 membres : 225 élus au suffrage

---

<sup>156</sup> SENAT. Histoire - 8 périodes - 1795-1799 : le Conseil des Anciens [en ligne]. Disponible sur : <[http://www.senat.fr/histoire/conseil\\_anciens.html](http://www.senat.fr/histoire/conseil_anciens.html)> (consulté le 30/06/2014).

<sup>157</sup> *Idem.*

<sup>158</sup> MORABITO Marcel. *op.cit.*, p. 225.

<sup>159</sup> SENAT. Dossiers d'histoire-Sous le Sénat de l'Empire. [en ligne]. Disponible sur : <<http://www.senat.fr/evenement/archives/D30/aempire.html>> (consulté le 30/6/2014).

<sup>160</sup> BELQACEM Mourad. *Le système de dualité parlementaire et ses applications* (en arabe). Alexandrie : Librairie Juridique Alwafa'a, 2009, p. 58.

بلقاسم مراد. نظام الازدواج البرلماني وتطبيقاته، دراسة مقارنة. الإسكندرية: مكتبة الوفاء القانونية، 2009، ص 58.

universel indirect par un collège électoral départemental <sup>161</sup> et 75 membres, nommés à vie (les inamovibles), d'abord par l'Assemblée nationale puis par le Sénat, lui-même, pour que cette catégorie soit, enfin, supprimée, lors de la révision constitutionnelle d'août 1884 <sup>162</sup>.

Il faut rappeler que la composition des secondes chambres antérieures ne s'est pas appuyée sur les collectivités locales <sup>163</sup>, car la doctrine bicamérale dominante, à partir du XIX<sup>e</sup> siècle, construite notamment par Constant, Lanjuinais, Royer-Collard, Tocqueville, Duvergier de Hauranne et Laboulaye, ne rattachait pas la seconde chambre à une nature particulière mais à une pratique du parlementarisme par jeu de contrepoids qui fait que la seconde chambre soit une institution conservatrice qui assure la pérennité du régime et sa fidélité à ses principes originels et une soupape de sécurité contre les éventuelles menaces révolutionnaires d'une chambre unique <sup>164</sup>.

---

<sup>161</sup> La loi constitutionnelle de 1875 relative à l'organisation du Sénat était la première loi à faire élire l'essentiel des membres du Sénat par des élus locaux dans le cadre des départements et des colonies jusqu'à ce que la réforme constitutionnelle de 1884 n'établisse que les sénateurs de la III<sup>e</sup> République ne seront désignés que par des élus locaux dans le cadre des départements et des colonies. Voir la loi du 24 février 1875 portant organisation du Sénat, J.O. du 28 février 1875, p. 1522 ; La loi du 14 août 1884 portant révision partielle des lois constitutionnelles, J.O. du 15 août 1884, p. 4361 ; Loi du 9 décembre 1884 portant modification aux lois organiques sur l'organisation du Sénat et l'élection des sénateurs, J.O. du 10 décembre 1884, p. 6473, citées par LE YANCOURT Tiphaine. *op.cit.*, p. 79.

<sup>162</sup> SENAT. Dossiers d'histoire - La naissance du Sénat républicain - Lois de 1875. SENAT de France. [en ligne]. Disponible sur : <http://www.senat.fr/evenement/archives/D17/lois1875.html> (consulté le 30/06/2014).

<sup>163</sup> LE YANCOURT Tiphaine. *loc.cit.*

<sup>164</sup> *Ibid.*, pp. 80, 81.

J.P. DUPRAT attire l'attention vers la donnée fondamentale dans l'édification du Sénat français, en l'occurrence l'idée de la commune, en tant que réalité sociologique, sur laquelle on allait bâtir le Sénat de cette époque (1873-1875) <sup>165</sup>. Ceci justifie des socles de légitimité différents de ceux de la première chambre, à savoir les collectivités territoriales de base que sont les communes. En effet, c'est après l'adoption, le 30 janvier 1875, du projet Wallon qualifiant expressément le régime de République, que la chambre haute devait être républicaine, c'est-à-dire élective, mais un procédé électoral qui contourne le suffrage direct et qui garantisse que le Sénat assume sa mission conservatrice devait être recherché ; ainsi un lien entre la seconde chambre et les collectivités locales s'imposa <sup>166</sup>, sans que cette modalité de désignation des sénateurs ne change rien, ni à la nature du Sénat ni à sa mission.

Après la deuxième guerre mondiale, un référendum est organisé, le 21 octobre 1945, pour situer la position du peuple français, par rapport à la constitution de 1875 dans laquelle le Sénat constituait l'une des pierres angulaires. Bien que l'ancienne constitution ait été rejetée, la constitution, qui l'a succédé, a cherché à repositionner la seconde chambre entre le système de la Chambre unique et le bicaméralisme, proprement dit <sup>167</sup>.

C'est ainsi qu'une seconde assemblée, à pouvoirs très réduits, dénommée 'Conseil de la République', fut instituée pour contribuer à l'élaboration des lois et au contrôle de l'action gouvernementale, mais en tant qu'organe consultatif <sup>168</sup>. Aux termes de la loi du 27 octobre 1946, les conseillers étaient élus, selon des modalités compliquées,

---

<sup>165</sup> Voir la communication de DUPRAT Jean-Pierre dans : SENAT de FRANCE. Le Sénat de la cinquième République - les cinquante ans d'une assemblée bicentenaire, 3 juin 2009. *op.cit.*, p. 67.

<sup>166</sup> LE YAN COURT Tiphaine. *op.cit.*, p. 84.

<sup>167</sup> VEDEL Georges. *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*. Paris : Dalloz, 2002, p. 377.

<sup>168</sup> CHAPSAL Jacques. *La Vie politique en France, de 1940 à 1958*. Paris : PUF, 1984, p. 168.

par les collectivités territoriales et les députés, de manière à faire régner l'autorité des partis politiques <sup>169</sup>.

Dans son discours prononcé en juin 1946, le général C. DE GAULLE s'est attaché à l'existence d'un Sénat, élu par les représentants des collectivités locales :

*'Si les grands courants de politique général sont naturellement reproduits dans le sein de la chambre des députés, la vie locale, elle aussi, a ses tendances et ses droits. Elle les a dans la métropole. Elle les a au premier chef, dans les territoires d'outre-mer qui se rattachent à l'union française par des liens très divers. Dans une mesure moindre, le Sénat doit également accueillir des représentants des activités économiques, familiales, intellectuelles* <sup>170</sup>.

L'article 6, alinéa 2, de la constitution du 27 octobre 1946 peut, d'ailleurs, être rapproché de l'article 24, alinéa 3, de la constitution de 1958. Ledit article disposait que l'Assemblée nationale est élue au suffrage universel direct et que le Conseil de la République est élu par les collectivités communales et départementales, au suffrage universel indirect <sup>171</sup>. Dans la pratique, les conseillers de la République ont cherché les moyens juridiques et politiques pour, non seulement regagner le prestige du titre de sénateur, mais aussi pour réhabiliter le rôle et la composition de la seconde chambre, même si c'est contre l'esprit de la constitution de 1946 <sup>172</sup>.

---

<sup>169</sup> *Idem.*

<sup>170</sup> DE GAULE Charles. *Discours et messages T. 2 dans l'attente 1946-1958*. Paris : Plon, 1970, p. 9.

<sup>171</sup> CONSEIL CONSTITUTIONNEL de FRANCE. Constitution de 1946, IVe République. [en ligne]. Disponible sur : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1946-ive-republique.5109.html> (consulté le 04/02/2013).

<sup>172</sup> Pour plus de détails sur ce sujet, voir : GOGUEL François. La réhabilitation du bicamérisme en France (1946-1958). in *Mélanges Léo Hamon*. Paris : Economica, 1982, pp. 325-333.

## **b) Le Sénat français dans la constitution de 1958**

Bien que la littérature sur le Sénat français, sous le règne de la cinquième République soit très riche, les recherches sur le Sénat, comme un facteur d'équilibre des institutions politiques, étaient sans grande référence à sa relation avec les collectivités territoriales.

M.F. VERDIER constate, dans sa thèse de doctorat, que le Sénat était perçu comme un stabilisateur des relations entre le pouvoir exécutif et la première chambre, au point que M. Debré <sup>173</sup> a affirmé que s'il y avait une majorité dans l'Assemblée nationale, on n'aurait pas besoin d'un Sénat.

Par ailleurs, M.F. VERDIER affirme que le Sénat n'est pas le même Sénat, conçu, en 1958, car il y a eu un infléchissement de son rôle <sup>174</sup>, d'ailleurs voulu pour distinguer cette chambre de la chambre basse. Avant 1958, les systèmes bicaméraux français n'avaient jamais affirmé que la seconde chambre assure la représentation des collectivités locales <sup>175</sup>.

### **2. L'infléchissement du rôle du Sénat**

Dans son discours à l'occasion de la centenaire du Sénat, le 27 mai 1975, A. POHER <sup>176</sup> constate qu'au fil des décennies, la Haute Assemblée, sans doute par l'effet de sa composition politique, est demeurée fidèle au principe de la 'concentration républicaine', qu'il considère telle 'une position de prudence, de

---

<sup>173</sup> Michel DEBRE est un homme d'État français. Il a assumé plusieurs mandats électifs et fonctions gouvernementales, y compris le poste de Premier ministre de 1959 à 1962.

<sup>174</sup> VERDIER Marie-France. Le Sénat dans les institutions de la cinquième république (1958-1990). Thèse de doctorat : Droit public. Bordeaux : université Bordeaux 1, 1991, p 7.

<sup>175</sup> LE YANCOURT Tiphaine. *op.cit.*, pp. 79, 80.

<sup>176</sup> Alain POHER était le Président du Sénat de 1968 à 1992.

réalisme et de sagesse qui reflète l'une des faces du tempérament des français' <sup>177</sup>. Cependant, il souligne que : 'Le Sénat se doit, s'il veut être une assemblée qui assure un apport positif au fonctionnement des institutions, de ne pas être le reflet de l'Assemblée Nationale qui est élue au suffrage universel direct, donc d'une somme d'individualités' <sup>178</sup>.

Le Sénat, sous le règne de la cinquième République, ne se veut pas seulement une institution de régulation et de modération, assouplissant un système majoritaire, trop rigide. Cette chambre désire retrouver une place et d'affirmer sa spécificité. Ainsi, elle voulait se renforcer et se rénover dans trois directions : fortifier sa représentativité, en accroissant sa légitimité ; devenir l'assemblée de la vigilance, en accroissant son autorité et en se présentant comme une chambre de dialogue et de réflexion ; améliorer son efficacité, en s'ouvrant à son milieu. Le Sénat a œuvré sur ces trois axes dans un but clair : jouer un rôle original au sein des institutions, en étant une assemblée complétive, en marge du système majoritaire <sup>179</sup>.

Par rapport au premier axe, le principe de territorialité apparaît comme le seul fondement valable susceptible d'asseoir l'identité d'une chambre haute, plus que les autres justificatifs relatifs à la continuité et la stabilité de l'État, l'amélioration de la formulation et la qualité des textes, la modération du pouvoir législatif de la première chambre, etc..

---

<sup>177</sup> SENAT de France. Dossiers d'histoire - La naissance du Sénat républicain [en ligne]. Disponible sur : <http://www.senat.fr/evenement/archives/D17/centenaire.html> (consultée le 07/07/2014).

<sup>178</sup> VERDIER Marie-France. *op.cit.*, p. 16.

<sup>179</sup> ASSOCIATION FRANÇAISES DES CONSTITUTIONNALISTES. Le bicamérisme, journée d'études du 17 mars 1995, Université d'Aix-Marseille III. Marseille : Economica/ Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1995, pp.22, 23.

L. FAVOREU, président de l'Association Française des Constitutionnalistes (A.F.C.), pense aussi que le bicamérisme français est original et veut, dans une certaine mesure, servir de modèle, car l'idée d'une représentation des collectivités territoriales, en même temps qu'une représentation directe, est une idée assez originale et source de richesse pour le système français <sup>180</sup>. Selon ses propres mots : 'il y a la représentation des cantons au niveau départemental, des départements au niveau régional et de l'ensemble des collectivités locales au niveau national, par le Sénat' <sup>181</sup>. Cependant, il faut souligner que l'originalité du Sénat français est aussi dû au fait qu'il se distingue des secondes chambres fédérales pour maintes raisons : il n'est pas censé défendre, en priorité, les intérêts des collectivités territoriales ; il n'assure pas la représentation spécifique et égalitaire de toutes les collectivités territoriales, vu leur nombre élevé, par rapport à celui des États fédérés. Or, le sénateur français assure la représentation globale de l'ensemble des collectivités locales, à la différence des sénateurs suisses ou américains qui assurent, chacun, la représentation organique d'un État... <sup>182</sup>. En effet, R. CARRE De EMALBERG a mis en exergue la différence entre la représentation des États fédérés par la seconde chambre fédérale et le Sénat français. Il a précisé que les deux chambres parlementaires françaises sont élues selon des modes différents, mais ceci n'implique pas des distinctions entre les membres de l'État <sup>183</sup> ; c'est-à-dire que toutes les collectivités territoriales, dans leur ensemble, sont représentées par le Sénat, sans que l'une ou plusieurs d'elles, ait une représentation propre à l'instar des États fédérés.

Sur la nature de la relation entre le Sénat et les collectivités territoriales, des travaux de recherche ont été élaborés, telle la thèse de doctorat de F. ROBBE, axée autour

---

<sup>180</sup> *Ibid.*, p.11.

<sup>181</sup> *Idem.*

<sup>182</sup> ROBBE François. *La représentation des collectivités territoriales par le sénat : étude sur l'article 24 alinéa 3 de la constitution française du 4 octobre 1958*. Paris : L.G.D.J., 2001, p. 61.

<sup>183</sup> CARRE DE MALBERG Raymond. *op.cit.*, p.558.

de la représentation des collectivités locales par le Sénat, en tant que règle de droit constitutionnel et de droit électoral qui se rattache à la façon dont les sénateurs doivent être élus, sans pour autant viser de définir la fonction institutionnelle du Sénat <sup>184</sup>. F. ROBBE affirme que les collectivités locales sont représentées au Sénat, en tant que collectivités de citoyens et non pas telles des personnes morales. Ainsi, dit-il, on ne peut assimiler la représentation des collectivités locales à la représentation des États fédérés ou des corporations <sup>185</sup>.

En revanche, dans les faits, le comportement du Sénat laisse penser qu'il est le défenseur de l'autonomie locale et qu'il représente les intérêts locaux <sup>186</sup>. Effectivement, la thèse de A. DELCAMP, qui fait un bilan exhaustif des travaux préparatoires des textes législatifs relatifs à l'administration locale, sur la période 1969-1990, met en exergue le rôle significatif du Sénat, durant cette période, en ce qui concerne la défense du statut et des prérogatives des collectivités locales <sup>187</sup>.

Toutefois, la constitution française interdit, en son article 3, alinéa 2, toute représentation corporatiste au sein du parlement, en disposant que : 'La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum' et ajoute qu' : 'aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice' <sup>188</sup>.

---

<sup>184</sup> ROBBE François. *op.cit.*, p. 551.

<sup>185</sup> F. ROBBE précise qu'un tel rôle requerrait une révision constitutionnelle qui pourrait bouleverser l'équilibre institutionnel, établi par la constitution de 1958. *Idem*.

<sup>186</sup> *Idem*.

<sup>187</sup> ROBBE François. *op.cit.*, p. 461.

<sup>188</sup> CONSEIL CONSTITUTIONNEL. Texte intégral de la constitution du 4 octobre 1958 en vigueur. *loc.cit.*



F. ROBBE constate que l'article 3 de la constitution française reproduit, mais avec une formule différente, l'article 3 de la déclaration de l'homme et du citoyen de 1789 <sup>189</sup>. Celle-ci dispose que : 'Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément' <sup>190</sup>. Ainsi, ces deux textes condamnent toute forme de représentation corporatiste au sein du pouvoir politique de l'État. Il en découle, selon le droit constitutionnel français, imprégné de l'héritage très individualiste et jacobin de la Révolution, que tout membre du parlement est le représentant de toute la nation <sup>191</sup> et ne peut strictement être le porte-parole d'aucune section particulière du peuple <sup>192</sup>.

Par conséquent, l'article 24, alinéa 3, de la Constitution française a fait l'objet d'interprétations différentes et quelques fois contradictoires. Alors que certains pensent que le principe de représentation des collectivités territoriale est une simple modalité technique permettant d'asseoir les bases de la seconde chambre, d'autres considèrent qu'il implique une mission de représentation du territoire et de défense du pouvoir local, face au pouvoir national. Cette dernière position est confortée grâce au développement de la décentralisation.

---

<sup>189</sup> ROBBE François. *op.cit.*, p. 85.

<sup>190</sup> LEGIFRANCE.GOUV.FR. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 [en ligne]. Disponible sur : <<http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Declaration-des-Droits-de-l-Homme-et-du-Citoyen-de-1789>> (consulté le 20/04/2015).

<sup>191</sup> Pour F. LEMAIRE, par exemple, c'est le principe d'indivisibilité de la République qui est à l'origine de cette interdiction ; un principe considéré, par Charles DUPIN, source d'indivisibilité et d'invincibilité : 'J'admire' dit-il 'cette unité, surtout quand je vois les déchirements des différentes parties de l'Europe, parce qu'elles n'ont pas cette homogénéité d'organisation et cette centralisation qui nous rend indivisible et par là même invincible'. Voir : LEMAIRE Félicien. *op.cit.*, p. 273.

<sup>192</sup> ROBBE François. *op.cit.*, pp. 85 et 149.

Faut-il souligner que ce pourrait être projeté sur l'Algérie où les nouvelles lois de décentralisation relative à la commune (2011) et relative à la wilaya (2012) auraient un effet semblable sur la consolidation de la légitimité du Conseil de la Nation et de son rôle dans la représentation des collectivités locales, notamment avec le projet de loi sur la révision constitutionnelle, initiée par le président de la République <sup>193</sup>, adoptée en janvier 2016 <sup>194</sup>.

## **a) Le Sénat français et la représentation des collectivités territoriales**

Il serait utile d'aborder la définition minimale du terme 'représentation' pour, ensuite, rechercher ses implications dans le contexte de la représentation des collectivités territoriales françaises par le Sénat.

Au plan conceptuel, S. RIALS propose que : 'la représentation assure la présence de ce qui est absent' <sup>195</sup>. Selon cette définition, c'est l'élu qui assure la présence de ses

---

<sup>193</sup> Pour d'amples détails sur cette initiative, voir : PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE d'ALGERIE. Présentation générale des propositions d'amendements, propositions d'amendements [en ligne]. Disponible sur : <http://www.el-mouradia.dz/francais/infos/actualite/archives/Consulatations/Propositions.htm> (consulté le 20/07/2014).

<sup>194</sup> Loi n° 16-01 du 6 mars 2016 portant révision constitutionnelle. J.O.R.A.D.P. n° 14 du 7 mars, 2016. Il est à noter que cette loi a été adoptée définitivement par le parlement réuni en congrès, sans recours au référendum, alors que certains politiciens ont revendiqué le référendum, car le projet touchait à l'équilibre des institutions. Ahmed MAHIOU estime que les révisions apportées au texte de 1996 sont assez importantes pour justifier un tel recours. MAHIOU Ahmed. Les problèmes de gouvernance en Algérie. *op.cit.*, p. 56. Pour élucider la question des révisions importantes et peu importantes, voir par exemple : YELLES-CHAOUICHE Bachir. L'impact de la révision constitutionnelle sur l'équilibre institutionnel en Algérie. in *Le débat juridique au Magreb : de l'étatisme à l'Etat de droit-études en l'honneur d'Ahmed MAHIOU*. Paris : Publisud- IREMAM 2009, pp. 362 et s.

<sup>195</sup> ROBBE François. *op.cit.*, p. 20. Voir aussi, sur le même sujet, BRUNET Pierre. La représentation. in *TROPER Michel et CHAGNOLLAUD Dominique, Traité international de droit constitutionnel : Théorie de la Constitution*. T. 1.*op.cit.*, p. 634.

électeurs, en exprimant leur volonté. Si on prend en considération que le découpage électoral est une nécessité pratique, le député est censé représenter tout le peuple et non pas seulement les citoyens de la circonscription électorale qui l'a élu. Il va de même pour le membre de la seconde chambre, censé représenter tout le peuple, aussi.

Au plan politique, l'idée même du gouvernement représentatif, bien que critiquée par les adeptes de la démocratie directe qui préconisent la formation de petites communautés homogènes et transparentes à elles-mêmes, consacre, comme le précise B. MARNIN, l'acceptation de la diversité sociale. Sieyès et bien d'autres insistent que le rôle de l'assemblée élue est de produire de l'unité, même si les élus apportent, au départ, à l'assemblée le reflet d'une certaine hétérogénéité de leurs sources de désignations <sup>196</sup>. Il est vrai que les élus aient, probablement, des points de vue différents, parce qu'ils sont nombreux et issus de populations diverses, mais ils doivent chercher à gagner le consentement les uns des autres en se persuadant réciproquement par la discussion <sup>197</sup>, sans que personne puisse imposer sa volonté aux autres <sup>198</sup>.

Le gouvernement représentatif devient, donc, la solution pratique, notamment pour les grands États, à populations nombreuses.

Si en revient sur la dynamique entre les collectivités territoriales et le Sénat, en France, M. VERPEAUX conclut que la diversité, au sein de la République, est devenue une réalité constitutionnelle, étant l'une des conséquences de l'organisation décentralisée de la République qui peut conduire à une nouvelle conception des rapports entre l'unité et la diversité <sup>199</sup>.

---

<sup>196</sup> MARNIN Bernard. *Principes du gouvernement représentatif*. Paris : Flammarion, 1996, p. 239.

<sup>197</sup> L'égalité des volontés des électeurs sous-tendent ainsi l'égalité des volontés des élus, ce qui implique que la discussion est le seul moyen pour arriver à un accord dans l'assemblée élue.

<sup>198</sup> *Ibid.*, p. 239.

<sup>199</sup> VERPEAUX Michel. L'unité et la diversité dans la République. *op.cit.*, p. 16.

L'ex Président du Sénat français, A. POHER, l'avait déjà bien expliqué en affirmant que :

*'La décentralisation et le Sénat sont indissociables. Par vocation, le Sénat, chargé par la Constitution d'assurer la représentation des collectivités territoriales de la République, se devait d'animer cette longue marche qui a abouti à la décentralisation actuelle'* <sup>200</sup>.

Dans le même esprit, C. Poncelet <sup>201</sup> précise qu'outre la représentation du peuple français par le Parlement, la représentation des collectivités territoriales par la seconde chambre constitue un *'bonus constitutionnel'*, en faveur du processus de décentralisation <sup>202</sup>.

Le Conseil constitutionnel français, dans sa décision du 6 juillet 2000, sur la loi relative à l'élection des sénateurs du 10 juillet 2000, a précisé que le rôle de représentation des collectivités territoriales par le Sénat, conformément à l'article 24 de la constitution, implique qu'il doit être élu par un corps électoral qui est lui-même l'émanation de ces collectivités et que par suite, ce corps électoral doit être essentiellement composé de membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales...<sup>203</sup>.

---

<sup>200</sup> Voir l'avant-propos de la thèse de : DELCAMP Alain. *op.cit.*, p. 5.

<sup>201</sup> Christian PONCELET est l'ex-Président du Sénat (de 1998 à 2008).

<sup>202</sup> SENAT de France. Discours de M. Christian PONCELET en clôture des États généraux des élus locaux de Picardie, vendredi 30 juin 2006. [en ligne]. Disponible sur : [http://www.senat.fr/senateurs/presidence-1998-2008/presidence/cloture\\_picardie.html](http://www.senat.fr/senateurs/presidence-1998-2008/presidence/cloture_picardie.html) (consulté le 03/07/2014).

<sup>203</sup> CONSEIL CONSTITUTIONNEL. Décision n° 2000-431 DC du 6 juillet 2000 [en ligne]. Disponible sur : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2000/2000-431-dc/decision-n-2000-431-dc-du-06-juillet-2000.450.html> (consulté le 20 janvier 2016).

La représentation des collectivités territoriales de la République va, donc, de pair avec son mode de désignation : élu par un collège électoral dominé par les élus locaux, il exprime un point de vue différent de la première chambre qui représente la souveraineté du peuple, alors que la seconde chambre aurait pour mission de défendre les intérêts des collectivités territoriales au niveau national <sup>204</sup>.

Peut-on donc déduire que cette mission spéciale du Sénat français sous-tend sa place distinguée dans le tissu institutionnel français ?

J.P. DUPRAT considère que la solution française est originale, en s'appuyant sur le principe de fédéralisme municipal avec la préférence donnée aux représentants désignés par les conseils municipaux, au sein du collège électoral. <sup>205</sup> Ceci s'accorde avec l'évolution du rôle du Sénat d'une chambre de seconde délibération à une chambre de représentation territoriale. Une évolution qui implique une plus grande spécialisation des fonctions, approuvée par la constitution et la jurisprudence du Conseil Constitutionnel. Ce dernier, dans sa décision relative au statut de la Corse, considère que le Sénat assure une représentation globale de l'ensemble des collectivités territoriales <sup>206</sup>.

J.P. DUPRAT souligne que la négligence du principe de la territorialité, dans la représentation des secondes chambres, mène à une crise d'identité et un doute quant à la raison d'être de ces chambres, tel est le cas de l'Espagne et de l'Italie <sup>207</sup>.

---

<sup>204</sup> G.R.E.P. La fonction représentative de la seconde chambre dans l'Etat unitaire, les exemples français et anglais, 2001, Nancy. Nancy : Presses Universitaires de Nancy, 2001, p. 69.

<sup>205</sup> DUPRAT Jean-Pierre. Les difficultés de la représentation territoriale : le débat sur la réforme du Sénat espagnol. *op.cit.*, p. 374.

<sup>206</sup> Voir par exemple la décision n° 91-290 DC du 09 mai 1991 relative au statut de la Corse. CONSEIL CONSTITUTIONNEL de FRANCE. [en ligne]. Disponible sur : <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-con.-dc/decision-n-91-290-dc-du-09-mai-1991.8758.html>> (consulté le 13/04/2015).

<sup>207</sup> Concernant le cas espagnol, par exemple, J.P. DUPRAT propose comme solution de faire du Sénat espagnol la chambre de première lecture, s'agissant uniquement des initiatives législatives,

Il ajoute aussi qu'il est nécessaire de faire la lecture de plusieurs articles de la constitution pour avoir une perception, relativement exacte, de ce qu'est la représentation sénatoriale qui est une représentation du peuple, mais un peuple appréhendé d'une dimension relevant de la géographie humaine ; c'est-à-dire, une représentation des communautés humaines territorialisées et juridiquement organisées, au niveau communal aussi bien qu'au niveau départemental ou régional <sup>208</sup>.

La commune en tant que réalité sociologique peut être une source d'inspiration dans l'effort de réflexion pour essayer d'adapter l'institution sénatoriale au contexte contemporain <sup>209</sup>. Cette idée peut inspirer les modes de désignation des sénateurs, les fonctions du Sénat et l'adaptation de son organisation interne pour prendre en compte les données relatives aux collectivités territoriales <sup>210</sup>.

## **b) Les nouvelles orientations vis-à-vis la fonction et la composition du Sénat**

Selon la logique de l'évolution des institutions, le Sénat est épisodiquement critiqué, comme le précise J.P. DUPRAT <sup>211</sup>. Ce fût le cas en avril 2015 lorsque la représentation assurée et les fonctions du Sénat étaient l'objet de vives critiques par le groupe de travail sur l'avenir des institutions qui a estimé de façon consensuelle

---

ayant un fort contenu autonome. La seconde possibilité consisterait à introduire une nouvelle phase dans la discussion législative, permettant d'organiser un débat ou de discuter d'un rapport sur le contenu autonome des initiatives. DUPRAT Jean-Pierre. Les difficultés de la représentation territoriale : le débat sur la réforme du Sénat espagnol. *op.cit.*, p. 378.

<sup>208</sup> DUPRAT Jean-Pierre. Le Sénat et les collectivités territoriales. *op.cit.*, pp. 67-69.

<sup>209</sup> *Ibid.*, p. 68.

<sup>210</sup> *Ibid.*, pp. 67-69.

<sup>211</sup> DUPRAT Jean-Pierre. La représentativité sénatoriale à l'épreuve de la modernisation des fonctions parlementaires. in *Mélanges D. TURPIN - État du droit, État des droits*, Universitaire d'Auvergne-LGDJ, 2007, p 145 à 155.

que le rôle du Sénat devait être modifié <sup>212</sup>. Avant ce rapport, déposé à l'Assemblée nationale, en octobre 2015, son président, C. BARTOLONE, a déjà proposé, en 2014, dans son ouvrage '*Je ne me tairai plus*', qu' : 'En ce qui concerne le Sénat, tout en réduisant aussi le nombre de ses membres, je pense qu'il pourrait être fusionné avec le Conseil économique, social et environnemental, comme le proposait déjà en son temps le général DE GAULLE' <sup>213</sup>.

Ledit groupe de travail, bien qu'il affirme au cours de ses travaux son attachement au bicamérisme qui concourt à la qualité de la loi et à l'expression du pluralisme, propose, néanmoins, la fusion du Sénat et du Conseil économique, social et environnemental (CESE), tout en précisant que l'enjeu d'une telle réforme n'est pas de diminuer le rôle du Sénat, mais de mettre fin aux doublons et aux redondances de la procédure législative <sup>214</sup>. J.P. DUPRAT précise que cette proposition est dépassée, étant en relation avec les doctrines socialistes, ou influencée par la sociologie <sup>215</sup>. En outre, la mise en œuvre d'une telle proposition rencontrerait plus de difficultés que la représentation des collectivités territoriales <sup>216</sup>.

L'explication que donne J.P.DUPRAT à de telles critiques est liée à une perspective bornée à, seulement, l'efficacité du travail parlementaire, sans grande attention à

---

<sup>212</sup> ASSEMBLEE NATIONALE. Refaire la démocratie, rapport n° 3100 [en ligne]. Disponible sur : <[http://www2.assemblee-nationale.fr/static/14/institutions/Rapport\\_groupe\\_travail\\_avenir\\_institutions\\_T1.pdf](http://www2.assemblee-nationale.fr/static/14/institutions/Rapport_groupe_travail_avenir_institutions_T1.pdf)> (consulté le 17 mars 2016).

<sup>213</sup> BARTOLONE Claude et BEKLEZIAN Hélène. *Je ne me tairai plus, plaidoyer pour un socialisme populaire*. Paris : Flammarion, 2014, p. 47, cité par DUPRAT Jean-Pierre. *La représentativité sénatoriale à l'épreuve de la modernisation des fonctions parlementaires*. *loc.cit.*

<sup>214</sup> ASSEMBLEE NATIONALE. Refaire la démocratie, rapport n° 3100. *loc.cit.*

<sup>215</sup> DUPRAT Jean-Pierre. *La représentativité sénatoriale à l'épreuve de la modernisation des fonctions parlementaires*. *loc.cit.*

<sup>216</sup> *Idem.*

l'amélioration de la représentation territoriale, sur laquelle est établie la fonction législative du Sénat <sup>217</sup>.

## **Section 2 : Le Conseil de la Nation algérien entre mimétisme constitutionnel et raisons propres**

Il a été précisé dans la section précédente que l'adoption d'un système bicaméral permet la représentation d'entités particulières, qu'elles soient fédérales (fédéralisme), régionales (régionalisme) ou locales (décentralisation).

Dans le contexte africain, on assiste au triomphe du bicamérisme dans certains pays, ce qui incite à se demander pourquoi des États unitaires et, des fois, faiblement décentralisés, adoptent ce mode d'organisation du Parlement. Les constitutions africaines n'avaient pas cédé à la tentation du bicamérisme, notamment le modèle parlementaire français, issu de la Constitution du 4 octobre 1958, hormis la République Démocratique du Congo, le Burundi, le Bénin <sup>218</sup> et le Maroc.

En ce qui concerne le cas algérien, le Conseil de la Nation algérien fut introduit dans le régime politique dans un contexte d'instabilité politique et sécuritaire, ce qui pourrait jeter une ombre sur l'appréhension des vrais fondements de cette chambre. Il est donc nécessaire de vérifier si le bicamérisme algérien s'inscrit dans une logique de mimétisme institutionnel, en réaction à la crise multidimensionnelle, vécue pendant les années 1990, ou qu'il est le résultat de l'évolution naturelle des pouvoirs publics.

D'abord, il faut souligner le choix de l'appellation 'Conseil de la Nation' pour la seconde chambre parlementaire algérienne, ensuite discuter des prémisses de l'institution de cette chambre pour, enfin, discuter des raisons déclarées de ce choix.

---

<sup>217</sup> *Idem.*

<sup>218</sup> KEUTCHA TCHAPNGA Célestin. *op.cit.*, p. 460.



## **Al Le nomen ‘Conseil de la Nation’**

L’Algérie a choisi, pour la seconde chambre parlementaire, une appellation différente de celles attribuées aux secondes chambres au Maroc, en Tunisie et en Égypte. L’ex Président du Conseil de la Nation <sup>219</sup>, B. BOUMAAZA a insisté que l’appellation ‘*Majlis el Oumma*’, en arabe, ne devrait pas être traduite, en français, par le terme ‘Sénat’, car cela serait une traduction erronée. Selon lui, cette chambre n’est ni une maison de retraite ni un Sénat comme est le cas dans d’autres pays, où elle se présente telle une chambre de Lords jouissant des privilèges de l’âge, de la richesse et de la classe sociale ; elle n’est pas, ajoute-t-il, non plus une chambre d’anciens combattants ; c’est une chambre puisée dans le génie du peuple algérien et s’inscrit dans une nouvelle vision de l’édification de la démocratie <sup>220</sup>.

Selon le sens classique du terme nation, l’Algérie fait partie de la nation arabe ou de la nation islamique, mais la notion de ‘nation’ demeure une entité morale au contenu imprécis. G. Burdeau, par exemple, l’a décrite en tant qu’être collectif pérenne auquel l’esprit adhère <sup>221</sup>. N. NASSAR, auteur d’une recherche portant sur quelques pays arabes, en l’occurrence, le Maroc, l’Algérie, la Tunisie, la Jordanie, le Koweït, l’Égypte et la Syrie, considère qu’il est tolérable d’utiliser le mot ‘nation’ pour désigner

---

<sup>219</sup> BOUMAAZA Bachir est le premier Président du Conseil de la Nation.

<sup>220</sup> CONSEIL DE LA NATION. Délibérations du Conseil de la Nation. J.O. n° 1, décembre 1998, p. 5. Pour plus d’échos et d’analyses sur ce sujet, voir aussi : Revue du Conseil de la Nation, n° 2, mars 1999, p. 5. Une vraie transition démocratique en Algérie reste en doute, car les réformes entamées n’ont pas débouché à de vraies attitudes démocratiques. Voir à ce sujet : BENCHIKH Majid. Constitutions démocratiques et réalités autoritaires au Maghreb : la démocratie de façade. *in Le débat juridique au Magreb : de l’étatisme à l’Etat de droit-études en l’honneur d’Ahmed MAHIOU. op.cit.*, pp. 242 et s. Voir aussi dans le même ouvrage : GHOZALI Nacer-Edine. L’introuvable bonne gouvernance démocratique dans les pays du Maghreb : le déni de la liberté. *Ibid.*, pp. 260 et s.

<sup>221</sup> BURDEAU Georges. *op.cit.*, p. 35.

certains peuples <sup>222</sup>. Dans le même sens, B. STORA consacre tout un ouvrage sur l'Algérie en essayant de faire une lecture des éléments fondateurs de la nation algérienne et tente d'affirmer que l'identité d'une nation est le résultat d'un processus sans cesse recommencé. <sup>223</sup>

Quant au choix du terme 'Conseil' et non pas, par exemple, 'Shoura' (Consultation), il ne serait nullement arbitraire. D'une part, parce que le terme 'conseil' implique, aussi bien que le terme 'Shoura', l'idée de consulter avant de prendre une décision. D'autre part, parce que le terme 'Shoura', inspiré de la culture arabo-musulmane, peut avoir une saveur religieuse, contraire au goût de la Constitution algérienne de 1996 qui a été soucieuse de ne plus impliquer, directement, la religion dans la vie politique <sup>224</sup>.

Est-ce que le *nomen* 'Conseil de la Nation' suggérerait que la nation algérienne, récemment initiée au pluralisme, ait besoin de conseillers, en plus des députés, pour la représenter au parlement ?

Les prémisses du bicamérisme, en Algérie, pourraient mettre en lumière le choix du bicamérisme, notamment que certains analystes estiment que l'introduction d'une

---

<sup>222</sup> L'étude de Nassif NASSAR a été citée par ZERUKHI Ismail. *Études dans la Pensée Arabe Contemporaine* (en arabe). Ain Mellila : Maison El Huda pour l'impression et la publication, 2002, pp. 81-83.

زروخي إسماعيل. *دراسات في الفكر العربي المعاصر*. عين مليلة : دار الهدى للطباعة و النشر، 2002، ص ص 81-83.

<sup>223</sup> STORA Benjamin. *Algérie formation d'une nation*. Paris : Atlantica, 1998.

<sup>224</sup> Bien que toute les constitutions algériennes ont affirmé que l'Islam est la religion de l'Etat. Voir par exemple l'Article 2 de la constitution, en vigueur. Décret présidentiel n° 96-438 du 7 décembre 1996 relatif à la promulgation au journal officiel de la République algérienne démocratique et populaire de la révision constitutionnelle, adoptée par le référendum du 28 novembre 1996. J.O. n° 76 du 8 décembre 1996, p. 7.

seconde chambre parlementaire peut être justifiée par une série de raisons politiques, historiques et sociales propres à l'évolution de la société algérienne <sup>225</sup>.

## **B/ Les prémisses du bicamérisme en Algérie**

L'expérience bicamérale algérienne n'est pas encore claire, en raison de sa nouveauté et du fait que la démocratie est encore à ses balbutiements, mais, en comparaison avec la constitution de 1989, la constitution, en vigueur, a, jusqu' à aujourd'hui, assuré la stabilité et l'équilibre des institutions, l'ouverture sur le multipartisme, tout en étant à l'abri des blocages ou des dérapages politiques.

Avant de discuter des raisons déclarées de l'institution de la seconde chambre parlementaire algérienne, il faut d'abord élucider le contexte sociopolitique et économique dans lequel cette chambre a été introduite dans le tissu institutionnel. Mettre ce contexte sous la lumière aidera à mieux appréhender les justificatifs du bicamérisme, en Algérie.

Le premier point à aborder est celui relatif à la crise économique mondiale qui a jeté une ombre sur le régime politique algérien, déjà sclérosé, et l'a poussé, entre autres raisons, bien sûr, à abandonner le système de parti unique et le socialisme.

---

<sup>225</sup> BOUGOUFA Abdellah. *Le droit constitutionnel et les mécanismes d'organisation du pouvoir dans le régime politique algérien : étude comparative* (en arabe). Alger : Maison Houma, 2005, p. 11.

بوقفة عبد الله. القانون الدستوري وآليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري: دراسة مقارنة. الجزائر: دار هومة، 2005، ص 11.

## 1. La dégénérescence de la situation socioéconomique et l'ouverture au multipartisme

L'Algérie a connu des circonstances socioéconomiques très difficiles, à partir de 1986. Le pouvoir politique en place a opté pour des mesures d'austérité, ce qui a provoqué le chômage, l'inflation et la pénurie des produits essentiels. En conséquence, l'Union générale des travailleurs algériens (U.G.T.A.) organise des grèves qui ont été suivies d'émeutes à la capitale, Alger, pour s'étendre à Annaba, à l'est algérien, et à Oran, à l'ouest <sup>226</sup>. Le pouvoir en place répond avec une modification légère de la constitution, en novembre 1988, visant, particulièrement, à édulcorer l'accaparement du F.L.N. de la vie politique, en permettant à des candidats libres de se présenter aux élections. Cette modification était suivie par l'élaboration d'une nouvelle constitution, approuvée par référendum, en février 1989, mettant fin au monopartisme et au socialisme <sup>227</sup>.

L'ouverture de l'Algérie au multipartisme par la constitution du 23 février 1989 a généré une atmosphère politique désorganisée, caractérisée par la présence d'un nombre élevé d'associations à caractère politique (presque soixante '60' associations) ayant des pratiques contradictoires, émanant de l'inexpérience politique, mais avec des programmes partageant beaucoup de similarités, comme s'il s'agissait de clonage politique <sup>228</sup>.

Ceci peut être expliqué par le fait qu'après vingt-sept ans de monopartisme draconien, l'ouverture subite au multipartisme a favorisé l'émergence d'une multitude de partis, sans ancrage sociétal et sans réel projet de société à présenter au peuple.

---

<sup>226</sup> BENYOUB Rachid. *L'annuaire politique de l'Algérie*. 4<sup>e</sup> éd. Alger : ANEP, 2002, p. 78 et s.

<sup>227</sup> BOUABDALLAH Mokhtar. *L'expérience algérienne du contentieux 'administratif', étude critique*. Thèse : Droit public. Constantine : Université des Frères Mentouri, 2005, p. 426.

<sup>228</sup> BENYOUB Rachid. *loc.cit.*

Les résultats des élections locales du 12 juin 1990 ont mis à découvert les formations politiques qui n'avaient pas ou qui n'avaient presque pas une implantation locale réelle. Hormis le FIS, le F.L.N., le F.F.S. (né au lendemain de l'indépendance) et le R.C.D. (Rassemblement pour la Culture et la Démocratie), les autres partis politiques, nés après 1989 <sup>229</sup>, ont tous été laminés par l'électorat. En outre, ces résultats ont changé le paysage politique en plaçant le parti politique islamiste, le Front Islamique du Salut (FIS) en position de parti hégémonique avec 55 % des suffrages, contre seulement 32 % pour le parti, alors au pouvoir, le Front de Libération Nationale (F.L.N.) <sup>230</sup>.

Un mois après les élections locales, le Président, C. BENDJEDID a accepté les revendications du FIS d'organiser des élections générales anticipées. En effet, le premier tour <sup>231</sup> de ces élections a été organisé en décembre, 1991. Le F.I.S. a remporté 188 sièges des 232 sièges pourvus, au premier tour, à savoir 81,03 % des sièges avec seulement 47,3 % des voix exprimés, alors que les autres formations <sup>232</sup>, qui ont recueilli 52,7 % des voix exprimés, n'ont obtenu que 43 sièges, soit seulement 18,97 % des sièges pourvus. Le tableau ci-dessous donne une idée détaillée sur les différents partis ayant participé à cette échéance électorale, ainsi que les résultats obtenus par chacun.

---

<sup>229</sup> Le MDS (mouvement démocratique et social) qui activait dans la clandestinité sous l'appellation PAGS, parti de l'avant-garde socialiste.

<sup>230</sup> ALGERIA-WATCH. Rapport du Groupe de personnalités éminentes, juillet-août 1998. [en ligne]. Disponible sur : <http://www.algeria-watch.org/farticle/un/unorap.htm> (consulté le 04/07/2014).

<sup>231</sup> Le second tour était prévu pour le 16 janvier 1992.

<sup>232</sup> Il s'agit du Front des Forces Socialistes (F.F.S.), du FLN et des indépendants qui ont obtenu respectivement 25, 15 et 3 sièges à pourvoir au premier tour.

Parti	Voix	%	Siè.	%
Front Islamique du Salut (FIS)	3 260 359	47.3	188	81.03
Front de Libération Nationale (F.L.N.)	1 613 507	23.4	16	06.89
Front des Forces Socialistes (F.F.S.)	510 661	7.4	25	10.77
Mouvement de la Société pour la Paix (M.S.P.)	368 697	5.3	0	/
Rassemblement pour la Culture et la Démocratie R.C.D.)	200 267	2.9	0	/
Mouvement de la Renaissance Islamique (M.R.I)	150 093	2.2	0	/
Mouvement pour la Démocratie en Algérie (M.D.A.)	135 882	2.0	0	/
Parti du Renouveau Algérien (P.R.A.)	67 828	1.0	0	/
Parti national de Solidarité et de Développement (P.N.S.D.)	48 208	0.7	0	/
Parti Social-Démocrate (P.S.D.)	28 638	0.4	0	/
Mouvement Algérien pour la Justice et le Développement (M.A.J.D)	27 623	2.6	0	/
Autres partis + Indépendants	485 956	7.1	3	01.29
Total	6 897 906	100	232	100

### 1.1.1. Les résultats du premier tour des élections législatives de 1991 <sup>233</sup>.

## 2. La suspension du processus électoral

Les résultats des premières élections législatives plurielles, en Algérie, n'ont pas été acceptés par les forces vives de la société, notamment le Comité National de Sauvegarde de l'Algérie (C.N.S.A.), créé, le 31 décembre 1991, à l'initiative de l'Union Générale des Travailleurs Algériens (U.G.T.A.), de l'Union Nationale des Employeurs Publics (U.N.E.P.), de la Confédération algérienne du Patronat (C.A.P.) et de l'Association Nationale des Cadres de l'Administration Publique (A.N.C.A.P.) <sup>234</sup>. Le C.N.S.A. organisa, le 2 janvier 1992, des sorties dans les rues de la capitale, demandant la rupture du processus électoral <sup>235</sup>.

<sup>233</sup> CONSEIL CONSTITUTIONNEL de L'ALGÉRIE. Proclamation des résultats officiels des élections législatives du premier tour, 26 décembre 1991. J.O. n° 1 du 4 janvier 1992, p. 2.

<sup>234</sup> BENAMROUCHE Amar. *Grèves et conflits politiques en Algérie*. Paris : Karthala, 2000, p. 158.

Les événements se sont, ensuite, précipités : l'Assemblée populaire nationale (A.P.N.) fut dissoute par décret présidentiel du 4 janvier 1992 <sup>236</sup> et une semaine après, le 11 janvier 1992, le Président de la République démissionna, sous la pression de l'armée <sup>237</sup>.

Suite à la déclaration du Conseil Constitutionnel, concernant la vacance de la présidence de la République, le Premier ministre, S. A. GHAZALI, a déclaré, la nuit du 11 au 12 janvier 1992, que l'Algérie vit une situation sans précédent et a donc appelé l'Armée à jouer son rôle pour sauvegarder l'ordre public et la sûreté des citoyens. Le ministère de la défense a répondu, de sa part, avec une déclaration affirmant l'engagement de l'armée envers la nation. Ainsi, le Haut Conseil de la Sécurité (H.C.S.) s'est réuni et a pris la décision de mettre fin au processus électoral et d'instituer le Haut Comité d'État (H.C.E.) pour assurer les fonctions d'une présidence collégiale jusqu'à l'expiration, en 1993, du mandat de Monsieur C. BENDJEDID <sup>238</sup>.

Le H.C.E. a institué le Conseil Consultatif National (C.C.N.), reflétant les différentes composantes de la société algérienne, pour l'assister à prendre les mesures d'ordre législatif <sup>239</sup>.

---

<sup>235</sup> ALMILI Mohammed. Où va l'Algérie. *in* : *Revue Almostaqbal Al arabi*, septembre 2001, n° 271 , pp. 11-27.

الميلي محمد. الجزائر إلى أين. مجلة المستقبل العربي، سبتمبر 2001 ، العدد 271 ، ص ص 11-27

<sup>236</sup> Décret présidentiel n° 92-01 du 4 janvier 1992 portant dissolution de l'Assemblée populaire nationale, J.O. n° 2 daté du 8 janvier 1998.

<sup>237</sup> BENAMROUCHE Amar. *loc.cit.* Pour plus de précisions sur le rôle de l'armée très influant sur la présidence de la république, notamment après les années 1990 du fait de sa lutte contre l'islamisme et le terrorisme. voir MAHIOU Ahmed. Les problèmes de gouvernance en Algérie. *op.cit.*, p. 60.

<sup>238</sup> *Ibid.*, p. 159. Voir aussi HAUT CONSEIL DE LA SECURITE. Déclaration relative à l'institution du Haut Comité d'Etat, daté du 14 janvier 1992. J.O. n° 3 du 15 janvier 1992.

<sup>239</sup> Décret présidentiel n° 92-39 du 4-2-1992 relatif aux attributions et aux modalités d'organisation et de fonctionnement du Conseil Consultatif National. J.O. n° 10 du 9 février 1992, pp. 220-222.

### 3. L'Algérie plongée dans une crise multidimensionnelle

Durant presque trois ans, de 1992 à 1994, il n'y avait ni Président de la République, ni parlement, ni assemblées locales élues, car la majorité d'elles étaient remportées par le FIS, dissous le 4 mars 1992, par la chambre administrative de la Cour suprême<sup>240</sup>. La dissolution des assemblées populaires locales a commencé avec 18 assemblées de wilayas et a touché les assemblées populaires communales de 39 wilayas en plus de la suspension d'un grand nombre d'élus locaux<sup>241</sup>.

Malgré le grand nombre de partis politiques, dont certains refusaient tout dialogue avec les autres, le H.C.E. a, quand même, œuvré avec ces partis ainsi qu'avec la société civile afin de raviver la vie politique et reconstruire les institutions constitutionnelles, ce qui a culminé, le premier janvier 1994, en la tenue de la conférence de consensus national, animée par le Comité de Dialogue National (C.D.N.)<sup>242</sup>. Bien que deux formations importantes aient boycotté la conférence, une plateforme, dite d'entente nationale, a été adoptée pour pallier le vide constitutionnel et servir de source de légitimité des institutions de transition<sup>243</sup>.

---

<sup>240</sup> DIDANE Mouloud. *Chapitres en droit constitutionnel et régimes politiques (en arabe)*. 1<sup>ère</sup> éd. Alger : Maison Alnajjah des livres, p. 364.

ديدان مولود. *مباحث في القانون الدستوري و النظم السياسية* ، الطبعة الأولى. الجزائر: دار النجاح للكتاب، ص 364.

<sup>241</sup> Voir par exemple :

- Décret exécutif n° 92-141 du 11 avril 1992 portant dissolution d'assemblées populaires de wilayas. J.O. n° 27 du 12 avril 1992, p. 646.

- Décret exécutif n° 92-142 du 11 avril 1992 portant dissolution d'assemblées populaires communales. J.O. n° 27 du 12 avril 1992, p. 647.

- Décret exécutif n° 92-143 du 11 avril 1992 relatif à la suspension des élus des assemblées populaires de wilayas et des assemblées populaires communales. J.O. n° 27 du 12 avril 1992, p. 650.

<sup>242</sup> COLOT Pierre. Algérie, institutions de l'Etat [en ligne]. INSTITUT MEDEA. Disponible sur : <<http://www.medeas.be/fr/pays/algerie/algerie-institutions-de-letat/>> (consulté le 04/04/2014).

<sup>243</sup> Plateforme d'entente nationale. J.O.R.A.D.P. n° 6 du 31 janvier 1994.



En effet, la plateforme d'entente nationale a décidé d'une période de transition de moins de trois ans, gérée par un chef d'État, désigné par le Haut Conseil de Sécurité, pour substituer le H.C.E., assisté d'un gouvernement, qu'il nomme, lui-même, et d'un Conseil National de Transition (C.N.T.)<sup>244</sup>. Ainsi, un général à la retraite, L. ZEROUEL, a été nommé chef d'État le 30 janvier 1994<sup>245</sup>.

Peut-on dire que la constitution de 1989 était en avance par rapport aux circonstances sociopolitiques et économiques de l'Algérie. Certains considèrent qu'elle est une sorte de parenthèse fermée<sup>246</sup> dans l'histoire constitutionnelle algérienne.

#### **4. La réédification des institutions de l'État**

Le chef d'État, L. ZEROUEL, s'est trouvé, dès son investiture au début de 1994, devant une situation politique et socioéconomique très difficile. L'État était presque dépourvu de ses institutions centrales et locales, faisant face au terrorisme, au milieu d'une crise économique accablante.

Au plan social, le taux de l'emploi n'avait, malheureusement, pas suivi le rythme d'augmentation rapide de la main-d'œuvre à cause des mesures d'austérité et du processus de réformes économiques. D'après les données officielles, on comptait, au début de 1994, 27 % de chômeurs sur une population active d'environ 6,5 millions, alors qu'à la fin de 1996, 2,2 millions de personnes, soit 28,3 % de la main-d'œuvre active, étaient sans emploi, parmi lesquelles 80 % de moins de 30 ans<sup>247</sup>.

---

<sup>244</sup> *Idem.*

<sup>245</sup> Décision du Haut Conseil de la Sécurité réuni le 30 janvier 1994 au siège de la Présidence de la République relative à la nomination du Chef d'Etat. J.O. n° 6 du 31 janvier 1994.

<sup>246</sup> BOUABDALLAH Mokhtar. *op.cit.*, p. 426.

<sup>247</sup> Voir par exemple : RAPPORT DE L'INSTITUT DE PROSPECTIVE ECONOMIQUE DU MONDE MEDITERRANEEN (IPEMED). L'économie sociale et solidaire au Maghreb - Quelles réalités pour quel avenir ? Algérie, Maroc, Tunisie. Monographies nationales, novembre 2013, pp. 43 et s.

C'était donc le coût social des mesures d'austérité économique que le nouveau Chef d'État devait juguler. L'action du Chef d'État a porté sur trois fronts : reconstruire les institutions de l'État sur la base d'un consensus politique, gérer la crise économique, marquée par une lourde dette extérieure <sup>248</sup>, et combattre le terrorisme <sup>249</sup>.

## **a) L'élection du Président de la République et l'adoption d'une nouvelle constitution**

Après presque deux ans de sa nomination, L. ZEROUEL organisa des élections présidentielles plurielles, le 16 novembre 1995, auxquelles il se porta candidat. Il remporta, sans surprise, les élections, au premier tour, avec 61,34 % des suffrages exprimés, devant trois opposants de tendances différentes.

---

<sup>248</sup> La dette extérieure de l'Algérie qui était de 28,8 milliards de dollars, en 1994, s'est accrue à 33,2 milliards de dollars, en 1996, selon les chiffres de la banque d'Algérie. Voir par exemple : ALGERIE PRESSE. L'Algérie se désendette et améliore ses performances macro-économiques, 12 mars 2014. [en ligne]. Disponible sur : <<http://www.aps.dz/fr/economie/2799-l-alg%C3%A9rie-se-d%C3%A9sendette-et-am%C3%A9liore-ses-performances-macro-%C3%A9conomiques>> (consulté le 12/05/2013).

<sup>249</sup> Le Président A. BOUTEFLIQA a, par contre, penché vers la concorde civile et la réconciliation nationale à travers deux lois, y relatives, adoptées par référendum, en 1999 et en 2005. Certains considèrent que les deux lois ont servi de couverture politique aux responsables de la tragédie nationale et ont consacré l'impunité. Voir par exemple : BOUMGHAR Mouloud. 'Concorde civile' et 'Réconciliation nationale' sous le sceau de l'impunité. *in Revue Internationale de Droit Comparé*, avril-juin 2015, n°2, p. 349 et s.

Electeurs inscrits	15. 969.904
Votants	12. 087.281
Suffrages exprimés	11. 619.532
Majorité absolue	5. 809.767
BOUKROUH Nouredine	443.144
ZEROUAL Liamine	7.088.618
SADI Saïd	1.115.796
NAHNAH Mahfoud	2.971.974

### 1.1.2. Tableau récapitulatif des résultats de l'élection présidentielle de 1995 <sup>250</sup>

Le nouveau Président de la République entama un dialogue politique avec les partis politiques qui aboutit, en mai 1996, à une deuxième plateforme d'entente nationale <sup>251</sup>. Les parties prenantes décidèrent que des réformes constitutionnelles devraient être apportées à la constitution de 1989 <sup>252</sup> et approuvées par une

<sup>250</sup> CONSEIL CONSTITUTIONNEL. Proclamation du 23 novembre 1995, relative aux résultats de l'élection du Président de la République [en ligne]. Disponible : <<http://www.conseil-constitutionnel.dz/indexFR.htm>> (consulté le 14/09/2013).

<sup>251</sup> Pour plus de commentaires sur les circonstances et les résultats de cette conférence voir par exemple :

- TAMALTE Mohammed. L'Algérie au-dessus du volcan (en arabe). 1<sup>ère</sup> éd. Alger : Maison Dawin pour la publication, 1999, p. 151.

محمد تامالت، الجزائر من فوق البركان. الطبعة الأولى. الجزائر: دار دون للنشر، 1999، ص151.

- LA' AQAB Mohammed. De l'époque des faucons au roucoulement des pigeons (en rabe). in : *Revue Al Ahrar Al Thaqafi*, du 15 au 30 septembre 2005, n° 6.

محمد لعقاب. من عهد الصقور إلى هديل الحمام. في : جريدة الأحرار الثقافي، من 15 إلى 30 سبتمبر 2005، العدد 06.

<sup>252</sup> Cette constitution a été reprochée, entre autres, de ne pas avoir pu dissocier la direction de l'Etat de la direction du Parti unique (le F.L.N.), voir par exemple : LE GROUPE D'ETUDES ET DE RECHERCHE 'DÉMOCRATIE ET DROITS HUMAINS' EN COLLAB. AVEC LE DÉPARTEMENT DE DROIT PUBLIC DE LA FACULTÉ DE DROIT DE SOUISSI-RABAT. Alternance et transition démocratique, colloque organisé les 20 et 21 avril 2000 à Rabat. Rabat : Fondation Konrad Adenauer, 2001, p. 92 et s.

Conférence d'entente nationale <sup>253</sup>, avant de les soumettre à la volonté populaire. Effectivement, le 8 décembre 1996, l'Algérie s'est dotée d'une nouvelle constitution <sup>254</sup>.

La constitution de 1996, modifiée et complétée trois fois, en 2002, en 2008 et en 2016, s'est prononcée sur les trois paramètres fondamentaux de l'identité nationale qui sont l'Islam, l'Arabité et l'Amazighité <sup>255</sup>. Elle s'est aussi prononcée sur le cadre du multipartisme, notamment la liberté de conscience, d'un côté, et l'interdiction de l'usage de l'Islam pour des fins politiques, de l'autre, étant donné que le peuple algérien est musulman et que l'Islam ait toujours été admis en Algérie, en tant que religion de l'État <sup>256</sup>.

Devant l'échec de la constitution de 1989 et du code électoral, promulgué la même année, d'assurer une transition démocratique pacifique, la constitution de 1996 <sup>257</sup> s'est trouvée devant un défi plus important, notamment les séquelles de l'ère socialiste et la crise politique, sécuritaire et socioéconomique qui a accablé le pays depuis 1992 <sup>258</sup>. La réorganisation du pouvoir de l'État était donc le premier souci de la nouvelle constitution afin de faire représenter, au pouvoir, les forces vives de la

---

<sup>253</sup> Décret présidentiel n° 96-304 du 17 septembre 1996 relatif à la promulgation de la plateforme d'entente nationale. J.O.R.A.D.P. n° 54 du 19 septembre 1996.

<sup>254</sup> Décret présidentiel n° 96-438 du 7 décembre 1996 relatif à la promulgation au journal officiel de la République algérienne démocratique et populaire la révision constitutionnelle adoptée par référendum du 28 novembre 1996, *op.cit.*, p. 5 et s.

<sup>255</sup> *Idem.*

<sup>256</sup> *Idem.*

<sup>257</sup> Certains pensent que l'Algérie n'a connu que deux constitutions, celles de 1963 et de 1976 ; les textes subséquents n'étaient que des révisions de cette dernière. LE GROUPE D'ÉTUDES ET DE RECHERCHE 'DÉMOCRATIE ET DROITS HUMAINS' EN COLLAB. AVEC LE DÉPARTEMENT DE DROIT PUBLIC DE LA FACULTÉ DE DROIT DE SOUSSI-RABAT. *op.cit.*, p. 79.

<sup>258</sup> SARI Djilali. *La crise algérienne économique et sociale : diagnostic et perspectives : éléments de stratégie*. Paris : Publisud, 2001, pp. 93-97.

société, sans ignorer l'armée et la famille, dite révolutionnaire, composée principalement des anciens combattants, de fils de martyrs et de fils d'anciens combattants. L'institution d'une seconde chambre parlementaire, le Conseil de la Nation <sup>259</sup>, était l'un des mécanismes adoptés à cet effet.

## **b) L'élection de la chambre basse du Parlement et des assemblées populaires locales**

Succédant au scrutin présidentiel, au référendum sur la constitution et à la loi relative aux partis politiques, L. ZEROUEL convoque l'électorat qui répond avec force <sup>260</sup> aux élections législatives dans un contexte pluraliste et ce, le 5 juin 1997 <sup>261</sup>.

Les élections législatives ont connu une participation électorale forte de 65,60 % des 16,8 millions d'électeurs du pays, selon la déclaration officielle du Conseil Constitutionnel <sup>262</sup>. Le F.I.S. n'était pas autorisé, même officieusement, à présenter des candidats <sup>263</sup>, ce qui a ouvert la porte devant d'autres formations islamistes de s'imposer.

Le tableau, ci-dessous, présente les poids électoraux des différentes formations, ayant pris part à cette échéance électorale. Le Rassemblement National Démocratique (R.N.D.), soutenu par l'armée, remporte une large majorité de 156 sur

---

<sup>259</sup> Voir article 98 de la Constitution, décret présidentiel n° 96-438. *op.cit.*, p. 18.

<sup>260</sup> HACHEMAOUI Mohammed. La représentation politique en Algérie entre médiation clientélaire et prédation (1997-2002). *in Revue française de science politique*, février 2003, 53<sup>e</sup> année, n° 1, p. 37.

<sup>261</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>262</sup> CONSEIL CONSTITUTIONNEL. Proclamation n° 01-97 P - CC du 9 juin 1997 relative aux résultats de l'élection des membres de l'Assemblée populaire nationale [en ligne]. Disponible : <<http://www.conseil-constitutionnel.dz/indexFR.htm>> (consulté le 18/09/2013).

<sup>263</sup> HACHEMAOUI Mohamed. *op.cit.*, p. 42.

les 380 sièges à pourvoir et détenait ainsi, avec le soutien du FLN, la majorité absolue à l'Assemblée populaire nationale avec 219 sièges contre 103 pour les deux formations islamistes, le Mouvement de la Société pour la Paix (M.S.P.) et Ennahda <sup>264</sup>.

Formations politiques	Suffrages recueillis	%	Sièges obtenus	%
Rassemblement National Démocratique (R.N.D.)	3,533,434	33,66	155	40,78
Mouvement de la Société pour la Paix (M.S.P.)	1,553,154	14,79	69	18,15
Fron de Libération Nationale (F.L.N.)	1.497.285	14,26	64	16,84
Mouvement Ennahda (M.E.)	915,446	8,72	34	08,94
Front des Forces Socialistes (F.F.S.)	527,848	05,02	19	05,00
Rassemblement pour la Culture et la Démocratie (R.C.D.)	442,271	04,21	19	05,00
Parti des Travailleurs (P.T.)	194,493	01,85	04	01,05
Parti Républicain Progressiste (P.R.P.)	65,371	00,62	03	00,78
Union pour la Démocratie et les Libertés (U.D.L)	51,090	00,48	01	00,26
Parti Social Démocratique (P.S.D.)	36,374	00,34	01	00,26
Indépendants	459,233	04,37	11	02,89
Total	10,496,352	100	380	100

### 1.1.3. Les résultats des élections législatives depuis 1997 <sup>265</sup>.

<sup>264</sup> Ibid., p. 48.

<sup>265</sup> CONSEIL CONSTITUTIONNEL. Proclamation n° 01-97 P - CC du 9 juin 1997 relative aux résultats de l'élection des membres de l'Assemblée populaire nationale. *loc.cit.*

Le 23 octobre 1997, se sont déroulées les élections locales. Le R.N.D. a encore 'raflé' la mise <sup>266</sup>, en remportant 896 des 1 779 sièges à pourvoir des assemblées populaires de wilayas et la moitié des 13 126 sièges des assemblées populaires communales <sup>267</sup>.

Pour confectionner ses listes électorales, le R.N.D. a puisé dans le vivier des cadres nationalistes, selon les propos du député dissident du R.N.D. et ancien ministre des Transports, S. BEN DAKIR <sup>268</sup>. Il fallait, dit-il, aligner des figures qui avaient la confiance de la population locale, bien que le clientélisme eût aussi son mot à dire, ce qui relève un trait saillant du jeu électoral <sup>269</sup>.

Désormais, l'Algérie a un président élu, une Assemblée populaire nationale, où sont représentés 10 partis politiques, et une seconde chambre, le Conseil de la Nation, instaurée en janvier 1998 <sup>270</sup>.

Le Parlement est devenu le lieu de débats animés, la séparation existe entre le pouvoir exécutif, l'armée et le pouvoir judiciaire, en principe. Toutefois, certains

---

<sup>266</sup> Ces résultats vont, comme on va le voir dans le deuxième chapitre de la partie suivante, se répercuter sur les résultats de l'élection des deux tiers des membres du Conseil de la Nation.

<sup>267</sup> ALGERIA-WATCH. Rapport du Groupe de personnalités éminentes juillet-août 1998 [en ligne]. Disponible sur : <http://www.algeria-watch.org/farticle/un/unorap.htm> (consulté le 03/04/2013).

<sup>268</sup> HACHEMAOUI Mohamed. *op.cit.*, p. 48.

<sup>269</sup> *Idem.*

<sup>270</sup> Les élections des deux tiers des membres du Conseil de la Nation vont être discutées plus amplement dans la partie qui suit.

algériens pensent que l'armée joue encore un rôle important <sup>271</sup> dans la conduite des affaires publiques et qu'elle exerce encore une influence déterminante <sup>272</sup>.

## C/ Les raisons d'être déclarées du Conseil de la Nation

Depuis la constitution de 1989, les réformes politiques en Algérie ont visé à trouver un mécanisme constitutionnel pour réguler les relations entre les institutions constitutionnelles et politiques selon la règle de spécialisation, d'indépendance organique et de coopération fonctionnelle <sup>273</sup>.

L'institution du Conseil de la Nation pourrait s'inscrire dans ce cadre et ses raisons d'être, selon les sources officielles et les analyses académiques algériennes, tournent autour de : la garantie de la continuité de l'État, le maintien de la stabilité de l'exécutif, la compensation du manque de compétences des partis et l'accroissement de la représentation de la fonction législative.

---

<sup>271</sup> Jusqu'à l'arrivée de Bouteflika, les services de sécurité étaient tout-puissants. Depuis ont émergé des groupes d'intérêt : le Forum des entrepreneurs algériens, le FLN et bien d'autres. La mise à la retraite, en septembre 2015, du chef du renseignement a été une illustration de cette transformation des rapports de force au sommet. Voir BOZONNET Charlotte. *loc.cit.*

<sup>272</sup> UNION EUROPEENNE. Conclusions du Conseil de ministres de l'Union européenne le 26 Janvier 1998, Doc. 7997 [en ligne]. Disponible sur : <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileID=8322&Language=FR> (consulté le 23/06/2014).

<sup>273</sup> MOUSTAFA AL BAHRI Hassen. Contrôle échangé entre les pouvoirs législatif et exécutif pour garantir l'exécution des règles constitutionnelles : étude comparée. Thèse : Droit public. Egypte : université Ain Shems, 2006, p. 720.

مصطفى البحري حسن . الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لضمان نفاذ القاعدة الدستورية – دراسة مقارنة. رسالة دكتوراه قانون عام. مصر: جامعة عين شمس، 2006، ص 720.



## 1. Assurer la continuité et la stabilité des institutions de l'État

Selon A. AWABDI, Professeur de droit public et parlementaire éminent, le Conseil de la Nation constitue une soupape de sécurité pendant les crises politiques et les conflits constitutionnels entre les institutions de l'État grâce à sa pérennité et au rôle assumé par son président dans les cas de nécessité <sup>274</sup>. Cet avis est presque partagé par A. BELAAYAT, ex-ministre et membre influent du F.L.N., qui ajoute que la composition du Conseil de la nation constitue une soupape de sécurité contre les éventuels dérapages des élus, du fait qu'un tiers de ses membres est nommé par le Président de la République, y compris le Président de cette chambre, deuxième personnage de l'État <sup>275</sup>.

La crise multidimensionnelle qu'a vécue l'Algérie au début des années 1990, notamment après la concomitance de vacance du Parlement et de la Présidence de la République et suite à la suspension du processus électoral, a mis les institutions de l'État (le Conseil Constitutionnel, le Haut Conseil de la Sécurité et le gouvernement) dans une position fragilisée, face au Front Islamique du Salut (FIS) qui jouissait d'une position, plus ou moins forte, après avoir remporté le premier tour

---

<sup>274</sup> Communication de AWABDI Ammar, intitulée 'Le rôle du Conseil de la Nation dans l'enracinement de l'Etat de droit' (en arabe). CONSEIL DE LA NATION ALGERIEN. Les sources intellectuelles et politiques du Conseil de la Nation, novembre 1998, Alger. Alger : publications du Conseil de la Nation, 1998, p. 33.

عوابدي عمار . دور مجلس الأمة في ترسيخ دولة القانون. في : مجلس الأمة الجزائري. المنطلقات الفكرية و السياسية لمجلس الأمة، نوفمبر 1998، الجزائر. الجزائر: نشریات مجلس الأمة، 1998 ، ص33 .

<sup>275</sup> Communication de BALAYA'AT Abderrahmane, intitulée 'Le Conseil de la Nation entre la polémique politique et les réalités du terrain' (en arabe). CONSEIL DE LA NATION ALGERIEN. Les hautes chambres et la promotion de la démocratie, 2004, Alger. Alger : Publications du Conseil de la Nation, 2004, p. 24.

مداخلة بلعياط عبد الرحمن الموسومة 'مجلس الأمة بين الجدل السياسي والواقع الميداني' مجلس الأمة الجزائري. الغرف العليا وترقية الديمقراطية، 2004، الجزائر. الجزائر: نشریات مجلس الأمة، 2004، ص 24.

des élections législatives <sup>276</sup>. Certains considèrent que cette situation d'instabilité politique et sécuritaire a constitué la première motivation de l'adoption du bicamérisme <sup>277</sup>. D'autres tirent la même conclusion à partir de la lecture de l'alinéa 2 de l'article 88 <sup>278</sup> de la Constitution.

---

<sup>276</sup> ABU ZID FAHMI Moustafa. *Les principes des régimes politiques* (en arabe). Alexandrie : Maison de la nouvelle université, 2003, p. 100.

أبو زيد فهمي مصطفى. *مبادئ الأنظمة السياسية*. الاسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 2003، ص 100.

<sup>277</sup> Communication de BOUSOLTANE Mohammed, intitulée 'Le système des deux chambres du parlement entre la démocratie et la représentation du gouvernement'. MINISTERE ALGERIEN DES RELATIONS AVEC LE PARLEMENT. Conférence nationale sur le système des deux chambres dans l'expérience parlementaire algérienne et les régimes comparés, 29 et 30 octobre, 2002, Hôtel Al Awrassi. Alger : éditions du ministère des relations avec le parlement, 2002, p 76.

مداخلة بو سلطان محمد، الموسومة 'نظام الغرفتين في البرلمان بين الديمقراطية و تمثيل الحكومة'. وزارة العلاقة مع البرلمان الجزائرية. الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية و الأنظمة المقارنة ، يومي 29-30 أكتوبر 2002، فندق الأوراسي. الجزائر: نشریات وزارة العلاقة مع البرلمان ، 2002 ، ص 76.

<sup>278</sup> L'article 88 dispose que : 'Lorsque le Président de la République, pour cause de maladie grave et durable, se trouve dans l'impossibilité totale d'exercer ses fonctions, le Conseil Constitutionnel, se réunit de plein droit, et après avoir vérifié la réalité de cet empêchement par tous moyens appropriés, propose, à l'unanimité, au Parlement de déclarer l'état d'empêchement. Le Parlement siégeant en chambres réunies déclare l'état d'empêchement du Président de la République, à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres et charge de l'intérim du Chef de l'État, pour une période maximale de quarante-cinq (45) jours, le Président du Conseil de la Nation, qui exerce ses prérogatives dans le respect des dispositions de l'article 90 de la Constitution. En cas de continuation de l'empêchement à l'expiration du délai de quarante-cinq (45) jours, il est procédé à une déclaration de vacance par démission de plein droit, selon la procédure visée aux alinéas ci-dessus et selon les dispositions des alinéas suivants du présent article. En cas de démission ou de décès du Président de la République, le Conseil Constitutionnel se réunit de plein droit et constate la vacance définitive de la Présidence de la République. Il communique immédiatement l'acte de déclaration de vacance définitive au Parlement qui se réunit de plein droit. Le Président du Conseil de la Nation assume la charge de Chef de l'État pour une durée maximale de soixante (60) jours, au cours de laquelle des élections présidentielles sont organisées. Le chef de l'État, ainsi désigné, ne peut être candidat à la Présidence de la République. En cas de conjonction de la démission ou du décès du Président de la République et de la vacance de la présidence du Conseil de la Nation, pour quelque cause que ce soit, le Conseil Constitutionnel, se réunit de plein droit et constate à l'unanimité la vacance définitive de la Présidence de la République et l'empêchement du Président du Conseil de la Nation. Dans ce cas, le Président du Conseil Constitutionnel assume la charge de Chef de l'État dans les conditions fixées aux alinéas

Des arguments contre ce justificatif peuvent, quand même, être formulés, parce que le Président du Conseil Constitutionnel pourrait assumer le rôle du chef de l'État dans le cas de concomitance de vacance du Parlement et celle de la Présidence de la République par démission. Un amendement constitutionnel dans ce sens aurait pu résoudre le problème s'il s'agissait tout simplement d'assurer la continuité de la présidence de l'État.

Ce justificatif n'est, donc, pas suffisant, car il serait plus logique de dire qu'une seconde chambre assure, plutôt, la continuité du Parlement. Faut-il donc examiner d'autres justificatifs,

## **2. Maintenir la stabilité du pouvoir exécutif**

Une autre motivation, pas moins importante, a été avancée par A. BELAAYAT. Celle-ci se rattache au maintien de la stabilité de l'exécutif et à sa protection contre la tyrannie de la première chambre, au cas où un ou plusieurs partis politiques immodérés réussiraient à dominer la première chambre <sup>279</sup>. A. CABANIS et M. L. MARTIN sont de cet avis et considèrent, qu'au-delà des arguments classiques avancés pour justifier le bicamérisme, le véritable objectif de la réforme constitutionnelle algérienne de 1996 est de placer, à côté de l'Assemblée, élue au suffrage universel direct, donc vulnérable aux mouvements d'opinion en faveur des islamistes, une institution où les membres choisis par le Président de la République sont susceptibles de disposer d'une minorité de blocage pour interrompre toute tendance vers la tyrannie de la première chambre <sup>280</sup>.

---

précédents du présent article et à l'article 90 de la Constitution. Il ne peut être candidat à la Présidence de la République. Décret présidentiel n° 96-438 du 7 décembre 1996 relatif à la promulgation au journal officiel de la République algérienne démocratique et populaire de la révision constitutionnelle, adoptée par le référendum du 28 novembre 1996. *op.cit.*, p. 16.

<sup>279</sup> BALAYA'AT Abderrahmane. *loc.cit.*

<sup>280</sup> CABANIS André et MARTIN Michel-Louis. *op.cit.*, p. 123.

Ces opinions rappellent l'une des raisons du bicamérisme aux États-Unis d'Amérique, selon laquelle le Sénat serait telle une chambre de refroidissement <sup>281</sup>. C'est-à-dire que la seconde chambre soit un contrepoids aux éventuels emportements de la première chambre et un élément d'équilibre et de réflexion contre la tyrannie de la chambre basse à l'encontre du pouvoir exécutif.

### 3. Faire face à l'incompétence des partis

L'ouverture de l'Algérie au multipartisme, en 1989, a généré plus de 60 associations à caractère politique, en un laps de temps très court, ce qui fut une source d'instabilité et d'impulsion, notamment pour les formations immodérées <sup>282</sup>. Si la concurrence politique est sollicitée pour édifier une démocratie, la présence d'un grand nombre de partis conduit souvent à l'instabilité, notamment que le noyau dur des partis politiques, dans les démocraties établies, se compose d'un nombre limité permettant ainsi de créer une atmosphère véritable de concurrence sans porter atteinte à la stabilité de la vie politique <sup>283</sup>.

---

<sup>281</sup> C'est George WASHINGTON qui, selon une anecdote connue sous le nom de la soucoupe et le verre de thé (*saucer and tea cup*), donna une explication originale à Thomas JEFFERSON sur la division du pouvoir législatif en deux chambre. Sur cette anecdote voir : CONGRESSLINK. The Dirksen Center [en ligne]. Disponible sur : <[http://www.congresslink.org/print\\_expert\\_tenthingsenate.htm](http://www.congresslink.org/print_expert_tenthingsenate.htm)> (consulté le 20/12/2013).

<sup>282</sup> Communication de MEZOUED Hassen, intitulée 'Comparaison entre le parlement à deux chambres et le parlement à une seule chambre (en arabe)'. MINISTERE ALGERIEN DES RELATIONS AVEC LE PARLEMENT. Conférence nationale sur le système des deux chambres dans l'expérience parlementaire algérienne et les régimes comparés, T. 2. Alger : Maison d'édition Houma, p. 37.

مداخلة مزود حسن، الموسومة 'الموازنة بين الهيئة النيابية ذات المجلسين والهيئة النيابية ذات المجلس الفردي' وزارة العلاقة مع البرلمان الجزائرية. الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة. ج 2 . الجزائر: دار هومة، ص 37.

<sup>283</sup> SALMI Abdesslem. *Le système des deux chambres dans le régime constitutionnel algérien (en arabe)*. Alger : Editions du Conseil de la Nation, 2006, p. 32.

سالمي عبد السلام. نظام المجلسين في النظام الدستوري الجزائري. الجزائر، نشرات مجلس الأمة، 2006، ص 32.

L'analyse du système de partis, en Algérie, permet de déduire que les partis souffrent de maints inconvénients, notamment leur nombre très élevé, leur instabilité parce qu'ils apparaissent et disparaissent très vite, leur incapacité de structurer la société et de polariser assez de militants et adhérents, l'absence de pratiques démocratiques, au sein des partis, ce qui met en doute leur respect pour la démocratie s'ils accèdent au pouvoir <sup>284</sup>.

L'ex-ministre chargé des relations avec le parlement, M. KECHOUD, n'a pas caché le manque de compétence des élus de la première chambre pour assurer une bonne formulation des textes ni son souci quant aux éventuels emportements politiques des partis <sup>285</sup>. L'expérience a prouvé, dit-il, que la deuxième lecture sécurise les textes des fautes et mégardes, d'un côté, et consolide leur formulation, d'un autre <sup>286</sup>.

D'une manière imagée, le conseil de la nation serait, selon ces arguments, tel un filtre précis et objectif de l'art de formulation législative, car le traitement double des textes législatifs leur assure une meilleure qualité pour qu'ils soient mieux adaptés à leur environnement et aux exigences de l'époque. La composition du Conseil de la Nation mitigerait, donc, les effets nuisibles de l'incompétence des partis sur l'action législative.

---

<sup>284</sup> Communication de CHERAYET Liamine, intitulée 'Quelques aspects constitutionnels et législatifs du Conseil de la Nation'. CONSEIL DE LA NATION. Les aspects constitutionnels et législatifs dans les systèmes parlementaires comparés, cas de l'Algérie, 1998, Alger. Alger : Editions du Conseil de la Nation, décembre 1998, pp. 10-12.

مداخلة شريط ليامين الموسومة ' بعض الجوانب التأسيسية و التشريعية لمجلس الأمة'. مجلس الأمة. الجوانب التأسيسية و التشريعية في النظم البرلمانية المقارنة، حالة الجزائر، 1998، الجزائر. الجزائر: نشرات مجلس الأمة ديسمبر 1998، ص 10-12.

<sup>285</sup> Intervention de KECHOUD Mohamed. CONSEIL DE LA NATION ALGERIEN. Les sources intellectuelles et politiques du Conseil de la Nation. *op.cit.*, p. 57.

مداخلة كشود محمد. مجلس الأمة الجزائري. المنطلقات الفكرية و السياسية لمجلس الأمة. مرجع سبق ذكره، ص. 57.

<sup>286</sup> *Idem.*

#### 4. Élargir la représentation au parlement

Conformément à l'article 98 de la Constitution du 28 novembre 1996 l'exercice du pouvoir législatif est confié à un Parlement, composé de deux chambres, qui disposent de la souveraineté de l'État, quant à l'élaboration des lois, ce qui peut faire penser qu'on est devant un parlementarisme égalitaire ou, au moins, devant une disposition qui n'est pas univoque et qui ouvre la porte grande ouverte à l'interprétation et aux coutumes constitutionnelles dans le sens d'élargir les pouvoirs de la deuxième chambre.

L'ex-Président du Conseil de la Nation, B. BOUMAAZA, évoque une comparaison entre les perspectives de représentation de la première chambre et la seconde. Selon lui, la première chambre est le reflet de la perspective démographique, alors que la seconde chambre, grâce à ses modes de désignation distincts et l'importance qu'elle accorde aux groupes socioculturels, est une institution supplémentaire pour établir les équilibres permanents qui édifient la stabilité des grandes démocraties et des sociétés modernes <sup>287</sup>.

Dans le même sens, il ajoute, lors de sa participation au forum des Sénats du monde, en France, que la composition du Conseil de la Nation lui permet de pallier les carences du scrutin direct, d'impliquer les compétences nationales, dans tous les secteurs socioéconomiques, dans la vie politique, ce qui remédie aux inégalités de représentation, enrichit le parlement et élève le niveau de sa performance <sup>288</sup>.

---

<sup>287</sup> BOUMAAZA Bachir. Message du Président du Conseil de la Nation, complémentarité et spécificité. *loc.cit.*

<sup>288</sup> Allocution du Président du Conseil de la Nation algérien, BOUMAAZA Bachir, dans un forum organisé par le Sénat français. SENAT. Forum des Sénats du Monde, 14 mars 2000, Paris [en ligne]. Disponible sur : <http://www.senat.fr/senatsdumonde/cr1.html> (consulté le 04/04/2013).

Faut-il souligner aussi que les deux tiers des membres du Conseil de la Nation sont élus au suffrage indirect par et parmi les membres des assemblées populaires communales et de wilayas, ce qui permet à ces membres de transmettre les préoccupations des collectivités, d'où ils sont issus, au parlement grâce au savoir et à l'expérience dont ils auraient acquis durant leurs mandats locaux <sup>289</sup>.

L'institution du Conseil de la Nation pourrait être une chance supplémentaire aux différentes forces politiques d'avoir un nouvel espace pour la compétition politique, au sein du pouvoir législatif, ce qui peut alléger les raisons de tensions et de violence politique <sup>290</sup>.

L'Algérie qui s'est lancée vers l'expérience bicamérale, en novembre 1996, fait de la représentation des collectivités territoriales, entre autres justificatifs, un argument majeur du choix bicaméral. C'est ce qu'on déduit du mémorandum <sup>291</sup>, publié par la présidence de la République algérienne, quelques mois avant la révision constitutionnelle de novembre 1996. Dans ce mémorandum, il a été précisé que l'institution de la seconde chambre tend à accroître le champ de la représentation

---

<sup>289</sup> MEZOUED Hassen. *op.cit.*, p. 36.

<sup>290</sup> Communication de CHAHT Larbi et AADDA DJALLOUL Mohammed (Socles et spécificités du bicamérisme dans les régimes politiques comparés) dans le colloque organisé par le MINISTERE ALGERIEN DES RELATIONS AVEC LE PARLEMENT. Conférence nationale sur le système des deux chambres dans l'expérience parlementaire algérienne et les régimes comparés. *op.cit.*, p. 15.

<sup>291</sup> Document élaboré par la Présidence de la République en mai 1996 dans lequel sont esquissées les grandes lignes de la constitution de 1996.

nationale <sup>292</sup> et permet d'assurer un meilleur processus législatif et de garantir la stabilité et la pérennité des institutions <sup>293</sup>.

## Conclusion du chapitre

Dans le cadre de la première partie, qui vise à rechercher l'importance de la représentation des collectivités locales, en tant que fondement du Conseil de la Nation, ce chapitre a pour objet de cerner les justifications politiques qui ont soutenu le choix bicaméral, en Algérie, et d'essayer d'évaluer le poids de la représentation des collectivités locales, selon la volonté politique déclarée.

L'instauration d'une seconde chambre parlementaire doit être une réponse à l'évolution de la société dans ses aspects : politique, administratif et socioéconomique et non pas un palliatif à une crise ou un mécanisme de verrouillage du régime politique, dans le dessein d'entraver l'alternance au pouvoir. En effet, la deuxième chambre, si elle n'est ni une nécessité, comme dans le cas de l'État fédéral <sup>294</sup>, ni une réponse à une aspiration d'améliorer la représentation des composantes différentes de la société, elle serait une anomalie institutionnelle.

En ce qui concerne l'Algérie, le Conseil de la Nation, institué en 1996, a été conçu dans des circonstances de crise multidimensionnelle : politique, sécuritaire et socioéconomique, ce qui fait penser que cette chambre est une réaction à la crise inspirée par un mimétisme constitutionnel. On pourrait même avancer que sans le

---

<sup>292</sup> Malgré l'enracinement de la notion de suffrage universel indirect dans le vocabulaire du droit constitutionnel pour rendre compte du rôle de la seconde chambre parlementaire, celle-ci est non seulement loin d'être claire par elle-même mais présente d'importantes difficultés historiques, théoriques et juridiques. Voir l'article de DAUGERON Bruno. La notion de suffrage universel 'indirect'. *in Revue Française d'Histoire des Idées Politiques*, 2013-2, n° 38, pp. 329-366.

<sup>293</sup> PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE. *Mémoire*. Alger : document ronéotypé, mai 1996, point 28, p. 9.

<sup>294</sup> À l'exception des Émirats Arabes Unis.



vide constitutionnel constaté, suite à la vacance de la Présidence de la République, en l'absence du parlement, en 1992, personne n'aurait pensé à une seconde chambre parlementaire, ne serait-ce que dans le court terme.

Néanmoins, les éléments de la crise peuvent être perçus comme des révélateurs des carences de la constitution de 1989 et du code électoral qui ont permis la montée d'une force islamiste. Ceci a incité le pouvoir constituant à opter pour la spécialisation des fonctions de l'État et l'implication des différentes composantes de la société, sous l'égide de l'armée, afin de ne plus permettre à une force immodérée d'accéder au pouvoir.

Selon la volonté politique déclarée, le rôle attendu du Conseil de la Nation tourne autour de quatre axes : assurer la continuité et la stabilité des institutions de l'État, maintenir la stabilité du pouvoir exécutif, faire face à l'incompétence des partis et accroître la représentation au parlement. Cependant, l'analyse de ces axes permet de déduire que ces missions peuvent être assurées par les institutions déjà en place. Par exemple, le Président de la République peut toujours demander une deuxième lecture des textes, adoptés par l'A.P.N. ; le conseil d'État peut assurer la bonne formulation des projets de lois ; le Conseil Constitutionnel peut remédier aux dépassements de la constitution et son président pourrait assumer le rôle de Chef d'État, en cas de vacance simultanée de la Présidence de la République et du Parlement.

Par ailleurs, en tant que représentant de ses composantes, notamment les collectivités locales, le Conseil de la Nation devrait assumer son rôle, selon une perspective différente de celle de la première chambre.

Cette hypothèse est confortée par la révision constitutionnelle de janvier 2016 qui prévoit, entre autres mesures, l'élargissement des pouvoirs du Conseil de la Nation par rapport aux affaires relatives aux collectivités locales. Un texte qui semble inspiré de la révision constitutionnelle française de 2003 qui fait que le Sénat examine, en

priorité, 'les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales...' <sup>295</sup>.

Le deuxième chapitre va vérifier ces conclusions, à la lumière du rôle effectif du Conseil de la Nation, dans la redéfinition du cadre juridique des collectivités locales et l'incidence de cette redéfinition sur son rôle.

## **Chapitre 2 : L'effectivité du rôle du Conseil de la Nation dans la représentation des collectivités locales**

La première partie tente de rechercher les fondements de la seconde chambre algérienne, d'après les raisons déclarées et l'effectivité du rôle de cette chambre, depuis son instauration, en 1998.

Dans le chapitre précédent, il a été constaté que le Conseil de la Nation, en tant qu'institution politique centrale, est conçu dans le dessein d'assurer son rôle d'une perspective différente de la première chambre, celle des collectivités locales et des compétences nationales dans les différents domaines de la vie socioéconomique. Ainsi, le présent chapitre vise, à travers le rôle effectif du Conseil de la Nation, à corroborer la conclusion du premier chapitre, compte tenu de l'évolution de la relation entre l'État et les collectivités locales, après l'instauration de la seconde chambre,

Pour assumer sa mission, le Conseil de la Nation coopère non seulement avec son partenaire principal, l'A.P.N., mais aussi avec d'autres institutions centrales, notamment la Présidence de la République, le gouvernement, le Conseil Constitutionnel et le Conseil d'État. Ainsi, l'appréciation de l'effectivité du rôle du Conseil de la Nation dans la représentation des collectivités locales se fera dans le cadre de cette coopération. Mais elle est spécifiée, d'un côté, d'après l'action des collectivités locales (Section 1), et, d'un autre, d'après la répercussion que peut avoir le changement de paradigme de la décentralisation locale, après la promulgation de

---

<sup>295</sup> FAVOREU Louis *et.al. op.cit.*, p. 489.

la loi de la commune, en 2011, et de la loi de la Wilaya, en 2012, sur la consolidation de la légitimité et du rôle du Conseil de la Nation (Section 2).

## **Section 1 : L'incidence de l'instauration du Conseil de la Nation sur la redéfinition du cadre juridique des collectivités locales**

La constitution de 1989 n'a pas bénéficié du temps qu'il fallait pour constater ses effets sur le terrain. Malgré les contraintes rencontrées et les lacunes dont elle souffrait, elle a incontestablement constitué une rupture irréversible avec l'ancien régime, basé sur le choix socialiste et le Parti unique. La nouvelle constitution de 1996 a confirmé cette rupture et a aussi opté pour davantage de spécialisation des pouvoirs centraux : en plus du bicéphalisme du pouvoir exécutif, le bicamérisme et la dualité juridictionnelle vinrent consolider cette spécialisation <sup>296</sup>. Un choix qui peut trouver sa justification dans le mémorandum sur la révision constitutionnelle de 1996 qui confirme que les rédacteurs du projet de la révision constitutionnelle ont préconisé davantage de partage du pouvoir pour mieux réguler l'exercice du pluralisme politique <sup>297</sup>.

Avec la promulgation de la constitution de 1996, l'ordonnancement juridique devait s'adapter au nouvel agencement des pouvoirs publics et au nouveau rôle de l'État postsocialiste, y compris les lois de décentralisation qui devaient aussi refléter la nouvelle conception du rôle des collectivités locales dans le cadre de la réforme globale. L'incidence de l'instauration du Conseil de la Nation, quant à la redéfinition du cadre juridique des collectivités locales, peut être estimée, selon la position et le rôle de cette seconde chambre dans le système politique algérien.

---

<sup>296</sup> Décret présidentiel n° 96-438 du 7 décembre 1996 relatif à la promulgation au journal officiel de la République algérienne démocratique et populaire de la révision constitutionnelle adoptée par référendum du 28 novembre 1996, *op.cit.*, pp. 18, 24.

<sup>297</sup> PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE. *Mémorandum. op.cit.*, point 30, p. 10.

L'estimation de cette incidence exigerait d'abord la formulation d'un constat sur l'état des lieux des collectivités locales, avant l'édiction des nouvelles lois de décentralisation, sans ignorer les réformes socioéconomiques qui ont favorisé l'avènement d'une nouvelle conception du rôle des collectivités locales. Cependant, des points de repère sur la notion de décentralisation locale devraient, d'abord, être établis pour mieux percevoir la nouvelle orientation de la volonté décentralisatrice algérienne, compte tenu des impératifs nationaux de l'époque.

Par conséquent, cette section se divise en trois points : les éléments de compréhension de la notion de décentralisation locale, les motivations socioéconomiques du changement de paradigme de la décentralisation locale et, enfin, la vigilance législative du Conseil de la Nation et son contrôle sur l'action du gouvernement.

## **A/ Les éléments de compréhension de la notion de décentralisation locale**

Tel il a été précisé dans l'introduction, la forme unitaire de l'État aide à la compréhension de la notion de décentralisation locale, notamment le contour au-delà duquel, celle-ci constituerait une menace pour l'unité nationale. De surcroît, la teneur de la décentralisation locale peut être comprise par le biais du principe de libre administration. Effectivement, J.F. LACHAUME estime difficile de dissocier la décentralisation locale des exigences du principe de libre administration<sup>298</sup>. En 1979, le conseil constitutionnel a déjà défini ces exigences dans l'une de ses décisions<sup>299</sup>.

---

<sup>298</sup> BRISSON Jean-François. La décentralisation aéroportuaire. *op.cit.*, p. 1154.

<sup>299</sup> Il s'agit de la décision du Conseil Constitutionnel sur la loi modifiant les modes d'élection de l'Assemblée territoriale et du Conseil de gouvernement du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances et définissant les règles générales de l'aide technique et financière contractuelle de l'État. Voir CONSEIL CONSTITUTIONNEL. Décision n° 79-104 DC du 23 mai 1979 [en ligne]. Disponible sur : <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-con..-dc/decision-n-79-104-dc-du-23-mai-1979.7722.html>> (consulté le 03/05/2014).

Le Conseil a affirmé que la libre administration est un principe d'ordre constitutionnel dont le contour peut être défini par quatre éléments : l'élection des conseils, la représentation par le Sénat, le pouvoir réglementaire et l'autonomie financière <sup>300</sup>.

Par des décisions plus récentes, le Conseil Constitutionnel français a réaffirmé la décision de 1979 et a donné plus de précisions sur le contenu du principe de libre administration. Ce principe implique que les assemblées locales doivent être élues (Cons. Const., 6 déc. 1990) au suffrage universel (Cons. Const., 9 avr. 1992) qui doit obéir aux mêmes règles que celui auquel se déroulent les élections politiques (Cons. Const. 18 nov. 1982), que ces assemblées doivent exercer des attributions effectives (Cons. Const. 8 août 1985) et qu'elles doivent disposer des pouvoirs essentiels dans les collectivités (Cons. Const. 8 août 1985) <sup>301</sup>.

Dans l'introduction, les éléments structurels et fonctionnels, qui servent à évaluer le degré d'autonomie des collectivités locales, ont été esquissés. Il a été aussi montré que le principe de libre administration et l'autonomie des collectivités locales sont intimement liés.

Dans la littérature constitutionnelle française, le terme 'autonomie' a toujours été jugé attentatoire à l'unité de l'État et ce n'est que dans la loi constitutionnelle du 28 mars, 2003, qu'il fut utilisé. Cette révision constitutionnelle a été animée par trois grandes orientations : consacrer, dans la constitution, les grands principes de la décentralisation et de la libre administration des collectivités locales, accorder à ces dernières plus de souplesse pour la mise en œuvre de leurs compétences et favoriser l'expression de la population locale <sup>302</sup>.

---

<sup>300</sup> FAVOREU Louis et MASTOR Wanda. *op.cit.*, p. 149.

<sup>301</sup> AUBY Jean-Bernard. *La décentralisation et le droit*. Paris : L.G.D.J., 2006, p. 99.

<sup>302</sup> Communication de NEMERY Jean-Claude, intitulée 'Les mutations de la démocratie locale' dans INSTITUT DU DROIT DE L'ESPACE DES TERRITOIRES DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION-IDETCOM (EA 785). Réformes et mutations des collectivités territoriales, Université Toulouse 1-Capitole. Paris : l'Harmattan, 2012, p. 48.

Dans le cadre de ces orientations, un pouvoir réglementaire d'application des lois a été reconnu aux collectivités territoriales, conformément à l'article 72, alinéa 3, de la constitution, pour l'exercice de leurs compétences ; une reconnaissance qui n'a, d'ailleurs, fait que donner une base constitutionnelle explicite à ce que la loi et la jurisprudence avaient déjà admis et mis en œuvre <sup>303</sup>. D'autre part, tant que les collectivités locales sont des entités infra étatiques, leur pouvoir normatif ne peut être initial, car l'État est le seul détenteur de ce pouvoir pour des raisons relatives aux notions d'unité et d'indivisibilité de l'État. En effet, le Conseil Constitutionnel français considère que l'indivisibilité de la République interdit à toute autorité française non étatique, y compris les collectivités locales, de disposer d'un pouvoir initial <sup>304</sup>. Il en découle que les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales doivent être tracés par le législateur.

Effectivement, la jurisprudence abondante, en France, tant administrative que constitutionnelle, précise que cette tâche revient au législateur <sup>305</sup> et une fois le contour de la libre administration est tracé par ce dernier, un pouvoir réglementaire est jugé indispensable, conformément à l'article 72, alinéa 3, de la constitution, en vigueur, au profit des collectivités locales pour qu'elles puissent exercer leurs compétences et rendre leur autonomie effective <sup>306</sup>.

Malgré le caractère évolutif de la décentralisation locale et les dissimilitudes qui existent entre les contextes français et algérien, les idées essentielles sur l'autonomie des collectivités locales, en France, servent de guide pour évaluer

---

<sup>303</sup> MARCOU Gérard. Changements et permanences dans le système français d'administration territoriale. *in Revue française d'Administration publique*, 2012, n° 141, p.16.

<sup>304</sup> CONSEIL CONSTITUTIONNEL. Décision n° 82-137 du 25 février 1982 sur la loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions [en ligne]. *loc.cit.*

<sup>305</sup> FAVOREU Louis *et.al. op.cit.*, p. 493.

<sup>306</sup> CONSEIL CONSTITUTIONNEL. Décision n°2010-12 QPC du 02/07/2010, Commune de Dunkerque [en ligne]. Disponible sur : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-con..ision-n-2010-12-qpc-du-02-juillet-2010.48551.html> (consulté le 4/12/20014).

l'apport des nouvelles lois relatives à la commune et à la Wilaya, en Algérie, à l'autonomie locale et ce, par rapport aux lois de décentralisation précédentes.

Outre les repères conceptuels, les circonstances socioéconomiques ont aussi leur mot à dire pour une compréhension réaliste du changement de paradigme de la décentralisation locale, sous l'égide du bicamérisme.

## **B/ Les motivations socioéconomiques du changement de paradigme de la décentralisation locale**

L'Algérie, pour des raisons qui vont être exposées, plus amplement, dans la partie suivante, a, depuis l'indépendance, essayé d'impliquer le peuple dans la gestion des affaires publiques. Entre autres, les lois de décentralisation ont été instrumentalisées à cet effet, depuis le code communal de 1967, conçu dans une perspective socialiste, en passant par la loi de 1990, qui vit le jour dans une atmosphère de multipartisme, jusqu'à l'élaboration de la nouvelle mouture des lois de décentralisation <sup>307</sup>.

Or, les populations ne peuvent percevoir l'utilité de la participation à la gestion des affaires publiques, au niveau local, que si les politiques et les textes peuvent être interprétés en prestation de services économiques et sociaux de base, telle la santé fondamentale, l'éducation fondamentale, l'agriculture, etc.. <sup>308</sup> La population s'attend

---

<sup>307</sup> BENKHARFALLAH Tahar. *L'élite locale en Algérie : étude sociopolitique des mécanismes de formation des représentants locaux* (en arabe). T. 1. Alger : éditions Taxij, 2011, p. 24.

بن خرف الله الطاهر. *النخبة المحلية في الجزائر: دراسة اجتماعية – سياسية لآليات تشكيل الممثلين المحليين*. الجزء الأول. الجزائر: طاكسيج للدراسات و النشر و التوزيع، 2011، ص. 24.

<sup>308</sup> Effectivement, les sondages d'opinion, effectués en Afrique depuis 1999 par le réseau 'AFROBAROMETRE', montrent que 66 % des citoyens africains interrogés disent préférer la démocratie à toute autre forme de gouvernement, contre 12 % qui préfèrent un système non démocratique. Or, sur l'appréciation des résultats de la démocratie, plus de 35 % des personnes interrogées déclarent soit que leur pays n'est pas une démocratie, soit qu'il est une démocratie confrontée à des problèmes majeurs. WANTCHEKON Leonard et TAYLOR Gwendolyn. Droits

à de tels services pour être convaincue de l'importance de la participation à la gestion des affaires publiques, particulièrement à l'échelle la plus proche d'eux, à savoir la commune, parce que le citoyen est désormais plus exigeant, car plus ouvert sur le monde via les différents médias de masse, notamment les médias sociaux<sup>309</sup>.

L'effectivité du rôle attendu des collectivités locales par le pouvoir central et les communautés locales constitue donc les deux coordonnées fondamentales du vecteur qui guide l'évolution de leur cadre juridique. De surcroît, les dysfonctionnements, qui ont résulté de l'exécution des deux lois relatives à la commune et à la wilaya, promulguées, en 1990, dans une atmosphère de crise multidimensionnelle ont appelé, notamment après l'adoption de la constitution de 1996, au changement du paradigme des collectivités locales dans le cadre d'un chantier plus grand qui est celui de la réforme de l'État<sup>310</sup>.

## 1. Les dimensions de la crise

Sur le plan politique, le passage au multipartisme, en Algérie, avec la constitution de 1989, avait été pénible et s'est répercuté sur des assemblées locales issues de formations politiques diverses, en pleine mutation et ayant des idéologies, parfois, aux antipodes, l'une de l'autre, au point que le premier personnage du FIS, dissous,

---

politiques ou biens publics ? analyse économétrique des représentations de la démocratie en Afrique. *in Afrique contemporaine*, 2006-4, n° 220, p. 97.

<sup>309</sup> CONSEIL NATIONAL ECONOMIQUE ET SOCIAL. Rapport national sur le développement humain, réalisé en coopération avec le programme des nations unies pour le développement, 2007 [en ligne]. Disponible sur :

<[http://www.dz.undp.org/content/dam/algeria/docs/povred/Rapport\\_CNES2007.pdf](http://www.dz.undp.org/content/dam/algeria/docs/povred/Rapport_CNES2007.pdf)> (consulté le 13/10/2014).

<sup>310</sup> BELGALEM Bilel. *La réforme des collectivités territoriales-La Wilaya dans le cadre de la loi 12-07 (en arabe)*. Mémoire de Magister Droit public. Alger : Université d'Alger, faculté de droit Benaknoun, 2013, p. 4.

بلغالم بلال. إصلاح الجماعات الإقليمية – الولاية في إطار قانون رقم 12-07. مذكرة ماجستير قانون عام. الجزائر: جامعة الجزائر، كلية الحقوق بن عكنون، 2013، ص4.



a déclaré que la démocratie est un blasphème <sup>311</sup>. L'immaturation politique a généré plusieurs anomalies : interprétation de la loi, au détriment de l'homogénéité de la communauté locale, provoquant des dysfonctionnements pouvant aboutir au blocage de l'action des assemblées locales, discussion d'affaires partisans, durant les sessions, tenue de sessions extraordinaires qui durent longtemps sans raison sérieuse, ingérence dans la gestion de l'administration, etc. <sup>312</sup>. Ceci a souvent rendu la relation des élus avec l'administration tendue, notamment que le premier personnage au niveau local, le Wali, jadis puissant, s'est vu affaibli, en tant que reflet d'un régime politique désuet, face à la prédominance du FIS dans la plupart des assemblées élues locales <sup>313</sup>.

Sur le plan de l'organisation territoriale du pays, faut-il réviser la loi n ° 84-09 du 4 février 1984, y relative, qui dispose que le pays est découpé en quarante-huit (48) Wilayas et mille cinq cent quarante (1540) communes <sup>314</sup>. Ce découpage territorial a résulté, selon certaines estimations, y compris celles du Centre National d'Études et d'Analyses pour la Population et le Développement (C.N.E.A.P.D.), à la dispersion des moyens matériels, humains et financiers des communautés locales et en un déficit presque chronique de plus de 1000 communes.

---

<sup>311</sup> DJEGHLOUL Abdelkader. L'Algérie en état d'anomie. in *Le Monde diplomatique*, mars 1990, p8.

<sup>312</sup> L'HOUARI Addi. Le choix des Algériens. in *Le Monde Diplomatique*, Juin 1990.

<sup>313</sup> Voir par exemple : BENAKEZOUH Chabane. De la gouvernance locale en Algérie à travers les processus de déconcentration et de décentralisation. in *Revue de l'Ecole Nationale D'Administration (IDARA)*, 2003, n° 1, p. 257. Pour davantage de détails sur l'état des lieux des pouvoirs publics pendant la période de la crise, voir aussi : BOUSSOUMAH Mohamed. *La parenthèse des pouvoirs publics constitutionnels de 1992 à 1998*. Alger : Office des Publications Universitaires, 2005.

<sup>314</sup> Loi n° 84-09 du 4 février 1984 relative à l'organisation territoriale du pays, modifiée et complétée. J.O.R.A.D.P. n° 6 du 7 février 1984, pp. 101-112.

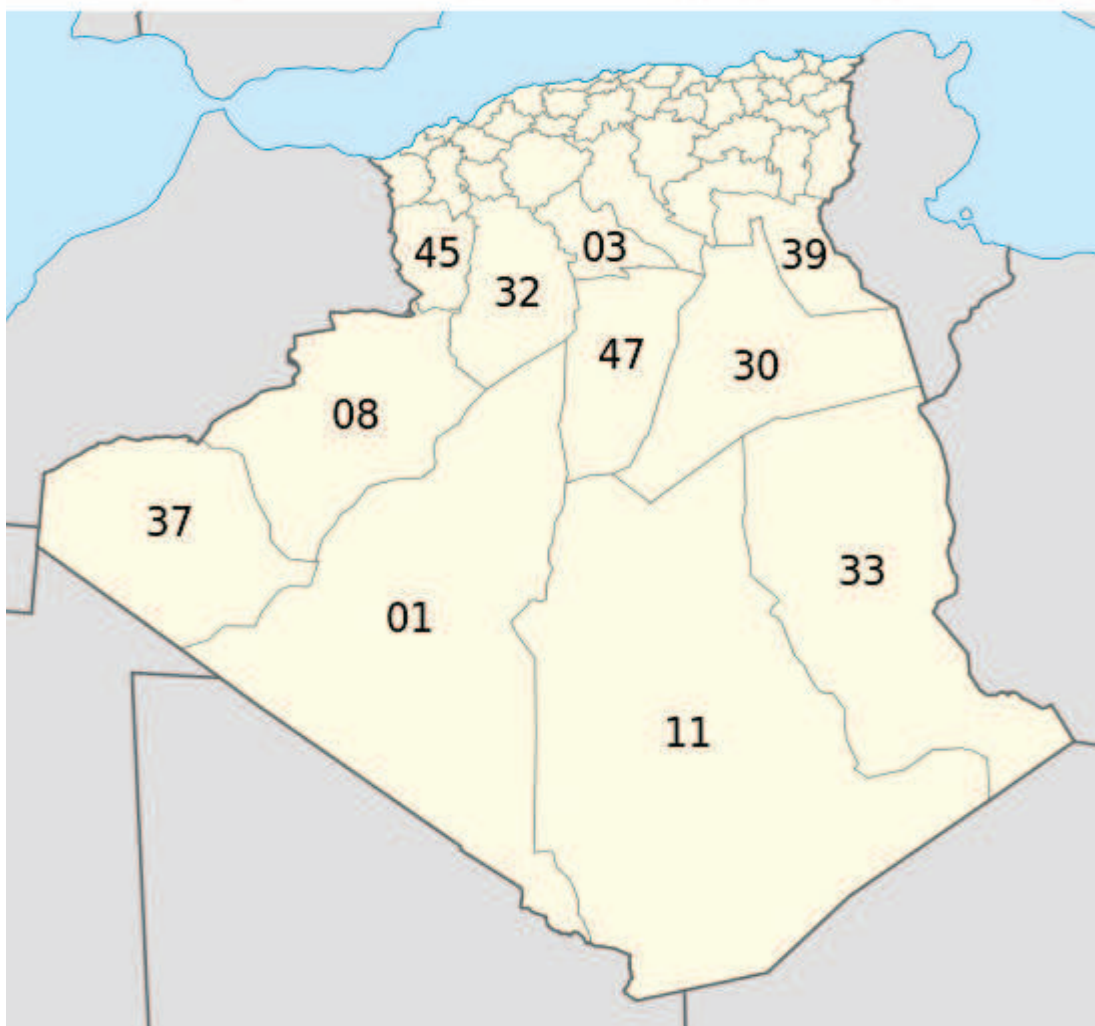
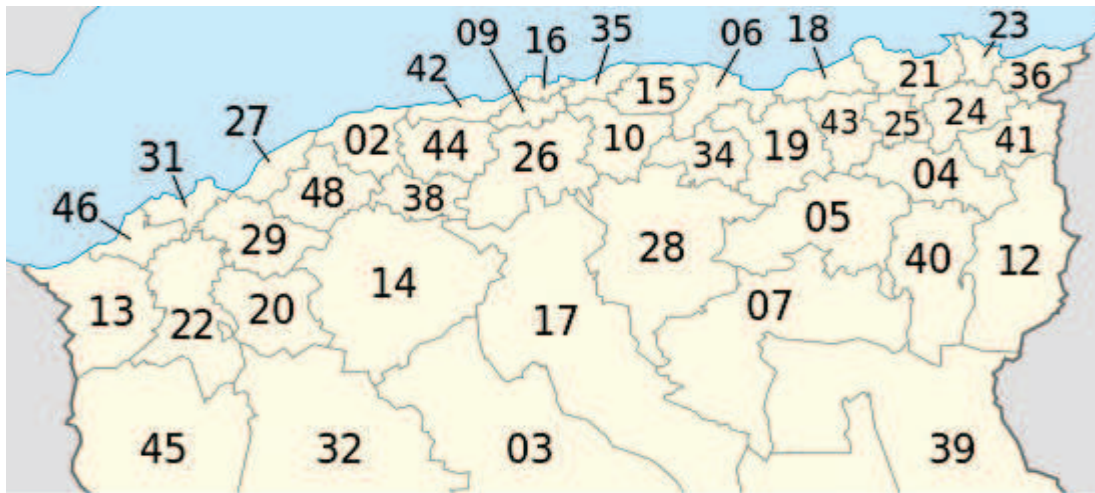
À la fin des années 1990, le C.N.E.A.P.D., par exemple, conclut que 85% des communes, créées dans le cadre de cette organisation territoriale, souffrent de déficit budgétaire <sup>315</sup> et qu'il est devenu nécessaire, selon certains observateurs, de réduire le nombre des communes à 900 et celui des Wilayas à 40 <sup>316</sup>.

---

<sup>315</sup> MAKHLOUF Elhadi. Les mutations locales: enjeux et débats. *in Revue du CENEAP*, 1999, n°11. Cité par : MERAZGA Aissa. Contraintes de la gestion des collectivités locales, quelques éléments d'analyses (en arabe). *in Revue des Sciences Sociales et Humaines*, Université de Batna, n° du 14 juin 2006, p. 196.

مرزاقه عيسى. معوقات تسيير الجماعات المحلية، بعض عناصر التحليل. مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة العدد 14 جوان 2006، ص196.

<sup>316</sup> GRABA Hachmi. *Les ressources fiscales des collectivités locales*. Alger : Entreprise Nationale des Arts Graphiques, 2000, p53.



### 1.2.1. Le découpage Wilaya, selon la loi de 1984 <sup>317</sup>

<sup>317</sup> WIKIPEDIA L'encyclopédie libre. Wilayas d'Algérie en ligne Disponible sur : <[https://fr.wikipedia.org/wiki/Liste\\_des\\_wilayas\\_d%27Alg%C3%A9rie](https://fr.wikipedia.org/wiki/Liste_des_wilayas_d%27Alg%C3%A9rie)> (consulté le 21/12/2014).

En effet, en se référant aux documents internes du ministère de l'Intérieur et des collectivités locales, on peut présenter le tableau récapitulatif suivant qui donne une vue d'ensemble sur la situation financière déficitaire des communes avant et après l'édiction des lois de décentralisation de 1990 <sup>318</sup>.

Années	Nombre de communes déficitaires	Montant en milliers de dinars algériens	Années	Nombre de communes déficitaires	Montant en milliers de dinars algériens
1986	52	31.000	1997	1159	11.600.000
1987	63	76.000	1998	1249	8.968.526
1988	96	108.000	1999	1207	8.824.475
1990	164	250.650	2000	1184	8.912.003
1991	620	1.963.510	2001	1150	10.988.335
1992	660	1.904.343	2002	1162	11.119.270
1993	792	3.804.773	2003	1126	10.670.226
1994	779	3.500.000	2004	1128	10.836.700
1995	929	6.500.000	2005	1127	11.227.264
1996	1090	8.730.000			

#### 1.2.1. L'évolution du nombre des communes déficitaires et les montants de déficit de 1986 à 2005 <sup>319</sup>

<sup>318</sup> Au contraire, les Wilayas ne connaissent de déficit qu'exceptionnellement. Le plus grand nombre de Wilayas déficitaires a été enregistré en 1997 et en 1998, à savoir sept (7) Wilayas, pour se rétrécir à une seule en 2002, 2003 et 2005.

<sup>319</sup> MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DES COLLECTIVITES LOCALES. Compilation des interventions financières du fonds commun des collectivités locales pour les années 1986-2005 (documents internes).

On peut alors constater que le nombre des communes déficitaires s'est multiplié de plus de vingt-quatre (24) fois de 1986 à 1998 et pendant la même période, le montant du déficit s'est multiplié d'un peu plus de deux cent quatre-vingt-neuf (289) fois !

Cette situation financière a imposé davantage de mesures d'austérité qui se sont répercutées sur la vie quotidienne des citoyens, comme il a été expliqué dans le chapitre précédent, lors de la présentation des prémisses du bicamérisme. C'est pourquoi le Président de la République, A. BOUTEFLIQA, dès son premier mandat (1999-2004), s'est intéressé à la redéfinition du rôle des collectivités locales dans le cadre d'une réforme globale de l'État qui vise, entre autres et en urgence, l'amélioration des conditions socioéconomiques des citoyens <sup>320</sup>.

Au lendemain de l'élection présidentielle du Président BOUTEFLIQA, le pays s'est trouvé marqué par de nombreux archaïsmes : un système politique sclérosé, des finances basées sur des ressources non renouvelables, une éducation inadaptée et coupée de la recherche, la religion au cœur des enjeux politiques...<sup>321</sup>.

---

<sup>320</sup> PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE. Discours du Président de la République lors de l'installation du comité de la réforme à Alger le 25 Novembre 2000 [en ligne]. Disponible sur : < <http://www.el-mouradia.dz/francais/president/recherche/presidentrech.htm> > (consulté le 2 décembre 2014).

<sup>321</sup> Pour plus de détails sur les dix grands archaïsmes dont souffre l'Algérie, voir : GOUMEZIANE Smail. L'Algérie : un système archaïque. *in Centre d'Etudes et d'Initiative de Solidarité Internationale*, 6 mai 2004 [en ligne].. Disponible sur : <[http://www.reseau-ipam.org/article.php3?id\\_article=291](http://www.reseau-ipam.org/article.php3?id_article=291)> (consulté le 29/11/2014).

## 2. Les premières mesures de réforme

Les finances des collectivités locales ont revêtu une grande importance depuis les années quatre-vingt (1980). Ainsi, plusieurs pays ont opté pour la décentralisation des pouvoirs financiers comme élément de réforme structurelle sous la pression des donateurs internationaux<sup>322</sup>. Ces derniers, dans le but d'une exploitation efficace des ressources financières, ont poussé pour davantage de dévolution de certaines responsabilités de dépenses ou de financement aux entités locales<sup>323</sup>.

En France, durant la même période, la marge de manœuvre financière des collectivités s'était considérablement dégradée depuis les lois Defferre de 1982. En effet, les collectivités territoriales avaient perdu beaucoup d'autonomie en raison des transferts de compétences qui ne se sont pas toujours accompagnés de ressources financières équivalentes ; bien au contraire, de nombreuses ressources fiscales des collectivités territoriales ont été remplacées par des dotations budgétaires de l'État ou par des fonds de compensation, conformément aux lois de finances<sup>324</sup>. Ces compensations se sont progressivement transformées en dotation, mais ils n'ont pas pu masqué la décadence de l'autonomie fiscale locale<sup>325</sup>.

Malgré l'influence de la tradition centralisatrice française, même dans le domaine des finances des collectivités locales<sup>326</sup>, l'Algérie s'est rendu compte de la nécessité

---

<sup>322</sup> LIGUE ARABE-L'ORGANISATION ARABE DU DEVELOPPEMENT ADMINISTRATIF. L'administration locale et les communes dans le Monde Arabe. *op.cit.* p. 6.

<sup>323</sup> *Idem.*

<sup>324</sup> Il faut noter que, lors de la deuxième vague de décentralisation des années 2002-2004, le pouvoir constituant s'est soucié de laisser plus de libertés aux collectivités territoriales en matière financière. Frédéric LAFARGUE. *op.cit.*, p. 18.

<sup>325</sup> BOUVIER Michel. *op.cit.*, pp. 125-126.

<sup>326</sup> La France, depuis 2010, notamment avec l'édiction de la loi n° 2009-1673 des finances pour 2010 et la loi 2010-1657 de finances pour 2011, a visé volontairement à comprimer les dépenses locales, étayées par l'édiction de la loi n° 2010-1563 portant réforme des collectivités territoriales qui a

d'une réforme structurelle et financière. Mais afin de créer un climat économique favorable à ces réformes, l'État a, d'abord, commencé avec deux programmes successifs, lancés durant les années 2000 : le Plan de Soutien à la Relance Économique (P.S.R.E.) 2002/2004 et le Programme complémentaire de soutien à la croissance économique (P.C.S.C.E.) 2005/2009 <sup>327</sup>.

Le P.S.R.E., avec un montant de sept milliards de dollars <sup>328</sup>, vise à accompagner les réformes structurelles engagées pour passer d'une économie planifiée, organisée à partir du recours à l'État-providence dans tous les domaines de la vie économique, sociale et culturelle, à une économie de marché. Ce programme est le premier jalon du développement économique local et de la réhabilitation d'infrastructures socioéconomiques. Il a favorisé les grandes actions qui dépassent les moyens de la commune comme l'appui au développement des activités agricoles, l'extension et la

---

rapproché le statut des départements et des régions à celui d'un établissement public. Voir la communication de STECKEL Marie-Christine. L'INSTITUT DU DROIT DE L'ESPACE DES TERRITOIRES DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION-IDETCOM (EA 785). *op.cit.*, p. 204 et 205.

<sup>327</sup> La loi n° 04-21 du 29 décembre 2004 portant loi de finances pour 2005. J.O.R.A.D.P. du 30 décembre 2004. BAKLI Mustafa, dans une communication, intitulée 'Essai d'évaluation des effets des deux plans triennal (2001- 2004) et Quinquennal (2005-2009) sur l'évolution urbaine et économique d'un espace local : regard sur le cas de quelques communes de la wilaya de Bejaia', estime qu'avec l'enveloppe initiale affectée au PCSCE de l'ordre de 4203 milliards DA, le coût total du PCSCE avoisine les 8705 milliards DA, soit approximativement 114 milliards de dollars américains, avec les programmes d'investissement, les suppléments de financement approuvés, les ressources complémentaires transférées à titre de dotations aux comptes spéciaux du trésor, le programme pour le développement de la région sud et le programme spécial pour le développement de la région des hauts plateaux. UNIVERSITE SETIF 1-FACULTE DES SCIENCES ECONOMIQUES, COMMERCIALES ET SCIENCES DE GESTION. Évaluation des effets des programmes d'investissements publics 2001-2014 et leurs retombées sur l'emploi, l'investissement et la croissance économique [en ligne] les 11 et 12 mars, 2013, Sétif. Disponible sur : < [http://eco.univ-setif.dz/seminars/Pub\\_Invstmnt/2-1.pdf](http://eco.univ-setif.dz/seminars/Pub_Invstmnt/2-1.pdf)> (consulté le 20/10/2014).

<sup>328</sup> BAKLI Mustafa. 'Essai d'évaluation des effets des deux plans triennal (2001- 2004) et Quinquennal (2005-2009) sur l'évolution urbaine Et économique d'un Espace local : regard sur le cas de quelques communes de la wilaya de Bejaia'. *loc.cit.*

réhabilitation des infrastructures routières, l'extension et la modernisation du réseau de téléphone, l'électrification rurale et le raccordement au gaz naturel <sup>329</sup>.

Un effet positif de ce programme a été constaté par le Conseil National Économique et Social (C.N.E.S.), notamment la réalisation des plans communaux (P.C.D.), destinés, en majorité, à encourager le développement et la répartition équilibrée des équipements et des activités sur l'ensemble du territoire, en valorisant les atouts locaux et en réduisant les contraintes <sup>330</sup>. En revanche, l'évaluation à mi-parcours de la Banque mondiale, quant aux effets du P.S.R.E., tient l'État algérien pour le premier responsable de toutes les anomalies qui ont frappé l'économie nationale <sup>331</sup>. Néanmoins, dans le même rapport, il a été remarqué un impact positif, quoique modéré, du P.S.R.E. sur le niveau de croissance du produit interne brut (PIB) qui a, à son tour, rehaussé le taux de croissance de près de 1 %, en moyenne, pendant la période couverte par ce programme <sup>332</sup>.

---

<sup>329</sup> BELGACEM Abdelkader. La candidature de l'Algérie à l'OMC : l'Algérie va-t-elle un jour entrer à l'OMC ? Thèse Droit. Clermont-Ferrand : Université d'Auvergne, 2011, pp. 230 et s. [en ligne]. Disponible sur : < <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01164778/document> > (consulté le 13/12/2015).

<sup>330</sup> RAPPORT DU CNES. La prise en charge des actions de l'environnement au niveau des collectivités locales. 23<sup>ème</sup> session, octobre 2003, p. 86.

<sup>331</sup> DOCUMENT DU GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE. Mémoire du président de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement et de la Société financière internationale au conseil d'administration concernant une stratégie de coopération avec la République algérienne démocratique et populaire [en ligne]. Rapport n° 25828-AL, 30 juin 2003, p. 5. Disponible sur : <[http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2003/08/01/000012009\\_20030801135951/Rendered/PDF/258280AL0CAS0FRENCH.pdf](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2003/08/01/000012009_20030801135951/Rendered/PDF/258280AL0CAS0FRENCH.pdf)> (consulté le 12/11/2014).

<sup>332</sup> *Idem.*



Quant au P.C.S.C.E., lancé, en 2005, pour renforcer la stratégie engagée en matière de développement local et complété, notamment, par des projets structurants qui ont atteint près de 150 Milliards de dollars américains <sup>333</sup>, il a visé, durant un quinquennat, à la mise en place d'une dynamique de croissance économique progressive, à la promotion du développement durable et à l'amélioration du cadre et des conditions de vie des populations. Des investissements considérables ont été consentis au titre des Plans de Développement Communaux (P.C.D.), des programmes sectoriels déconcentrés, des programmes centralisés et des programmes spécifiques.

Faut-il noter l'importance des P.C.D. <sup>334</sup> qui sont des outils de proximité qui peuvent s'avérer très effectifs, car ils permettent de faire face à des situations concrètes, en matière de développement local, et de répondre aux doléances et aux besoins urgents, exprimés par les populations, telles que la réduction des inégalités territoriales locales et l'amélioration des conditions de vie des citoyens, ce qui encourage les populations rurales à se fixer dans les campagnes <sup>335</sup>.

---

<sup>333</sup> ALGERIE PRESSE SERVICE. Année finale du P.C.S.C. et forte sollicitation du budget de l'Etat, 14/09/2008 [en ligne]. Disponible sur : <http://www.djazairress.com/fr/latribune/5162> (consulté le 01/12/2014).

<sup>334</sup> Le P.C.D., Créé par le décret exécutif, n° 73-136 du 09 aout 1973 afin d'assurer l'équilibre régional, est considéré comme un moyen méthodique pour la promotion économique, sociale et culturelle des collectivités locales, ainsi qu'un facteur essentiel pour améliorer le cadre de vie du citoyen. Ce plan est considéré comme un facteur essentiel de l'intégration de l'économie locale dans l'économie nationale et sert à compléter les activités réalisées dans le cadre des différents programmes sectoriels. Voir le décret exécutif n° 73-136 du 09 août 1973 relatif aux conditions de gestion et d'exécution des plans communaux de développement. J.O.R.A.D.P. n° 67 du 21 aout 1973, p. 774.

<sup>335</sup> AHMED ZAID – CHERTOUK Malika . Le développement local à travers une analyse critique des finances communales de la wilaya de Tizi-Ouzou. *in Revue Campus*, 2007, n° 5, pp. 12-27.

En revanche, malgré les sommes colossales injectées dans l'économie nationale <sup>336</sup>, le comité interministériel sur la réforme des finances et de la fiscalité locales <sup>337</sup>, créé en date du 09 juillet 2007, a constaté, à juste titre, que les collectivités locales vivaient, alors, une inadéquation entre leur niveau de ressources et le poids de leurs missions, aggravée par les obligations imposées par leur proximité et les réalités du terrain <sup>338</sup>. A cet effet, A.Y. ABDENNOUR, président d'honneur de la ligue algérienne de défense des droits de l'homme, a constaté que l'Algérie était à la veille d'une explosion sociale et que le climat politique était lourd <sup>339</sup>. En effet, cette situation a culminé, en 2010, par des milliers d'émeutes, au point que certains ont qualifié cette année de l'année de mille et une émeutes pour maintes raisons sociales, mais sans aucune revendication politique <sup>340</sup>. A. MAHIOU affirme que le 'la stratégie de l'émeute' sert d'exutoire pour faire connaître des revendications et des mécontentements divers et illustre, ainsi, l'absence ou l'insuffisance de la gouvernance publique <sup>341</sup>.

Le pouvoir est parvenu à mettre sous l'éteignoir une contestation sociale généralisée en mobilisant les revenus pétroliers, puisque les subventions allouées aux biens de consommation courante sont restées élevées et que la croissance des importations alimentaires a alors explosé, atteignant pour la seule année 2011 le chiffre record

---

<sup>336</sup> Dans une conjoncture pétrolière favorable, la situation macro-financière s'est améliorée : la dette publique externe a atteint 1% du PIB, les réserves de change étaient de 130 milliards de dollars 172...

<sup>337</sup> Ce comité a été créé suite à la réunion des Walis avec le Président de la République, en juin 2006.

<sup>338</sup> MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DES COLLECTIVITES LOCALES. Réforme des finances et de la fiscalité locales [en ligne]. Disponible sur : <<http://www.interieur.gov.dz/Dynamics/frmlItem.aspx?html=1&s=4>> (consulté le premier décembre 2014).

<sup>339</sup> BENNADJI Chérif. Algérie 2010 : L'année des mille et une émeutes. in *L'année du Maghreb*, Dossier Sahara en mouvement, VII éd. Paris : CNRS Editions, 2011, p. 269.

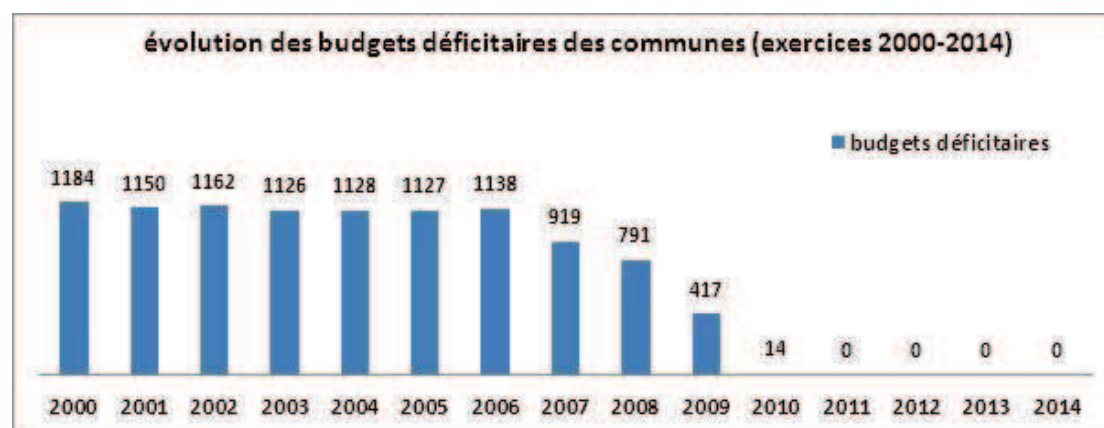
<sup>340</sup> *Ibid.*, pp. 262-267.

<sup>341</sup> MAHIOU Ahmed. Les problèmes de gouvernances en Algérie. *op.cit.*, p. 62.

d'environ 10 milliards de dollars. En outre, les investissements infrastructurels ont joué un rôle dans l'emploi des catégories précaires <sup>342</sup>.

Sur le plan institutionnel, des mesures d'urgence devaient être prises. Le comité interministériel sur la réforme des finances et de la fiscalité locales a présenté des propositions d'actions immédiates, comme une feuille de route à court et à moyen terme pour la mise en œuvre d'une réforme en profondeur en vue de corriger les insuffisances et les dysfonctionnements enregistrés au niveau des finances des collectivités locales pour s'extraire des spirales du déficit et de l'endettement chroniques <sup>343</sup>.

Les effets de cette feuille de route et des réformes économiques, engagées depuis 2002, ont, finalement, eu un impact palpable sur le nombre de communes déficitaires qui a chuté de 1138, en 2006, à zéro, en 2011.



## 2.2. L'évolution du nombre des communes déficitaires de 2000 à 2014 <sup>344</sup>

<sup>342</sup> Voir A. DJENANE. La dépendance alimentaire. Un essai d'analyse. in Confluences Méditerranée, 2012-2, n° 81, pp. 117-131. Cité par DAHOU Tarik. Les marges transnationales et locales de l'Etat Algérien. in *Politique africaine*, 2015-1, n° 137, p. 13.

<sup>343</sup> MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DES COLLECTIVITES LOCALES. Réforme des finances et de la fiscalité locales [en ligne]. *loc.cit.*

<sup>344</sup> MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DES COLLECTIVITES LOCALES. Programmes de soutien aux collectivités locales [en ligne] Disponible sur : <<http://www.interieur.gov.dz/Dynamics/frmlItem.aspx?html=2&s=4>> (consulté le 14/12/2014).

Après avoir relancé l'économie nationale et délivré les collectivités locales du déficit chronique, il fallait procéder à la réforme du cadre juridique des collectivités locales<sup>345</sup> de manière à impliquer les populations locales dans la gestion des affaires publiques et dans le processus de développement économique.

## **C/ La participation du Conseil de la Nation à l'élaboration des lois de décentralisation et au contrôle de l'action gouvernementale avant la révision constitutionnelle de janvier 2016**

Outre son rôle dans la réalisation d'une atmosphère économique et financière favorable aux collectivités locales pour mieux assumer leur rôle, le Conseil de la Nation devait œuvrer, avec la chambre basse et le pouvoir exécutif, à la refonte de l'ensemble du système organisationnel des collectivités locales et de leur environnement dans toutes ses dimensions, à savoir un changement de paradigme, consacré par un nouveau corpus juridique relatif à la décentralisation locale.

Le nouveau cadre juridique des collectivités locales devait s'accompagner de nouvelles pratiques qui concrétisent une nouvelle étape de la décentralisation aussi bien par le gouvernement que par ces entités, censées jouer le rôle d'acteurs socioéconomiques efficaces et d'assise de la démocratie locale.

La question qui se pose, ainsi, porte sur l'apport du Conseil de la Nation par rapport à ce changement de paradigme aussi bien dans l'élaboration des lois de décentralisation que dans le contrôle de l'action du gouvernement.

---

<sup>345</sup> BENCHA'IB Nasreddine, CHERIF Moustafa. Les collectivités territoriales et les anomalies du développement local en Algérie (en arabe). *in Revue Albahith*, 2012, n° 10, p. 170.

بن شعيب نصر الدين ، شريف مصطفى. الجماعات الإقليمية ومفارات التنمية المحلية في الجزائر. في مجلة الباحث، 2012 العدد 10، ص

## 1. La participation du Conseil de la Nation à l'élaboration des lois de décentralisation

L'appréciation du rôle législatif du Conseil de la Nation, par rapport au changement de paradigme des collectivités locales, se fera d'après ses prérogatives législatives, en l'occurrence : l'initiative, la modification et l'approbation des lois. En d'autres termes, est-ce que le constituant a-t-il eu pour objectif de doter le Conseil de la Nation de toutes les prérogatives qui s'attachent à la fonction législative, ou de ne la doter que de certaines d'entre elles ?

La lecture des dispositions de l'article 98 de la constitution laisse entendre une égalité totale entre les deux chambres : 'Le pouvoir législatif est exercé par un parlement, composé de deux chambres, l'Assemblée Populaire Nationale et le Conseil de la Nation. Le parlement élabore et vote la loi souverainement'.

Si on se borne aux termes de cet article, on dirait que le constituant algérien a opté pour un parlementarisme égalitaire dans le domaine législatif. Cependant, l'examen des autres articles, y relatifs, révéleront une autre réalité.

### a) L'initiative législative : les propositions de lois

Le concept de 'souveraineté', analysé dans 'la Contribution à la Théorie Générale de l'État' de R. Carré de Malberg renvoie à la souveraineté parlementaire qui puise précisément sa substance dans la représentation effective du peuple<sup>346</sup>. La fonction législative, énoncée dans l'article 98, porte sur l'élaboration de la loi (toutes les opérations législatives qui précèdent le vote de la loi). Par conséquent, le Conseil de la Nation bénéficierait, conformément à l'énoncé de l'article 98, du droit à l'initiative des lois. Cependant, l'article 119 révèle les limites de cette hypothèse : 'l'initiative des lois appartient concurremment au premier Ministre et aux Députés'. Ainsi, le Conseil de la Nation est dépourvu de cette prérogative.

---

<sup>346</sup> CARRE DE MALBERG Raymond. *op.cit.*, pp. 558 et s.

L'itinéraire des textes initiés commence d'abord par la chambre basse ; après, le texte, adopté par celle-ci, est transmis à la chambre haute pour être, d'abord, examiné par l'une de ses neuf commissions qui prépare son rapport préliminaire. Ensuite, la commission *ad hoc* le présente en session plénière pour discussion, en la présence du ministre du secteur concerné par l'initiative législative <sup>347</sup>.

L'article 98 de la constitution en vigueur dispose que le Parlement est souverain dans la préparation des lois et leur approbation <sup>348</sup>, ce qui peut laisser entendre un bicamérisme égalitaire, mais l'article 119 <sup>349</sup> de la Constitution vient préciser que seuls le premier ministre et les députés peuvent présenter des initiatives législatives. Or, selon la littérature juridique, y compris celle usitée en Algérie, le terme 'député' est réservé aux membres de la chambre basse, l'Assemblée populaire nationale, car la constitution algérienne utilise les termes députés et membre du Conseil de la Nation séparément (voir les articles : 103,104,105,106,109,110,111,112,113 de la constitution, avant la révision constitutionnelle de janvier 2016) <sup>350</sup>.

---

<sup>347</sup> Voir la loi organique n° 99-02 du 08 mars 1999 fixant l'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée populaire nationale et du Conseil de la Nation, ainsi que les relations fonctionnelles entre les chambres du Parlement et le Gouvernement. J.O.R.A.D.P. n° 15 du 9 mars 1999, p. 11. Voir aussi : CONSEIL DE LA NATION. Règlement intérieur du Conseil de la Nation. J.O.R.A.D.P. n° 8 du 18 février 1998, pp. 12, 13.

<sup>348</sup> L'article 98 de la constitution dispose que : 'Le pouvoir législatif est exercé par un Parlement, composé de deux chambres, l'Assemblée populaire nationale et le Conseil de la Nation. Le Parlement élabore et vote la loi souverainement'. Décret présidentiel n° 96-438 du 7 décembre 1996 relatif à la promulgation au journal officiel de la République algérienne démocratique et populaire de la révision constitutionnelle adoptée par référendum du 28 novembre 1996, *op.cit.*, p. 18.

<sup>349</sup> L'article 119 dispose que : 'L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux députés. Les propositions de lois, pour être recevables, sont déposées par vingt (20) députés'. *Ibid.*, p. 20.

<sup>350</sup> *Ibid.*, pp. 18,19.

Par conséquent, le sens de l'article 98 ne peut être coupé des autres dispositions relatives à la même matière, ce qui fait que le droit de proposition législative soit limité aux députés. De surcroît, l'adoption du système d'aller sans retour<sup>351</sup> implique aussi que le Conseil de la Nation est dépourvu du droit de proposition.

Par ailleurs, le gouvernement dispose du droit d'initiative législative et de retirer un texte, tant qu'il n'a pas été adopté définitivement par les deux chambres<sup>352</sup>. Il a aussi la priorité pour dresser l'ordre du jour par rapport à la première chambre, alors que la deuxième n'a aucun droit de participation à cet acte qui, bien qu'apparemment d'ordre formel, revêt une importance très significative sur l'action parlementaire. P. ARDANT affirme que cet acte est 'la clef du travail parlementaire sur lequel le gouvernement s'appuie pour répondre à ses obligations de politique générale de l'État et l'orienter dans le sens qui lui plaît'<sup>353</sup>.

En France, selon l'article 48, alinéa 3, de la constitution de 1958, chaque chambre du Parlement dispose chaque mois d'une séance pour développer des initiatives parlementaires par le biais de ses commissions parlementaires, tels des laboratoires législatifs de traitement préalable de toute initiative législative<sup>354</sup>.

En Algérie, les statistiques démontrent que la quasi-totalité des initiatives législatives sont des projets de loi et juste un nombre très limité est proposé par les députés : durant le mandat 1997-2002, le parlement a approuvé 63 textes dont 60 projets de

---

<sup>351</sup> Le système d'aller sans retour est au contraire du système de la navette qui permet l'aller et le retour du texte entre les deux chambres parlementaires jusqu'à son adoption.

<sup>352</sup> KHERBACHI Aqila. La position du Conseil de la Nation dans le système constitutionnel algérien. Thèse : Droit Public. Batna, Université de Batna, 23 mai 2010, pp. 383-384.

<sup>353</sup> ARDANT Philippe. *Institutions politiques et droit constitutionnel*. 12<sup>e</sup> édition. Paris : L.G.D.J., 2000, p. 551.

<sup>354</sup> AVRIL Pierre et GICQUEL Jean. *Droit parlementaire*. 2<sup>e</sup> édition. Paris : Montchrestien, 1996, pp.105,148.

loi, deux ordonnances et une seule proposition <sup>355</sup>. Le mandat de 2002 à 2007 a témoigné de l'adoption de 93 textes dont une seule proposition <sup>356</sup>. Les deux mandats suivants ont connu la plus faible participation du Parlement à l'initiative législative bien qu'il ait adopté 75 textes durant le mandat précédent (2007-2012) et 38 textes, durant le mandat en cours (2012-2017), jusqu'au 7 mars 2016 <sup>357</sup>. Ainsi, durant la période de dix ans, entre 1997 et 2007, le Parlement a adopté 156 lois, dont seulement deux (2) proposées par les députés, en l'occurrence la loi relative au statut particulier du membre du parlement et la loi portant modification de la loi électorale.

Si on compare ces statistiques avec le Maroc, durant la même période, on remarque que le nombre des textes adoptés par le Parlement est plus du double qu'en Algérie (156 en Algérie et 391 au Maroc), que le nombre d'initiatives parlementaires est de 15 fois supérieur qu'en Algérie (2 en Algérie et 30 au Maroc) et que les propositions de lois, en Algérie, représentent 1,28 % de l'ensemble des textes adoptés, alors que le même pourcentage est de 7,67% au Maroc <sup>358</sup>.

---

<sup>355</sup> RAPPORT GENERAL DU QUATRIEME MANDAT LEGISLATIF 1997-2002 (en arabe). Alger : Publications du ministère chargé des relations avec le parlement, avril 2002, p.15 et s.

*التقرير العام للعهدة التشريعية الرابعة. الجزائر: نشرية للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، أفريل، 2002، ص 15 و ما بعدها.*

<sup>356</sup> RAPPORT GENERAL DU CINQUIEME MANDAT LEGISLATIF 2002-2007 (en arabe). Alger : Publications du ministère chargé des relations avec le parlement, avril 2007, pp.11.

*التقرير العام للعهدة التشريعية الخامسة 2002-2007. الجزائر: نشرية للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، أفريل، 2007، ص 11.*

<sup>357</sup> ASSEMBLEE POPULAIRE NATIONALE. Lois adoptées : septième Législature (2012 - 2017) [en ligne]. Disponible sur :

<<http://www.apn.dz/fr/textes-de-lois/lois-adoptees/190-lois-adoptees-septieme-legislature-2012-2017>> (consulté le 15/03/2015).

<sup>358</sup> BENALI Bensahla Thani, BENHACHEMI Hamoudi Mohamed. Le cadre juridique qui régule le droit d'initiative de lois dans la constitution algérienne de 1996 et celle du Maroc de 2011. *in Dafater Assiyassa Wal Qanoun*, 2013, n° 8, p. 175.

*بن علي بن سهلة ثاني، بن هاشمي حمودي محمد. الإطار القانوني المنظم لحق المبادرة بالقوانين في الدستورين الجزائري لسنة 1996 والمغربي لسنة 2011. في دفاتر السياسة و القانون. جانفي 2013، عدد 8، ص 175.*



L'article 121 de la constitution algérienne prévoit une condition qui constitue une autre contrainte pour les propositions de lois, en précisant que toute loi a besoin d'être financée. Cette provision pourrait empêcher les initiatives à caractère démagogique, mais nécessite, quand même, des compétences parlementaires pour observer l'équilibre du budget pour toute initiative <sup>359</sup>. Toutefois, il convient de rappeler que ça va de soi que les propositions n'aient pas l'ampleur des projets de loi, puisque dans le cadre d'une séparation souple des pouvoirs, le Gouvernement est une délégation de l'Assemblée, chargée par elle, non seulement de faire exécuter les lois existantes, mais d'en préparer de nouvelles et d'apporter des plans de réformes. C'est le Gouvernement qui détermine et conduit la politique de la Nation et lui revient, ainsi, de proposer l'essentiel des réformes, notamment qu'il dispose, dans les départements ministériels, des moyens d'expertise suffisants <sup>360</sup>.

L'Algérie fait, donc, partie des six (6) cas sur plus de soixante-dix (70) pays bicaméraux relevés par le forum des Sénats du monde où la seconde chambre ne dispose d'aucun droit d'initiative <sup>361</sup>. Bien que ceci puisse laisser entendre que la seconde chambre algérienne pourrait être vouée à la disparition, tel était le sort de la chambre des conseillers tunisienne à cause de son rôle effacé <sup>362</sup>, la révision constitutionnelle la plus récente a réfuté cette hypothèse, en renforçant le rôle du Conseil de la Nation (ceci va être expliqué, plus amplement, dans la partie suivante, chapitre 2).

---

<sup>359</sup> Décret présidentiel n° 96-438 du 7 décembre 1996 relatif à la promulgation au journal officiel de la République algérienne démocratique et populaire de la révision constitutionnelle adoptée par référendum du 28 novembre 1996, *op.cit.*, p. 20.

<sup>360</sup> BACHSCHMIDT Philippe. *Droit parlementaire : le succès méconnu des lois d'initiative parlementaire. Revue française de droit constitutionnel*, 2009-2, n° 78, p. 354.

<sup>361</sup> SENAT. Le bicamérisme dans le monde : situation et perspectives [en ligne]. Disponible sur : < <http://www.senat.fr/senatsdumonde/perspectives.html> > (consulté le 01/11/2014).

<sup>362</sup> Conformément à l'article 28 de la constitution tunisienne précédente, les conseillers ne bénéficient pas du droit d'initiative, réservé concurremment au Président de la République et aux membres de la Chambre des députés. Voir : BEN HAMMED Mohamed Ridha. La compétence des secondes chambres. *in Les secondes chambres parlementaires*, vol. XIII, XIXème session. Tunis : Recueil des cours de l'A.I.D.C., 2004, p. 92.

## **b) L'amendement des textes**

Pour ce qui est de l'amendement des textes, conformément à l'article 120 de la Constitution, chaque initiative législative doit faire l'objet de débats, par l'Assemblée populaire nationale et par le Conseil de la Nation, consécutivement<sup>363</sup>. Toutefois, ce débat n'induit pas que le Conseil de la Nation dispose du droit de modification qui pourrait déjouer l'interdiction d'initiative des lois, en entraînant des modifications allant jusqu'à la proposition d'un nouveau texte.

Faut-il rappeler que le règlement intérieur du Conseil de la Nation, avant sa soumission au Conseil Constitutionnel pour contrôler sa conformité à la constitution, contenait des dispositions recopiées du règlement intérieur de l'A.P.N. qui octroyaient aux membres du Conseil de la Nation le droit de modifier les textes approuvés par l'A.P.N.. Cependant, deux articles (les articles 63 et 68) ont été déclarés totalement non conforme à la constitution et deux autres (les articles 75 et 76) ont été reformulés par le Conseil Constitutionnel, étant aussi partiellement non conforme à la constitution<sup>364</sup>. Cet avis, qui a suscité des débats parlementaires et doctrinaux, a confirmé que les réserves du Conseil de la Nation ne peuvent être débattues qu'au sein d'une commission paritaire, constituée des membres des deux bureaux, des présidents des comités et des présidents des groupes parlementaires des deux chambres.

---

<sup>363</sup> L'article 120 de la constitution, avant la révision de 2016, dispose que : 'Pour être adopté, tout projet ou proposition de loi, doivent faire l'objet d'une délibération successivement par l'Assemblée populaire nationale et par le Conseil de la Nation. La discussion des projets ou propositions de lois par l'Assemblée populaire nationale porte sur le texte qui lui est présenté. Le Conseil de la Nation délibère sur le texte voté par l'Assemblée populaire nationale et l'adopter à la majorité des trois quarts (3/4) de ses membres. Décret présidentiel n° 96-438 du 7 décembre 1996 relatif à la promulgation au journal officiel de la République algérienne démocratique et populaire de la révision constitutionnelle adoptée par référendum du 28 novembre 1996, *loc.cit.*

<sup>364</sup> CONSEIL CONSTITUTIONNEL. Avis n° 04/A.R.I./ CC/98 du 10 février 1998 relatif à la conformité du règlement intérieur du Conseil de la Nation à la Constitution. J.O.R.A.D.P. n° 08 du 18 février 1998, pp.19-20.

En outre, cette commission ne peut être convoquée que par le Premier ministre conformément à l'alinéa 4 de l'article 120 de la constitution qui dispose qu' :

*'en cas de désaccord entre les deux chambres, une commission paritaire, constituée des membres des deux chambres, se réunit à la demande du Premier ministre pour proposer un texte sur les dispositions objet de désaccord. Ce texte est soumis par le Gouvernement à l'adoption des deux chambres et n'est pas susceptible d'amendement, sauf accord du Gouvernement'*<sup>365</sup>.

Cette disposition est applicable, même si le désaccord porte sur l'intégralité du texte, comme le prévoit l'article 94, alinéa 3, de la loi organique n° 99-02 qui dispose que : 'Le rejet par le Conseil de la Nation de l'ensemble du texte ne préjuge pas de l'application des dispositions de l'article 120, alinéa 4 de la Constitution'<sup>366</sup>.

Cette loi organique, qui a été adoptée après l'avis du Conseil Constitutionnel sur la conformité à la constitution du règlement du Conseil de la Nation, a respecté ledit avis ; ainsi les réserves du Conseil de la Nation, vis-à-vis des textes approuvés par la première chambre, ne peuvent être discutées qu'au sein de la commission paritaire. Une pratique qui a été consacrée par les deux chambres et par le gouvernement à plusieurs occasions, tantôt à cause de différends formels, tantôt à cause de l'intégralité du texte.

Le Conseil de la Nation a, donc, voulu s'arroger le droit de modifier les textes, à l'instar de la première chambre, et en faire une convention politique, sinon, on dirait que les membres du Conseil de la Nation ont mal interprété la constitution, notamment ses articles 119 et 120, par manque d'expérience.

---

<sup>365</sup>. Décret présidentiel n° 96-438 du 7 décembre 1996 relatif à la promulgation au journal officiel de la République algérienne démocratique et populaire de la révision constitutionnelle adoptée par référendum du 28 novembre 1996, *loc.cit.*

<sup>366</sup> La loi organique n° 99-02 du 08 mars 1999 Fixant l'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée populaire nationale et du Conseil de la Nation ainsi que les relations fonctionnelles entre les chambres du Parlement et le Gouvernement, *op.cit.*, p. 17.

Reste à savoir pourquoi accorder au Conseil de la Nation le droit de débattre les textes déjà approuvés par l'A.P.N. s'il ne dispose pas du droit d'amendement. En d'autres termes, est-ce que la fonction législative, dans sa plénitude, est accaparée par la chambre basse et que le rôle du conseil de la Nation est confiné dans l'approbation du texte voté par la chambre basse ou son rejet , compte-tenu de l'impossibilité pour le Conseil de la Nation de proposer des amendements ?

La logique du pouvoir constituant peut-être comprise dans le cadre d'un bicamérisme inégalitaire, édulcoré par le droit de la seconde chambre d'exprimer ses réserves à l'encontre des textes adoptés par la première afin d'arriver à un compromis par l'intermédiaire du Premier ministre.

B. LAZHARI, Professeur de droit public et parlementaire éminent, a affirmé lors d'un colloque organisé par le Conseil de la Nation que l'expérience a montré qu'un accord sur une version finale est souvent atteint, sinon le Premier ministre peut retirer le texte objet de litige et, dans ce cas, ce dernier ne peut être soumis à l'examen du Parlement qu'après une année <sup>367</sup>. En outre, si le conflit porte sur une loi organique, le Conseil Constitutionnel peut être consulté, si nécessaire <sup>368</sup>.

L'un des exemples est celui qui porte sur la formulation de l'article 41 de la loi relative au contrôle de l'énergie qui n'a pas été approuvée par le Conseil de la Nation, le 12 juin 1999, en raison d'un désaccord sur l'appellation 'taxe spéciale' <sup>369</sup>. D'autres exemples concernent le désaccord sur des textes entiers. La commission de la science, la jeunesse et le tourisme du Conseil de la Nation, a indiqué que la loi relative à la publicité devrait être précédée par la loi organique relative à l'information, en tant que référence incontournable de ladite loi. Ceci a suscité le

---

<sup>367</sup> CONSEIL DE LA NATION ALGERIEN. Le bicamérisme dans l'expérience parlementaire algérienne et les régimes comparés. Première Partie : 23-30 octobre 2002, Hôtel Al Awrassi. *op.cit.*, p. 120-125.

<sup>368</sup> *Idem.*

<sup>369</sup> *Idem.*

sarcasme de l'ex-Président du Conseil de la Nation, B. BOUMAAZA, qui a affirmé qu'il ne fallait pas mettre la charrue devant les bœufs <sup>370</sup>.

Une fois qu'une solution au litige est atteinte par la commission paritaire, le Conseil de la Nation ne peut donner son avis si l'A.P.N. refuse cette solution, ce qui confirme la dépendance du Conseil de la Nation à l'A.P.N. et justifie l'institution de la commission paritaire et non pas le moyen de la navette qui nécessite un parlementarisme égalitaire <sup>371</sup>.

En Tunisie, le Conseil Constitutionnel a aussi joué le rôle de limitation des prérogatives des deux chambres du parlement. A titre d'exemple, les modifications, qui ont été introduites par la chambre des députés, prévoyant un certain pouvoir d'appréciation au profit des collectivités publiques locales lors de la discussion du projet du code de la fiscalité locale, ont été rejetées par le Conseil Constitutionnel à l'instigation du Président de la République, BENAALI <sup>372</sup>.

En revanche, la chambre haute dans certains pays, bien qu'elle soit privée du droit d'initiative, dispose du droit de modification, telles l'Éthiopie, la Thaïlande, le Lesotho et les Îles Fidji <sup>373</sup>. Par contre, la chambre haute néerlandaise ne dispose ni du droit d'initiative ni du droit de modification, ce qui ne fait pas de l'Algérie un cas unique au monde <sup>374</sup>.

---

<sup>370</sup> *Idem.*

<sup>371</sup> Voir ARDANT Philippe. *op.cit.*, pp. 569,570. AVRIL Pierre, GICQUEL Jean. *op.cit.*, pp. 174-178. Et CHENNOUFI Fateh. *La position du Conseil de la Nation dans le système constitutionnel algérien*. Mémoire de magister : Droit Public. Alger : université d'Alger, 2000, pp. 69-85.

<sup>372</sup> MOUANES Hassen. *op.cit.*, pp. 289-290.

<sup>373</sup> SENAT de France. Le bicamérisme dans le monde : situation et perspectives [en ligne]. *loc.cit.*

<sup>374</sup> *Idem.*

## **c) L'approbation des textes : l'exemple des lois de décentralisation de 2011 et 2012**

Conformément à l'article 120 de la constitution, le Conseil de la Nation délibère sur le texte voté par l'Assemblée populaire nationale et l'adopte à la majorité des trois quarts (3/4) de ses membres <sup>375</sup> ; il n'a pas accès au texte proposé ou au projet de loi. Cela signifie, également, que le dernier mot revient au Conseil de la Nation.

Les mots de l'ex-ministre chargé des relations du gouvernement avec le Parlement, M. KECHOUD, ont bien résumé le partage des prérogatives législatives entre les deux chambres, en affirmant que 'la constitution a doté l'A.P.N. du droit d'initiative des lois et a accordé au Conseil de la Nation le droit de les voter et a muni l'A.N.P. du droit de modification et a reconnu au Conseil de la Nation le droit de donner son avis au sein de la commission paritaire' <sup>376</sup>.

En exécution de ces prérogatives, le Conseil de la Nation a participé avec l'A.P.N. à élaborer les deux nouveaux codes de la commune et de la Wilaya. Les réformes socioéconomiques entamées depuis le début des années 2000 ont été couronnées par un projet de loi communal présenté par l'exécutif au parlement en 2011, suivi du projet de la loi de Wilaya en 2012.

### **c-1) L'adoption de la loi relative à la commune**

Si on se réfère au rapport d'évaluation du Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs (M.A.E.P.), celui-ci a remarqué l'insuffisance des moyens financiers des collectivités décentralisées, la faiblesse de la mise en œuvre des textes juridiques,

---

<sup>375</sup> Force est de rappeler ici qu'après la révision constitutionnelle de 2016, l'article 120, alinéa 5, dispose que : 'Dans tous les cas, le Conseil de la Nation adopte le texte voté par l'Assemblée Populaire Nationale, à la majorité de ses membres présents pour les projets de lois ordinaires, ou à la majorité absolue pour les projets de lois organiques.'

<sup>376</sup> Intervention orale de M. KECHOUD Mohamed. CONSEIL DE LA NATION DE L'ALGERIE. Les sources intellectuelles et politiques du Conseil de la Nation, *op.cit.*, pp. 53-56.

l'ineffectivité de la décentralisation, la limitation du rôle des Assemblées locales, l'absence de suivi/évaluation des activités et de reddition des comptes outre les problèmes d'articulation des actions initiées aux différents niveaux de décision : commune, wilaya et pouvoir central <sup>377</sup>.

Les débats des parlementaires, notamment les membres du Conseil de la Nation, sur le projet de loi qui leur a été présenté, ont aussi confirmé le contenu du rapport d'évaluation du M.A.E.P. que les lois de décentralisation de 1990 sont devenues inadaptées à l'évolution des sphères sociopolitique et économique du pays, que ce soit durant les années 2000 ou pendant la crise politique et sécuritaire des années 1990 lorsque les assemblées populaires locales ont connu des dysfonctionnements très graves, ayant entraîné un blocage total, au détriment de la cohésion et l'intérêt des communautés locales <sup>378</sup>.

En effet, selon A. BOUDHIAF, professeur de droit public, la loi relative à la commune de 1990 n'a pas pu résoudre les tensions générées par un pluralisme en voie de consolidation, aussi bien que par de nouveaux problèmes liés au développement démographique, la concentration des citoyens dans les villes, l'accroissement du nombre des citoyens instruits et à bien d'autres variables locales et nationales.... <sup>379</sup>

---

<sup>377</sup> MECANISME AFRICAIN D'EVALUATION DE LA REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE [en ligne]. Rapport d'évaluation du MAEP N° 5, juin 2007, p. 76. Disponible sur : [http://www1.uneca.org/Portals/aprm/Documents/CountryReports/Algeria\\_FR.pdf](http://www1.uneca.org/Portals/aprm/Documents/CountryReports/Algeria_FR.pdf) (consulté le premier décembre 2014).

<sup>378</sup> CONSEIL DE LA NATION. Procès-verbal de la quatorzième session plénière du Conseil de la Nation, tenue le 25 mai 2011. Journal officiel des délibérations du Conseil de la Nation, n° 11 du 26 juin 2011, pp. 3-6.

<sup>379</sup> BOUDHIAF Ammar. *La loi de la commune (en arabe)*. 1<sup>ère</sup> édition. Alger : Editions Jussour, 2012, pp. 10-11.

بوضياف عمار. *قانون البلدية*. ط1. الجزائر: الجسور للنشر والتوزيع، 2012، ص. 10-11.

Les membres du Conseil de la Nation ont débattu, pendant trois jours, le projet de loi relative à la commune avant de l'approuver par 117 membres (79 présents et 38 par procuration) avec une seule abstention enregistrée, mais sans aucune opposition <sup>380</sup>. Cette approbation indique clairement l'acceptation presque unanime du nouveau code de la commune. Il est, aussi, à noter que les membres du Conseil de la Nation n'ont pas manqué d'exprimer leur satisfaction par rapport à la nouvelle mouture <sup>381</sup>.

Conformément à la nouvelle loi relative à la commune, promulguée le 3 juillet, 2011, l'Assemblée Populaire Communale peut régler par délibération toutes les questions qui rentrent dans sa sphère de compétences et que celles, assujetties à l'approbation postérieure de la tutelle, sont délimitées par la loi : les délibérations portant sur les budgets et comptes, les conventions de jumelage, l'acceptation des dons et legs de l'étranger et l'aliénation des biens immobiliers de la commune <sup>382</sup>.

## **c-2) L'adoption de la loi relative à la Wilaya**

Une année après l'adoption de la loi communale, un projet de loi relatif à la wilaya a été présenté au parlement. Ce projet ne revêt pas une importance moindre que celle de la loi communale, car depuis la promulgation des lois de décentralisation des années soixante, la wilaya a assumé, outre la gestion du service public, le rôle de médiateur entre l'État et les communes et d'acteur important du développement socioéconomique <sup>383</sup>.

---

<sup>380</sup> CONSEIL DE LA NATION. Procès-verbal de la quatorzième session plénière du Conseil de la Nation tenue le 25 mai 2011, *op.cit.*, pp. 3-8.

<sup>381</sup> *Idem.*

<sup>382</sup> Loi n° 11-10 du 22 juin 2011 relative à la commune. J.O.R.A.D.P. n° 37 du 3 juillet 2011, pp. 4-24.

<sup>383</sup> BADRI Abdelmadjid . PME Territoriaux et développement régional en Algérie – Défis & Perspectives –Étude Territoire – Ouest Algérie - Thèse : Sciences économiques. Tlemcen : Université Abou Bekr Belkaid, 2014/2015, pp. 72 et s.



Néanmoins, comme il a été expliqué ci-dessus, la loi relative à la wilaya de 1990 a toujours fait l'objet de critiques que ce soit par les observateurs ou par les Assemblées Populaires de Wilaya (A.P.W.), elles-mêmes, qui la considèrent restrictive des prérogatives des élus locaux.

Le projet de loi relatif à la wilaya, présenté devant le Parlement, en 2012, était différent de la loi relative à la commune, car la Wilaya a la responsabilité totale et décide, donc, de tous les actes qui concernent la gestion territoriale. Une synergie est, ainsi, créée entre les différents services de l'État, à l'échelle de la Wilaya <sup>384</sup>. L'ex-ministre de l'intérieur et des collectivités locales, D. OUELD KABLIA, a affirmé que ce projet vise à faire de la Wilaya un lieu de solidarité et de coordination nationale complémentaire de celui de la commune <sup>385</sup>.

Les débats du projet de loi relatif à la Wilaya se sont étendus à l'A.P.N. sur trois séances (deux séances le 3 janvier 2012 et une séance le lendemain). La commission des affaires juridiques, administratives et des libertés de l'A.P.N. a été en faveur de l'élargissement du champ de compétence de l'A.P.W., notamment dans les domaines du tourisme, des forêts, de l'information et de la communication, ce qui va de pair avec les grandes orientations politiques et économiques, en l'Algérie. À cet effet, la commission a proposé des amendements de trente-huit (38) articles sur les cent quatre-vingt-quatre (184) articles qui composent la loi relative à la Wilaya <sup>386</sup>, à savoir les articles : 1,7,8, 13, 9, 15, 16,18, 22, 23, 31, 33, 35, 38, 45, 51, 53, 55, 56, 58, 59, 61, 62, 66, 67, 69, 71, 78, 83, 84, 87, 93, 97, 99, 105, 120, 139 et 140 <sup>387</sup>.

---

<sup>384</sup> *Ibid.* p. 267.

<sup>385</sup> AKRAM Houria. A.P.N. Examen PAR L'APN du projet de loi relatif à la wilaya : Coordination et complémentarité entre instances locales, exécutives et élus. *in El moudjahid*, 2012, n° 14400 nouvelle série, p. 3.

<sup>386</sup> Loi n°12-07 du 21 février 2012 relative à la wilaya. J.O.R.A.D.P. n° 12 du 29 février 2012, p. 11.

<sup>387</sup> ASSEMBLEE POPULAIRE NATIONALE. Journal officiel des délibérations de l'A.P.N. du 3 janvier 2012, pp. 3-54.

Faut-il rappeler aussi que la position du Wali a été renforcée dans l'esprit du discours qu'a donné le Président de la République, le 25 novembre 2000, devant le comité chargé de la réforme administrative, qui a affirmé que c'est autour du Wali que doivent s'ordonner les activités de la wilaya et qu'il demeure le coordinateur des services extérieurs, en tant que représentant des ministres et prolongement de leurs actions dans la Wilaya <sup>388</sup>. C'est, donc, un choix politique d'avoir un Wali puissant au niveau local.

Il est à noter que les projets de lois relatifs à la commune et à la Wilaya n'ont pas trouvé que des échos positifs, car certains élus locaux considèrent la loi relative à la Wilaya comme une loi en trompe-l'œil qui n'apporte rien de nouveau. Les commentaires du P/A.P.W. de Bejaïa, H. FERHAT, à titre d'exemple, allaient en sens inverse de ceux du ministre de l'Intérieur, car, dit-il, on a renforcé les pouvoirs du Wali au détriment de l'A.P.W. qui reste un organe délibérant sans aucun pouvoir d'exécution, ni de contrôle ou de suivi et sans aucun pouvoir de proposition, alors qu'une décentralisation signifie plus de pouvoir de décision des A.P.W. et cela n'est possible que dans une vraie démocratie. Il ajouta aussi : 'Je suis de l'émanation du peuple, ma tutelle c'est le peuple donc il faut que ce soit l'élu qui décide comment, quoi et pourquoi' <sup>389</sup>.

---

<sup>388</sup> PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE. Discours du Président de la République lors de l'installation du comité de la réforme [en ligne]. *loc.cit.*

<sup>389</sup> BEJAIA AUJOURD'HUI.COM. Le nouveau code de la wilaya : une loi en trompe-l'œil ? [en ligne]. 04 janvier 2012. Disponible sur : <<http://bejaia-aujourd'hui.com/2012/01/le-nouveau-code-de-la-wilaya-une-loi-en-trompe-loeil/>> (consulté le premier décembre 2014).

## 2. Le contrôle de l'action gouvernementale

Outre l'évaluation de son rôle législatif, le rôle de contrôle de l'action du gouvernement peut aussi apporter des réponses, quant à l'effectivité de la seconde chambre parlementaire algérienne dans la représentation des collectivités locales.

Durant l'ère socialiste (1962-1989), le Parti unique, le F.L.N., était la force d'avant-garde de la société et la seule force politique qui dirigeait la nation et qui contrôlait l'action du gouvernement, l'administration publique et les institutions de l'État, y compris l'Assemblée populaire nationale. Néanmoins, cette dernière exerçait le contrôle dans sa dimension populaire, sous l'égide du parti <sup>390</sup>.

Après l'adoption de la constitution de 1989, le Parlement, composé des militants du F.L.N., était dissous et le processus électoral fut interrompu empêchant, ainsi, de constituer le premier parlement pluraliste. Sous le règne de la constitution de 1996, le Conseil de la Nation assume, avec la première chambre, la mission de contrôle de l'action du gouvernement à travers les questions orales ou écrites qui sont diffusées directement sur la télévision, l'audition des ministres dans les commissions parlementaires ainsi que les sorties de terrain effectuées par les membres des deux chambres pour suivre les différents projets de développement dans tous les secteurs, que ce soit à l'échelle nationale ou territoriale <sup>391</sup>.

En vertu de l'article 80 de la constitution et des articles 47 et 49 de la loi organique n° 99/02 précitée, le gouvernement n'est obligé de présenter son programme que devant l'A.P.N. , alors que les membres du Conseil de la Nation n'ont qu'en prendre connaissance. Malgré cela, le Conseil de la Nation s'est accoutumé à débattre le programme du gouvernement. Cette pratique, acceptée par tous les premiers

---

<sup>390</sup> AWABDI Ammar. L'acte de contrôle parlementaire et son rôle dans la défense des droits des citoyens (en arabe). *in Revue Alfikr Albarlamani*, décembre 2002, n° 1, p. 54.

عوابدي عمار. عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع على حقوق المواطنين. في مجلة الفكر البرلماني، ديسمبر 2002، عدد 1، ص. 54.

<sup>391</sup> KHERBACHI Aquila. *op.cit.*, pp. 383-384.

ministres, constitue un renforcement du rôle du Conseil de la Nation <sup>392</sup>. Après le débat, le Conseil de la Nation peut voter une résolution qui, selon les cas, renforce ou affaiblit la position politique du gouvernement sans, pour autant, pouvoir engager sa responsabilité politique. L'A.N.P., au contraire, dispose théoriquement de ce droit, mais la motion de censure n'a jamais été évoquée par les députés, étant très difficile à engager, ce qui réduit l'efficacité des mécanismes de contrôle et fait que le gouvernement ne se sent jamais menacé <sup>393</sup>. Les discussions et les débats peuvent donc être 'chauds', mais la motion de censure n'a jamais été évoquée depuis l'indépendance <sup>394</sup>.

Quant à la déclaration de politique générale, le gouvernement peut ou non la présenter devant le Conseil de la Nation.

Il est à noter que le Conseil constitutionnel a interprété de manière restrictive le rôle de contrôle du Parlement. En effet, lors de son contrôle de la loi relative au député, en 1989 <sup>395</sup>, et de la loi relative au membre du parlement, en 2001 <sup>396</sup>, le Conseil a

---

<sup>392</sup> BOUKRA Idris. La position du Conseil de la Nation dans le régime constitutionnel algérien (en arabe). in *Revue Idara*, Vol. 10, 2000, n° 1, pp.76-

إدريس بوكرا، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مجلة إدارة، مجلد 10، الجزائر 2000، عدد 1، ص 76.

<sup>393</sup> Voir : LAAROUSSI Rabah. Lecture dans la performance politique du parlement pluraliste algérien. in *Revue Dirassat Istratijia*, juillet 2007, n° 4, p. 3.

لعروسي رباح. قراءة في الأداء السياسي للبرلمان التعددي الجزائري. في مجلة دراسات استراتيجية، جويلية 2007، العدد 4، ص 3.

ET BELHADJ Salah. Les institutions politiques et le droit constitutionnel en Algérie de l'indépendance à aujourd'hui. Alger : Office des Publications Universitaires, 2010, p. 235.

بلحاج صالح. المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال الى اليوم. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2010، ص.235.

<sup>394</sup> *Idem*.

<sup>395</sup> CONSEIL CONSTITUTIONNEL. Décision n° 2 D-L-CC-89 du 30 août 1989 relative au statut de député [en ligne]. Disponible sur :

<<http://www.conseil-constitutionnel.dz/indexFR.htm>> (page consultée le 13/10/2014).

<sup>396</sup> CONSEIL CONSTITUTIONNEL. Avis n° 12/ A.L/CC/01 du 13 Janvier 2001 relatif à la constitutionnalité de la loi portant statut du membre du Parlement [en ligne]. Disponible sur : <<http://www.conseil-constitutionnel.dz/cont2001-1.htm>> (consulté le 13 mars 2015).

considéré que le rôle de contrôle du parlement ne peut être exercé que sur le gouvernement et ne peut être étendu aux autres institutions ou organes à caractère administratif que par le biais des commissions parlementaires d'investigation. Le conseil constitutionnel ajoute que l'implication des députés ou, généralement, des membres du parlement dans ces affaires constituerait une immixtion du pouvoir législatif dans le pouvoir exécutif. Ceci éloigne le député et le membre du Conseil de la Nation du suivi de la vie locale, sous prétexte que leur mandat est à caractère national<sup>397</sup>.

Des juristes ont considéré cette position comme contradictoire, car tantôt le Conseil Constitutionnel reconnaît le contrôle des institutions publiques par le Parlement, tantôt il exclut le membre du parlement de cette mission, sur la base du respect du principe de séparation des pouvoirs, alors que cette séparation ne devrait concerner que les institutions à caractère politique<sup>398</sup>.

En 2004, l'ex-Président du Conseil Constitutionnel, M. BEDJAOUI, a, de son côté, constaté que la relation actuelle entre le Parlement et le conseil constitutionnel devrait être objet de révision constitutionnelle, car étant un obstacle à la consolidation de la démocratie, en Algérie<sup>399</sup>, ce qui pourrait être la seule issue pour desserrer l'étau du Conseil Constitutionnel à l'encontre du parlement<sup>400</sup>.

---

<sup>397</sup> *Idem.*

<sup>398</sup> REDAOUI Mourad. *L'effectivité du contrôle de la constitutionnalité des lois dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel algérien*. Mémoire de magistère Droit Public. Constantine : Université des Frères Mentouri, 2004, p. 26.

رداوي مراد. فعالية الرقابة على دستورية القوانين في ظل اجتهاد المجلس الدستوري الجزائري. مذكرة ماجستير- " قانون عام. قسنطينة : جامعة الإخوة منتوري، 2004 ، ص.26.

<sup>399</sup> BEDJAOUI Mohamed. Le Conseil Constitutionnel, prérogatives...réalisations...et horizons (en arabe). *in Revue Alfikr Albarlamani*. Avril2004, n° 5, p. 41.

بجاوي محمد. المجلس الدستوري صلاحيات ... إنجازات ... وآفاق. في مجلة الفكر البرلماني. 2004أفريل، عدد 5، ص. 41 .

<sup>400</sup> LE ROY Thierry. *op.cit.*, , p. 548.

## **Section 2 : L'incidence du changement de paradigme des collectivités locales sur la consolidation du socle de légitimité du Conseil de la Nation**

Si la section précédente a tenté d'estimer l'incidence de l'instauration du Conseil de la Nation sur la redéfinition du cadre juridique des collectivités locales, la présente section essaye d'évaluer l'incidence du rôle des collectivités locales sur la consolidation de la légitimité du Conseil de la Nation, notamment après la promulgation des lois de décentralisation, en 2011 et 2012.

Depuis l'indépendance, l'Algérie a vécu, entre un empirisme dépourvu de toute perspective stratégique et une idéologisation loin des circonstances propres, une expérience de décentralisation locale plus ou moins riche.

Dans le cadre d'une réforme globale de l'État, entamée depuis le début des années 2000, l'Algérie a recherché le meilleur partage des missions et ressources entre le pouvoir central et les collectivités locales. Comme le constate N. KADA, les réformes relatives à la décentralisation locale ne sont pas de simple procédés techniques et périodiques de réorganisation des collectivités territoriales et de leurs compétences ; bien au contraire aux apparences, ces réformes reflètent la vision de l'État de la décentralisation et de la territorialisation des politiques publiques, tout en insistant sur les missions qu'il entend conserver<sup>401</sup>.

Par l'adoption de la loi communale, en 2011, et de la loi de la Wilaya, en 2012, les collectivités locales ont connu un changement de paradigme qui privilégie l'avènement d'une démocratie participative, basée sur une vision du développement, ancrée sur la participation des acteurs locaux et la responsabilité de tous les

---

<sup>401</sup> KADA Nicolas. L'État et le territoire : quelles missions pour quelle vision ? in . in *Revue Française d'Administration Publique*, 2015-4, n°156, pp. 907-922.

segments des acteurs locaux : élus, administration, société civile et citoyens <sup>402</sup>. Le processus de prise de décision voudrait donc que les acteurs locaux soient concernés de telle façon que la communauté locale devienne une force de proposition, de participation à l'exécution des politiques nationales et de prise en charge des préoccupations des citoyens au niveau de la localité et une source de consultation à chaque fois que les lois et règlements l'exigent.

Ce changement de paradigme de la décentralisation, en Algérie, pourrait influencer, d'une part, sur la représentation indirecte des communautés locales dans le Conseil de la Nation, par le biais de leurs élus locaux, et, d'autre part, sur le rôle du Conseil de la Nation dans la représentation des collectivités locales, notamment lors du contrôle de l'action du gouvernement, mais aussi à travers ses activités diverses d'ordre scientifique, culturel...

Ce changement peut être appréhendé selon deux points essentiels : le premier point tourne autour du partage des missions et des ressources entre les collectivités locales et l'État ; le deuxième concerne la redéfinition des rapports entre les représentants de l'État et les représentants des communautés locales au niveau des collectivités locales.

## **A/ Le partage des missions et des ressources entre l'État et les collectivités locales**

Il n'existe pas une formule unique prescrite pour équilibrer les compétences et les ressources entre l'État et les collectivités locales ; ainsi, les modes de partage sont aussi divers que les motivations qui les sous-tendent.

Le premier point de cette section tente, donc, dans une perspective comparative, de comprendre la nouvelle logique de ce partage en Algérie.

---

<sup>402</sup> Sur ce changement de paradigme, voir BENAKEZOUH Chabane. La dimension constitutionnelle de la décentralisation territoriale en Algérie. *op.cit.*, pp. 134 et s.

# 1. La nouvelle logique algérienne de partage des compétences entre l'État et les collectivités locales

Durant les dernières années, l'État algérien s'est efforcé de se redéfinir vis-à-vis de son environnement global et des arènes locales <sup>403</sup>. On s'inspirant du droit comparé, on essaye de savoir comment les scènes locales peuvent-elles influencer le politique national et l'inciter à percevoir les collectivités locales comme des partenaires et non pas comme une forme de déconcentration avancée.

Le droit comparé évoque différents modes de partage de compétences entre l'État et les entités territoriales infra étatiques. Dans une étude comparative de M. SUSKI sur certaines autonomies, il conclut que les constitutions et les statuts d'autonomie des différents cas objet de son étude, emploient différents mécanismes de répartition des pouvoirs entre le législateur national et le législateur infra étatique. Cependant, il conclut aussi que les pouvoirs des entités infra étatiques seraient, dans la plupart des cas, attribués sur la base de l'énumération, alors que les pouvoirs résiduels reviennent au pouvoir central <sup>404</sup>. En effet, le mode anglais, par exemple, opte pour la délimitation des pouvoirs et compétences des entités décentralisées alors que le mode français tend vers un caractère non limitatif des attributions des assemblées locales <sup>405</sup>.

Faut-il noter aussi que la question de partage des compétences entre l'État et les collectivités locales n'est pas une question interne. Des outils internationaux ont abordé cette question, telle la charte européenne de l'autonomie locale <sup>406</sup>. Dans le cadre de cette charte, un dispositif juridique mis en place, à savoir le règlement

---

<sup>403</sup> DAHOU Tarik. *op.cit.*, p. 18.

<sup>404</sup> SUKSI Markku. *op.cit.*, p. 277.

<sup>405</sup> De LAUBADERE André, VENEZIA Jean-Claude et GAUDEMONT Yves. *Traité de droit administratif*. T1, 15<sup>e</sup> édition. Paris : Dalloz, 1999, p. 145.

<sup>406</sup> Voir, par exemple, l'article 4. COLLECTION REFERENCE. Charte européenne de l'autonomie locale et rapport explicatif, p. 14 [en ligne]. *loc.cit.*



n°1082/2006, relatif à un Groupement Européen de Coopération Territoriale (GECT), peut avoir un impact direct sur, non seulement le partage des compétences entre l'État et les entités territoriales, mais aussi sur l'organisation des collectivités locales, la coordination des politiques locales et la défense des intérêts territoriaux, pour un meilleur équilibre avec les intérêts nationaux <sup>407</sup>.

Faut-il aussi rappeler que l'expérience française demeure la source d'inspiration la plus significative pour l'ordonnancement juridique en Algérie.

### **a) L'expérience française : source d'inspiration pour la décentralisation locale en Algérie**

Le législateur français a été hésitant quant à l'adoption ou non de la clause générale de compétence des départements et des régions. D'abord il l'a supprimée par la loi de 2010, l'a rétabli par la loi du 27 janvier 2014 pour la supprimer de nouveau par la loi du 7 août 2015.

Cependant, la clause générale de compétence demeure la seule clef de compréhension de certaines interventions locales ; néanmoins, elle a changé de sens : elle n'a plus à être interprétée comme un fondement de l'action des collectivités locales, ni être un moyen de défense, voire d'existence de ces collectivités face à l'État, elle est plutôt, la garantie du maintien de l'initiative, de l'intervention, sans laquelle toute répartition des compétences serait vouée à figer le rôle de ces collectivités <sup>408</sup>. Ceci concorde avec l'article 4, notamment les points 1

---

<sup>407</sup> Voir la communication de MOLINIER Joël, intitulée 'L'impact du droit de l'union européenne sur l'organisation des collectivités territoriales'. INSTITUT DU DROIT DE L'ESPACE DES TERRITOIRES DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION-IDETCOM (EA 785). *op.cit.*, p. 338.

<sup>408</sup> PONTIER Jean-Marie. Nouvelles observations de la clause générale de compétence. *in Mélanges Jean-Claude DOUENCE*. Paris : Dalloz, 2006, p. 365-394, 2006.

et 2, de la Charte européenne de l'autonomie locale <sup>409</sup> qui prévoit que les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative concernant toute question non exclue de leurs compétences, car, toujours selon la charte, l'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber aux autorités les plus proches des citoyens, compte tenu de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie <sup>410</sup>.

Le Conseil constitutionnel français a aussi conclu dans sa décision du 9 décembre 2010 que la suppression de la clause générale de compétence pour le département et la région n'implique pas que le conseil général ou régional ne pouvait se saisir 'de tout objet d'intérêt départemental ou régional pour lequel la loi n'a donné compétence à aucune autre personne publique' et ce, sur la base de l'article 72 de la Constitution qui dispose que les collectivités locales 'ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon' <sup>411</sup>. Les décisions du Conseil Constitutionnel français, concernant les compétences des collectivités locales, démontrent que la clause générale et l'énumération des compétences sont toutes deux au service de la libre administration, ce qui peut aussi expliquer la position du législateur français qui n'a pas fait un choix tranchant entre collectivités territoriales généralistes ou spécialisées.

---

<sup>409</sup> Le rapport explicatif de cette charte édulcore cette affirmation dans son paragraphe 2 relatif à l'explication de l'article 4 de la charte : 'Dans certains États membres, cependant, les collectivités locales doivent pouvoir montrer que leurs actions sont autorisées par la législation...'

<sup>410</sup> CONSEIL DE L'EUROPE. Charte européenne de l'autonomie locale [en ligne]. *loc.cit.*

<sup>411</sup> CONSEIL CONSTITUTIONNEL. Décision n° 2010-618 DC du 09 décembre 2010 [en ligne]. Disponible sur : <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2010/2010-618-dc/decision-n-2010-618-dc-du-09-decembre-2010.51194.html>> (consulté le 12/12/2014).

En effet, c'est ce qu'on remarque de la lecture de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales <sup>412</sup>. Celle-ci vise la simplification de l'organisation territoriale (communes, intercommunalités, départements, régions) ainsi que la clarification des compétences et des financements, parce qu'à cause de la fragmentation du paysage institutionnel, l'enchevêtrement des compétences et les excès de la pratique des financements croisés ont suscité des soucis du gouvernement, notamment, le souci de simplification et d'efficacité pour l'usager, le souci de lisibilité pour le citoyen et le souci d'économie pour le contribuable <sup>413</sup>. La loi a aussi prévu la spécialisation des compétences des régions et des départements qui, à partir du 1er janvier 2015, ne disposent plus de la clause générale de compétences, mais de 'compétences exclusives' qui ne pourront être exercées par un autre niveau de collectivité, hormis les domaines du sport, du tourisme et de la culture <sup>414</sup>. Cette loi ajoute que ces collectivités conservent la capacité d'initiative locale sur tout objet où elles pourront justifier d'un intérêt local <sup>415</sup>. En outre, la même loi rend possible la fusion d'une région et les départements qui la composent, ce qui pourrait supprimer de nombreux doublons, créer des synergies entre différents services et réaliser des économies <sup>416</sup>.

---

<sup>412</sup> LEGIFRANCE.FR. Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales [en ligne]. Disponible sur :

<<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023239624&categorieLien=i>> (consulté le 12/12/2014).

<sup>413</sup> NEMERY Jean-Claude. *op.cit.*, p. 49.

<sup>414</sup> Voir la communication de BARELLA Xavier, intitulée 'Une prétendue solution contre les maux de la décentralisation : la suppression de la clause générale de compétence'. INSTITUT DU DROIT DE L'ESPACE DES TERRITOIRES DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION-IDETCOM (EA 785). *op.cit.*, p. 138.

<sup>415</sup> *Idem.*

<sup>416</sup> Voir HERTZOG Robert. Réformes des collectivités territoriales : de pressantes causes économiques, d'incertains résultats financiers. INSTITUT DU DROIT DE L'ESPACE DES TERRITOIRES DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION-IDETCOM (EA 785). *op.cit.*, p. 65.

L'intercommunalité est de plus en plus imposée sous différentes formes. Parallèlement, les différences s'accroissent entre les communes en même temps que celles-ci participent à des fonctions d'intérêt général différenciées qui appellent une coopération de plus en plus marquée et complexe entre ces collectivités et d'autres personnes, dont l'État <sup>417</sup>. Comme le constate G. MARCOU, le système français d'administration territoriale est pivoté par le couple État (préfet)-commune (intercommunalité) <sup>418</sup>.

Quant à la question de contrôle entre collectivités, la loi du 7 janvier 1983, en son article L1111-3, a, déjà, interdit les tutelles entre collectivités, car c'est l'État qui est habilité à le faire <sup>419</sup>. Cette interdiction, qui vise à protéger la libre administration des collectivités territoriales, a été élevée, en 2003, au rang constitutionnel par l'article 72, alinéa 5 <sup>420</sup>, qui, en contrepartie, prévoit une collectivité, dite 'chef de file', pour gérer, de manière commune, une compétence qui nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales ou de groupements de collectivités <sup>421</sup>. Cette technique a été concrétisée par la loi du 27 janvier 2014 relative à la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Ainsi, la région est chef de file, notamment en matière de développement économique et d'organisation de l'intermodalité et de complémentarité des transports, de biodiversité et de transition énergétique, de climat et d'énergie, ou encore de soutien à l'innovation et à l'internationalisation des entreprises ; le département est chef de file en matière

---

<sup>417</sup> PONTIER Jean-Marie. Quelles compétences pour quelles communes ? *Ibid.*, pp. 989-104.

<sup>418</sup> MARCOU Gérard. L'État, la décentralisation et les régions. *in Revue Française d'Administration Publique*, 2015-4, n°156, pp. 887-906.

<sup>419</sup> BARELLA Xavier. *Ibid.*, p. 141.

<sup>420</sup> Conformément à la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. LEGIFRANCE.FR. [en ligne]. Disponible sur : <<http://www.vie-publique.fr/actualite/panorama/texte-vote/loi-constitutionnelle-du-28-mars-2003-relative-organisation-decentralisee-republique.html>> (consulté le 13/04/2015).

<sup>421</sup> *Idem.*

d'action sociale et de développement social, d'autonomie des personnes et de solidarité des territoires <sup>422</sup> ; la commune <sup>423</sup> est chef de file en ce qui concerne les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives à la mobilité durable, à l'organisation des services publics de proximité, à l'aménagement de l'espace et au développement local <sup>424</sup>.

Les réformes relatives à la répartition des compétences et des ressources, en France, se sont accompagnées de la rénovation de la conception française de la démocratie locale. À cet égard, la loi n° 2010-1563, précitée, prévoit, notamment, le remplacement des conseillers généraux et des conseillers régionaux par un nouveau type d'élu local : le conseiller territorial, siégeant à la fois au conseil général et au conseil régional ; des dispositions prises pour des soucis économiques et qui semblent rompre avec la démocratie locale à la française, selon J.C. NEMERY <sup>425</sup>, et qui suscite une domination des intérêts départementaux de manière à ce que la région devienne une manière d'être du département <sup>426</sup>. B. FAURE craint que cette loi ne reflète des choix politiques sous l'habillage technocrate qui ne prend pas en compte les réalités locales diverses et différentes et ajoute que cette loi représente

---

<sup>422</sup> LEGIFRANCE.GOUV.FR. Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles [en ligne]. Disponible sur : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028526298&categorieLien=id> (consulté le 13/04/2015).

<sup>423</sup> L'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, auquel la commune aurait transféré ses compétences, peut aussi assumer le rôle de chef de file.

<sup>424</sup> LEGIFRANCE.GOUV.FR. Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles [en ligne]. *loc.cit.*

<sup>425</sup> NEMERY Jean Claude. INSTITUT DU DROIT DE L'ESPACE DES TERRITOIRES DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION-IDETCOM (EA 785). *op.cit.*, p. 48.

<sup>426</sup> DENJA Sébastien. L'impact de la création des conseillers territoriaux sur la démocratie et l'architecture institutionnelle locales. *Ibid.*, p.93.

un revers pour la démocratie locale <sup>427</sup> et la décentralisation, car, selon lui, il y aurait une constitution implicite qui nourrit la crainte de la décentralisation au même titre que la méfiance envers les juges <sup>428</sup>. S. LAMOUREUX, de sa part, conclut, avec sarcasme, que le feuilleton relatif à la réforme des collectivités territoriales, au regard des enjeux proposés par le texte lui-même et de sa longue gestation, laisse penser à la montagne qui, enfin, accouche d'une souris juridictionnelle <sup>429</sup> !

En conclusion, les propos de A. BERTRAND, chercheuse au C.N.R.S., sont très expressifs lorsqu'elle a souligné que la question n'est pas tant de supprimer un niveau territorial ou de privilégier l'un d'entre eux au détriment des autres, que de faire en sorte que les bonnes décisions soient prises le plus démocratiquement possible à l'échelle la plus pertinente qui n'est pas nécessairement la plus grande <sup>430</sup>.

---

<sup>427</sup> Il faut noter que la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République a reconnu le droit de pétition qui permet aux électeurs locaux d'inscrire à l'ordre du jour de l'organe délibérant une question relevant de sa compétence qui peut à son tour la soumettre à l'appréciation de la communauté locale par référendum valant décision, alors que l'ancien article 72, alinéa 2, de la constitution ne prévoyait que la démocratie représentative en disposant que : 'les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi'. NGONO TSIMI Landry. *op.cit.*, P. 82.

<sup>428</sup> FAURE Bertrand. La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales : l'arnaque ou le territoire. INSTITUT DU DROIT DE L'ESPACE DES TERRITOIRES DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION-IDETCOM (EA 785). *op.cit.*, pp. 44 et 45.

<sup>429</sup> LAMOUREUX Sophie. La réforme des collectivités territoriales et le Conseil constitutionnel : ombres et lumière (À propos des décisions nos 2010-618 DC du 9 décembre 2010, Loi de réforme des collectivités territoriales, JO du 17 décembre 2010, p. 22181, 2011-632 DC du 23 juin 2011, Loi fixant le nombre des conseillers territoriaux de chaque département et de chaque région, J.O. du 28 juin 2011, p. 10896. 2011-634 DC du 21 juillet 2011, Loi fixant le nombre des conseillers territoriaux de chaque département et de chaque région, J.O. du 27 juillet 2011, p. 12748). *in Revue française de droit constitutionnel*, 2012-1, n° 89, pp. 83-103.

<sup>430</sup> BERTRAND Aliénord. La démocratie à l'épreuve de l'écologie politique. *in Cahiers philosophiques*, octobre 2009-3, n° 119, pp. 61-78.

## **b) Partage et délégation des compétences en Algérie : l'instauration d'une meilleure coordination des compétences**

Dans le contexte africain, le rapport sur l' 'état des lieux de la décentralisation en Afrique', publié en 2000, sous l'égide du Partenariat pour le Développement Local (PDM), indique que plusieurs pays africains n'ont pas toujours rendu effectif les transferts de compétences ou que leur mise en œuvre et leur champ d'action demeurent tellement vagues, qu'ils conduisent à des confusions <sup>431</sup>. C'est presque le cas pour l'Algérie pendant les années 1990.

Pour pallier les carences des lois de décentralisation de 1990, les nouvelles lois relatives à la commune et à la Wilaya, en vigueur, ont visé une meilleure adéquation entre les missions des collectivités locales et leurs ressources qui devraient être fixées selon leur quote-part du produit national brut. Ceci nécessite l'éclaircissement des rapports entre l'État, la wilaya et la commune sous la forme de compétences spéciales, partagées ou déléguées et ce, dans l'optique des principes de la décentralisation, consacrés par la constitution, notamment : le respect rigoureux du régime républicain, basé sur le pluralisme et la souveraineté populaire, exprimée à travers le scrutin universel à l'échelle nationale et locale <sup>432</sup>.

---

<sup>431</sup> Ce constat a été fait par le Rapport sur l'état de la décentralisation, en Afrique, préparé et validé par les directeurs africains en charge de la mise en œuvre des politiques de développement local dans leurs États respectifs au cours des travaux préparatoires en préparation de la 2<sup>ème</sup> Session Ministérielle de la Conférence Africaine de la Décentralisation et du Développement Local (CADDEL), cité dans : DIRECTION GÉNÉRALE DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE ET DU DÉVELOPPEMENT. Partenariat pour le développement municipal (PDM) : Évaluation conjointe franco-canadienne (1991-2006), n° 96 Évaluations, Ministère des Affaires étrangères et européennes [en ligne] février 2007. Disponible sur : < [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/375\\_PDM.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/375_PDM.pdf) > (consulté le 07/09/2015).

<sup>432</sup> BOUDHIAF Ammar. *op.cit.*, p. 15.

## **b-1) Les compétences wilayales**

L'échelon supérieur, la Wilaya, est une collectivité territoriale décentralisée et, en même temps, une circonscription administrative déconcentrée de l'État, chargée de la mise en œuvre des politiques publiques et de l'action déconcentrée de l'État dans le cadre de la répartition des compétences et des moyens entre les échelons centraux et territoriaux <sup>433</sup>.

Une vue d'ensemble sur les compétences de la Wilaya, permet de citer les compétences les plus importantes, surtout : la participation à l'élaboration de son plan d'aménagement, la contribution à la réalisation des programmes d'habitat, l'initiation de toute action visant à la réalisation des équipements publics et à la contribution au développement harmonieux et équilibré sur les plans économique, social et culturel à son échelle, le vote du budget et du compte administratif, la délibération sur les dons et legs qu'elle reçoit et la possibilité de créer des établissements publics à son niveau.

À cet effet, l'organe délibérant de la Wilaya (l'A.P.W.) peut délibérer sur les objets relevant des compétences qui lui sont dévolues par les lois et règlements et sur toute affaire présentant un intérêt pour la wilaya et dont elle est saisie, sur proposition du tiers (1/3) de ses membres, par son président ou par le Wali ; d'autre part et dans le cadre de la complémentarité et de l'harmonie des actions à l'échelle locale, la Wilaya prête assistance aux communes dans le but de la réalisation d'équipements qui, par leur dimension, leur importance ou leur utilisation, dépassent les capacités des communes <sup>434</sup>.

---

<sup>433</sup> Voir les article 1 et 4 de la loi de la Wilaya : Loi n°12-07 du 21 février 2012 relative à la wilaya. *op.cit.*, p. 6.

<sup>434</sup> Voir les articles 74-78, *Ibid.*, p. 13.



Il est à noter que la nouvelle loi permet expressément à l'A.P.W. de créer des commissions d'enquête sur proposition du P/A.P.W. ou d'au moins le tiers (1/3) des membres en exercice, alors que la précédente n'a évoqué que de façon ambiguë la possibilité de créer des commissions provisoires ; d'autre part, l'article 37 permet aux membres de l'A.P.W. de poser des questions écrites aux directeurs ou responsables des services déconcentrés au niveau de la Wilaya, ce qui constitue, selon A. BOUDHIAF, une vraie mise en valeur du contrôle populaire au niveau local, à travers les représentants de la localité, conformément à la constitution <sup>435</sup>.

Outre ses compétences propres, la Wilaya peut, dans la limite des lois et règlements, intervenir dans des domaines relevant des attributions de l'État en participant à la mise en œuvre d'actions inscrites dans le cadre des politiques publiques économiques et sociales ; son assemblée peut proposer annuellement une liste de projets en vue de les inscrire dans les programmes sectoriels publics comme elle peut donner son avis pour tout ce qui concerne les affaires de la wilaya et formuler des observations au ministre compétent <sup>436</sup>.

## **b-2) Les compétences communales**

Une vue d'ensemble sur le domaine d'action de la commune révèle que celle-ci dispose d'un nombre de compétences qui couvrent, en particulier, le développement local, l'urbanisme, les infrastructures, l'action sociale, le tourisme, l'éducation, la culture et l'hygiène <sup>437</sup>. Selon ces compétences, en cohérence avec le plan de la Wilaya et les objectifs des plans de développement du territoire, la commune élabore et adopte son plan de développement à court, moyen et long terme et veille à son exécution, initie toute action et prend toute mesure propre à favoriser et impulser le

---

<sup>435</sup> BOUDHIAF Ammar. *Loi de la Wilaya (en Arabe)*. 1<sup>ère</sup> édition. Alger : Editions Aljousour, 2012, p. 29.

بو الضياف عمار. قانون الولاية. الطبعة الأولى. الجزائر: منشورات الجسور، 2012، ص 29.

<sup>436</sup> Voir les articles 73 et 79, de la loi n°12-07 du 21 février 2012 relative à la wilaya. *op.cit.*, p. 13.

<sup>437</sup> Voir, notamment, les articles de 103 à 124 de la loi n° 11-10 du 22 juin 2011 relative à la commune. *op.cit.*, pp. 15 et 16.

développement d'activités économiques en relation avec ses potentialités et son plan de développement <sup>438</sup>. Elle est aussi consultée, autant que possible, en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui la concernent directement <sup>439</sup>.

En tant que collectivité de base, la commune veille à la réalisation des écoles primaires, des cantines scolaires, d'infrastructures de proximité destinées aux activités de sport, de jeunesse, de culture et de loisirs. Elle veille aussi à l'identification des catégories sociales défavorisées, vulnérables ou démunies et l'organisation de leur prise en charge dans le cadre des politiques publiques nationales arrêtées, en matière de solidarité et de protection sociale. La commune assure le respect de la législation et de la réglementation, en vigueur, relatives à la préservation de l'hygiène et de la salubrité publique, l'alimentation en eau potable, l'assainissement, la collecte et le traitement des déchets ménagers, l'entretien de la voirie communale...<sup>440</sup>

Cet examen rapide de la loi relative à la commune permet de relativiser la clarté de la ligne distinctive entre les compétences des collectivités locales et celles de l'État, étant donné qu'il existe des compétences propres, des compétences partagées et des compétences déléguées et que l'interprétation de chaque catégorie de compétences dépend du contexte politique et socioéconomique. À cet égard, P. H. DERYCKE, spécialiste d'économie urbaine, affirme, quant à l'évolution des compétences de l'État et des collectivités locales, qu'il n'existe aucune ligne distinctive stable entre les deux sphères de compétences, car leur frontière est mouvante, au fil du temps <sup>441</sup>.

---

<sup>438</sup> Voir, notamment, l'article 107 de la loi relative à la commune. *Ibid.*, p. 15.

<sup>439</sup> Voir l'article 109 de la loi relative à la commune. *Idem.*

<sup>440</sup> *Idem.*

<sup>441</sup> DERYCKE Pierre-Henri et GILBERT Guy. Économie publique locale. Paris : Economica, 1988, p. 10.

Ainsi, comme l'a souligné A. BERTRAND, en ce qui concerne le partage des compétences en France, au lieu d'avoir des relations contradictoires entre l'échelon central et les échelons locaux, la coordination des actions dans le cadre de compétences propres, partagées et parfois déléguées constituerait une solution flexible et facilement adaptable aux éventuels changements de la donne politique et socioéconomique.

## **2. La nouvelle formule de répartition des ressources entre l'État et les collectivités locales en Algérie**

Lors de la Conférence Africaine de la Décentralisation et du Développement Local (CADDEL)<sup>442</sup>, qui s'est tenue du 12 au 15 août 2014 à Cotonou, Bénin, avec la participation de nombreux pays africain, y compris l'Algérie, le Ministre de la décentralisation, de la gouvernance locale, de l'administration et de l'aménagement du territoire, I. GNONLONFOUN, a souligné, la nécessité pour l'Afrique de prendre appui sur la gouvernance locale dans sa vision de développement, parce que la décentralisation est un levier d'intégration, en Afrique, qui s'avère une nécessité pour le développement grâce au mécanisme de transfert de pouvoirs aux entités locales infra étatiques<sup>443</sup>.

Ce transfert de compétences serait peu utile sans qu'il soit accompagné de transfert des pouvoirs financiers nécessaires à rendre effectives les missions dévolues aux collectivités locales. Effectivement, l'élaboration d'un mode adéquat de partage de ressources entre l'échelon central et les échelons locaux, en fonction des formules

---

<sup>442</sup> Ce dispositif, qui est une initiative de l'Union africaine, peut être assimilé au Groupement Européen de Coopération Territoriale (GECT), précité. Il réunit les ministres africains en charge de la décentralisation et du développement local.

<sup>443</sup> AFRICATIME.COM. Conférence africaine de la décentralisation et du développement local : experts et directeurs jettent les bases d'un nouveau départ [en ligne]. Disponible sur : <<http://fr.africatime.com/benin/articles/conference-africaine-de-la-decentralisation-et-du-developpement-local-experts-et-directeurs>> (consulté le 03/05/2015).

de partage des compétences, stimulerait l'effort des collectivités locales pour une meilleure prise en charge de leurs missions.

Comme il a été précisé dans l'introduction, la charte européenne de l'autonomie des collectivités locale a fixé deux repères importants de l'autonomie financière des collectivités territoriales, à savoir : des ressources propres (suffisantes, diversifiées, évolutives et proportionnées aux compétences dévolues) et des mesures de solidarité entre les collectivités locales <sup>444</sup>.

---

<sup>444</sup> L'article 9 de la charte dispose que :

- 1 Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences.
- 2 Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi.
- 3 Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi.
- 4 Les systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources dont disposent les collectivités locales doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences.
- 5 La protection des collectivités locales, financièrement plus faibles, appelle la mise en place de procédures de péréquation financière ou des mesures équivalentes destinées à corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement ainsi que des charges qui leur incombent. De telles procédures ou mesures ne doivent pas réduire la liberté d'option des collectivités locales dans leur propre domaine de responsabilité.
- 6 Les collectivités locales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées.
- 7 Dans la mesure du possible, les subventions accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques. L'octroi de subventions ne doit pas porter atteinte à la liberté fondamentale de la politique des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence.
- 8 Afin de financer leurs dépenses d'investissement, les collectivités locales doivent avoir accès, conformément à la loi, au marché national des capitaux.

Voir CONSEIL DE L'EUROPE. Charte européenne de l'autonomie locale [en ligne]. *loc.cit.*

À travers ces deux coordonnées, on essaye d'établir une comparaison entre la situation financière des collectivités locales avant la promulgation des nouvelles lois de décentralisation avec la situation actuelle afin de savoir si ces lois sont en faveur d'une meilleure adéquation des ressources avec les missions dévolues.

## **a) L'état des lieux avant la promulgation des lois de décentralisation en vigueur**

Depuis les années quatre-vingt, plusieurs pays ont donné beaucoup d'attention à la dévolution de certaines responsabilités de dépenses ou de financement de l'État aux collectivités locales.

La responsabilité financière est devenue un élément principal de la décentralisation locale, sous peine de rendre les collectivités locales impuissantes et dépendantes de l'administration centrale, en l'occurrence le ministère des Finances et le ministère de l'Intérieur <sup>445</sup>.

### **a-1) Les ressources propres des collectivités locales**

La responsabilisation des collectivités locales dans la gestion de leurs ressources leur permet de mieux prendre en charge les missions qui leur incombent <sup>446</sup>, sans qu'elles soient de simples consommateurs des aides qui leur sont octroyées par l'État.

---

<sup>445</sup> KARADJI Moustafa. L'effet du financement central sur l'autonomie des collectivités locales. *in Revue algérienne des sciences juridiques et économiques et politiques*, 1996, n°2, pp. 348, 349.

كراجي مصطفى. أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري. في المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية، 1996، عدد 2، ص ص 348-349.

<sup>446</sup> BELAID Nadjib. *Autonomie locale et mutations dans les finances municipales*. Alger : CREA ,1999, page 24.

L'état des lieux des sources de financement des collectivités locales est résumé par A. KERRI, ex directeur des finances locales au ministère de l'Intérieur (MICL), qui a affirmé que 60 à 65% des ressources des communes sont composées de recettes fiscales, 20 à 30% de dotations de l'État et seulement 10% de ressources patrimoniales qui représentent l'autofinancement des communes à cause de la 'méconnaissance' du gisement patrimonial par la majorité des élus <sup>447</sup>. Sur le même sujet, A. KERRI ajoute que beaucoup d'élus locaux ne connaissent pas les potentialités fiscales de leurs communes et montrent une certaine passivité vis-à-vis de la recherche des ressources, non pas par une action délibérée, mais, surtout, par méconnaissance <sup>448</sup>.

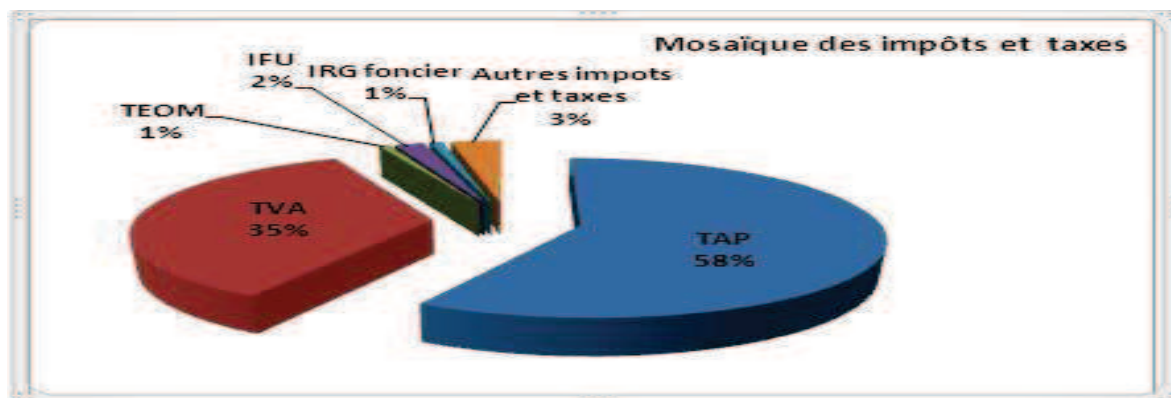
La responsabilisation des collectivités locales pourrait, donc, commencer par la modernisation du système fiscal, afin d'accorder aux collectivités locales une part importante de l'impôt local pour répondre à leurs besoins, ce qui requerrait, d'abord, l'implication des collectivités locales dans l'élaboration du régime fiscal concernant les impôts et taxes prélevés sur leurs territoires.

La figure ci-dessous démontre que la structure fiscale révèle qu'il y a une forte disparité du rendement entre les différents impôts et taxes et que les régions industrielles et/ou commerciales sont favorisées par rapport aux régions à vocation agricole ou pastorale.

---

<sup>447</sup> RAYAN Nassim. Le ministère de l'Intérieur prend de nouvelles mesures pour la gestion des communes, vers une décentralisation du recouvrement de l'impôt foncier [en ligne]. *Midi Libre*, 22 mai 2013. Disponible sur : [http://www.lemidi-dz.com/index.php?operation=voir\\_article&id\\_article=evenement%40art11%402013-05-22](http://www.lemidi-dz.com/index.php?operation=voir_article&id_article=evenement%40art11%402013-05-22) (consulté le 15/11/2014).

<sup>448</sup> *Idem*.



### 1.2.3. La structure des ressources fiscales des collectivités locales <sup>449</sup>

Par ailleurs, le ministère de l'Intérieur et des collectivités locales devrait organiser des séminaires de formation qui visent à informer les élus locaux sur toutes les ressources dont pourraient jouir leurs communes <sup>450</sup>. Les élus locaux devraient, aussi, être impliqués dans la recherche et même dans le recouvrement des taxes et ressources financières, notamment qu'environ mille (1000) communes n'ont pas de gisement fiscal à cause de leur vocation pastorale ou agricole, deux domaines entièrement défiscalisés <sup>451</sup>.

L'amélioration d'autres ressources financières sert aussi, selon les exigences de l'autonomie financière, à diversifier les ressources des collectivités locales et à encourager l'investissement local.

<sup>449</sup> MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DES COLLECTIVITES LOCALES. Réforme des finances et de la fiscalité locales. *loc.cit.*

<sup>450</sup> AKRAM Houria. *loc.cit.*

<sup>451</sup> *Idem.*

## a-2) Les mécanismes de péréquation

Le financement de la péréquation peut se faire par la dotation de l'État ou par un fonds alimenté par les ressources locales <sup>452</sup>.

Les mécanismes de solidarité en Italie, par exemple, introduit, selon la loi dite, en Italie, de 'fédération fiscale', un modèle hybride, formellement vertical, en raison de l'existence d'un fonds national, mais qui permet une redistribution entre certaines régions, tout en étant alimenté par toutes, en mesure proportionnelle aux capacités fiscales respectives <sup>453</sup>.

En outre, un dispositif de péréquation <sup>454</sup> devrait minimiser les inégalités de ressources entre les collectivités locales sur la base d'un fonds de solidarité financé par les collectivités locales, elles-mêmes. En effet, en Algérie, le Fonds Commun des

---

<sup>452</sup> QUEROL Francis. Le conseil constitutionnel et l'autonomie financière des collectivités territoriales ou la parabole des églises argentines de la période coloniale. INSTITUT DU DROIT DE L'ESPACE DES TERRITOIRES DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION-IDETCOM (EA 785). Réformes et mutations des collectivités territoriales. *op.cit.*, p. 234.

<sup>453</sup> Voir la communication de REVOSECCHI Guido, intitulée 'Autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales en Italie après la réforme sur le fédéralisme fiscal'. *Ibid.*, p. 503.

<sup>454</sup> Pour l'attribution de péréquation au titre de l'exercice 2010, par exemple, le F.C.C.L. a alloué une dotation de péréquation de 66.3milliards DA et une dotation de la moins-value fiscale de 72.6 milliards DA. Pour les subventions exceptionnelles aux communes et au titre du contrôle des budgets supplémentaires déficitaires des communes, il a été alloué une subvention d'un montant global de 3.30 milliards DA au profit de 417 communes (sur 476 communes). Il convient de signaler qu'au titre de l'exercice 2008, une dotation de 8.2 milliards DA a été allouée au profit de 791 communes déficitaires, donc une amélioration tangible du nombre de communes non-déficitaires dans seulement deux années. Pour ce qui est du désendettement des communes, 22.3 milliards DA ont été débloqués au profit des communes. Voir : MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DES COLLECTIVITES LOCALES. La réforme des finances et de la fiscalité locales, rapport final. Alger : Centre National d'Études et d'Analyse pour la population et le Développement (CENEAP), janvier 2008, p. 7. Et pour davantage de précision sur les formules mathématiques sur l'analyse critique du dispositif interne de financement par la fiscalité locale, notamment entre 2006 et 2010, voir : BOUMOULA Samir. La fiscalité locale en Algérie : nécessité d'une réforme en profondeur. *in Revue Nouvelle Economie*, septembre 2011, n° 4, p.50-54.



Collectivités Locales (F.C.C.L.), créé par le décret exécutif n° 73-134 sous la tutelle du ministère de l'Intérieur, dont le fonctionnement et l'organisation ont été précisés par un autre décret, en 1986, sert à créer une solidarité entre les collectivités locales, en diminuant les écarts des revenus et en assurant une distribution équitable des ressources fiscales, en plus de la réalisation des études, des enquêtes et des recherches qui conduisent à l'évolution des équipements et à la promotion des investissements locaux <sup>455</sup>.

Le F.C.C.L. qui prenait en charge les dépenses obligatoires des communes, c'est-à-dire de fonctionnement, comme les salaires, l'éclairage, l'enlèvement des ordures, l'entretien des voies, des écoles, des crèches, des mosquées, des cimetières, et le transport scolaire, prend désormais en charge, de façon plus dense, les dépenses de développement des communes dans le cadre de la nouvelle loi de la commune de 2011. Ces recettes, attribuées au F.C.C.L., ont atteint 123 milliards DA en 2012, contre 102 milliards DA, en 2011, alimentées par les communes, elles-mêmes, et n'a rien à voir avec le budget de l'État <sup>456</sup>.

La redéfinition du rôle des collectivités locales, assortie d'une autonomie financière véritable basée sur la coopération entre l'administration centrale et l'administration locale et non pas sur la dépendance permanente envers les subventions de l'État, devrait donc caractériser l'étape actuelle de décentralisation en Algérie <sup>457</sup>.

---

<sup>455</sup> Voir les deux décrets y relatifs, en l'occurrence, le décret n° 73-134 du 9 août 1973 portant application de l'article 27 de la loi de finances pour 1973 et création du service des fonds commun des collectivités locales. J.O.R.A.D.P. n°67 du 21 août 1973, p. 774, et le décret n° 86-266 du 04/11/1986 portant organisation et fonctionnement du Fonds Commun des Collectivités Locales. J.O.R.A.D.P. n° 45 du 5 novembre 1986, p. 1249.

<sup>456</sup> EL MOUDJAHID. 'Aucune commune du pays ne sera déficitaire, en 2011' déclare M. Kerri Azzedine [en ligne]. *loc.cit.*

<sup>457</sup> GHADBANE Rabeh. *La fiscalité des collectivités locales (en arabe)*. Mémoire de magistère : Administration et finances. Alger : université d'Alger 1, 2002, p. 73.

غضببان رابع. *جباية الجماعات المحلية*. مذكرة لنيل شهادة الماجستير فرع ادارة و مالية. الجزائر: جامعة الجزائر 1، 2002، ص 73.

## **b) Les nouvelles compétences financières des collectivités locales**

L'amélioration de la situation financière de l'Algérie pendant les années 2000 n'était pas le résultat d'une gestion rigoureuse mais des rapports mécaniques entre l'offre et la demande sur le marché énergétique mondial <sup>458</sup>, cependant les disparités du prix du baril de pétrole ont démontré la fragilité de l'économie axée autour d'un seul produit, sans tirer les leçons des années quatre-vingt, caractérisées par le gaspillage et la mauvaise gestion qui ont conduit à une crise sociale et politique profonde <sup>459</sup>.

Les nouvelles lois de décentralisation, par rapport à la situation financière sous l'égide des lois de décentralisation de 1990, ont essayé d'améliorer les sources de financement et de solidarité, que ce soit entre les communes ou entre les Wilayas ou encore entre les communes et les Wilayas. Mais, ce qui est redouté, notamment par des économistes éminents, comme M. MEKIDECHE, c'est l'émergence d'une économie contrariée, voire stoppée du fait d'une industrialisation inachevée et inefficace <sup>460</sup>. Par ailleurs, MEKIDECHE n'exclut pas l'hypothèse d' : 'une croissance durable et soutenue des excédents financiers et la construction d'infrastructures essentielles conduisant à la constitution d'une économie diversifiée, compétitive et intégrée à l'économie mondiale' <sup>461</sup>, et c'est ce que les nouvelles compétences financières des collectivités locales pourraient aider à réaliser.

---

<sup>458</sup> Les hydrocarbures constituent 97% des recettes d'exportations, 52% des revenus budgétaires et 25% du PIB du pays BELGACEM Abdelkader. La candidature de l'Algérie à l'OMC : l'Algérie va-t-elle un jour entrer à l'OMC ? *op.cit.*, p. 245.

<sup>459</sup> *Idem.*

<sup>460</sup> *Idem.*

<sup>461</sup> Par ailleurs, il faut se rendre compte que l'amélioration de la situation financière de l'Algérie a tout de suite succombé à la chute des prix des hydrocarbures. MEKIDECHE Mustafa, Vice-Président du CNES algérien, affirme, lors d'un entretien, daté du 1 mars 2016, que la question n'est pas 'si' l'Algérie va recourir à l'endettement extérieur, mais 'quand' va-t-elle le faire. ABDELBARI Tewfik. Mustapha Mekidèche : 'La question n'est pas de savoir 'si', mais 'quand' l'Algérie aura recours à

## **b-1) Les nouvelles compétences financières des communes**

Les ressources dont peut disposer la commune ont évolué depuis la loi précédente, notamment en son article 146, où les ressources de la commune étaient constituées du produit de la fiscalité et des taxes, le revenu de son patrimoine, les subventions et les emprunts,<sup>462</sup> alors que la loi en vigueur, en son article 170, leur ajoute et non pas à titre limitatif, les revenus de son patrimoine, les revenus des biens communaux, les dotations, le produit des dons et legs, les produits en rémunération de prestations spécifiques des services réalisés par la commune, le produit de concession des espaces publics, y compris les espaces publicitaires et le produit perçu en contrepartie des prestations diverses<sup>463</sup>.

La notion d'intercommunalité vient mutualiser les efforts des communes et pallier les lacunes éventuelles relatives au découpage territorial ou aux mesures de péréquation. À cet égard, on peut noter que c'est pour la première fois, en Algérie, que cette notion est définie par la loi. En effet, la loi en vigueur relative à la commune définit cette notion, détermine son objectif et renvoie aux règlements pour préciser ses modalités d'application.

Conformément aux articles 215, 216 et 217, l'intercommunalité est un espace de partenariat et de solidarité qui revêt la forme d'une association de deux ou plusieurs communes limitrophes relevant d'une même ou de plusieurs Wilayas, établie par des conventions ou contrats adoptés par délibérations, dans le but d'aménager ou de

---

l'endettement externe" [en ligne] TSA, 1 mars 2016 Disponible sur : < <http://www.tsa-algerie.com/20160301/mustapha-mekideche-l-question-nest-pas-de-savoir-si-mais-quand-lalgerie-aura-recours-a-lendettement-externe/>> (consulté le 10 mars 2016).

<sup>462</sup> Loi n° 90-08 du 7 avril 1990 relative à la commune. J.O.R.A.D.P. n° 15 du 11 avril 1990, p. 431.

<sup>463</sup> Loi n° 11-10 du 22 juin 2011 relative à la commune. *op.cit.*, p. 20.

développer en commun leurs territoires et gérer ou assurer l'ensemble des services publics de proximité <sup>464</sup>.

En contrepartie, la commune est responsable de la mobilisation et de la gestion des moyens financiers qui lui sont propres, notamment en ce qui concerne la couverture des dépenses obligatoires et la garantie de l'équilibre entre ses ressources financières et ses dépenses ; c'est ce qui peut être expressément compris de la lecture de l'article 183 de la loi y relative. Ainsi, le budget communal ne peut être adopté s'il n'est pas voté en équilibre ou s'il n'a pas été prévu des dépenses obligatoires, sinon le Wali intervient pour assurer son l'équilibre <sup>465</sup> et, en général, exercer sa tutelle sur la commune, comme sera expliqué ultérieurement.

Étant donné que beaucoup de communes algériennes sont à caractère rural <sup>466</sup>, la mobilisation de ressources financières, conjuguée d'une mobilisation sociale et des institutions publiques favorables à la démocratie locale, contribueront certainement à renforcer la dynamique de développement, notamment, rural en Algérie <sup>467</sup>.

---

<sup>464</sup> *Ibid.*, p. 24.

<sup>465</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>466</sup> En effet, 979 communes sur 1541, soit un peu plus de 63 %, sont à caractère rural et ce, par rapport à leur localisation géographique.

<sup>467</sup> Voir la communication de BESSAOUD O. La stratégie de développement rural en Algérie. CIHEAM. Politiques de développement rural durable en Méditerranée dans le cadre de la politique de voisinage de l'Union Européenne, 2006, Montpellier, p. 86 [en ligne]. Disponible sur : <<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=6400059> > (consulté le 10/09/2015).

## **b-2) Les nouvelles compétences financières des Wilayas**

L'article 3 du code de la wilaya dispose que celle-ci, en sa qualité de collectivité territoriale décentralisée, dispose d'un budget propre pour financer les actions et programmes adoptés par l'Assemblée populaire de Wilaya, notamment ceux relatifs au développement local, à l'assistance aux communes, à la couverture de ses charges de fonctionnement et à l'entretien et la promotion de son patrimoine <sup>468</sup>.

Alors que la loi relative à la wilaya de 1990, en son article 132, ne prévoit que le produit de la fiscalité et des taxes, les subventions, le revenu du patrimoine et les emprunts <sup>469</sup>, l'article 151 de la loi en vigueur y ajoute et non pas à titre limitatif, les dotations, le produit des dons et legs, les dotations <sup>470</sup>, le revenu du domaine de la wilaya, les produits en rémunération de prestations spécifiques des services réalisés par la wilaya, une part du revenu du produit de concession des espaces publics, y compris les espaces publicitaires, du domaine privé de l'État et le produit perçu en contrepartie des servitudes diverses <sup>471</sup>. La Wilaya est donc dotée de cinq nouvelles

---

<sup>468</sup> Loi n°12-07 du 21 février 2012 relative à la wilaya. J.O.R.A.D.P. n° 12 du 29 février 2012, p. 6.

<sup>469</sup> Loi n° 90-09 du 7 avril 1990 relative à la Wilaya. J.O.R.A.D.P. n° 15 du 11 avril 1990, p. 443.

<sup>470</sup> Selon l'article 154 de la loi relative à la wilaya, celle-ci reçoit de l'Etat des subventions et des dotations de fonctionnement, compte tenu, notamment, de l'inégalité des revenus des wilayas, l'insuffisance de son revenu par rapport à ses missions et attributions, telles que définies par la loi, l'insuffisance de la couverture des dépenses obligatoires, des sujétions liées à la prise en charge de situations de cas de force majeure, notamment, les catastrophes naturelles, ou sinistres, tels que définis par la loi, des objectifs visant la satisfaction des besoins en rapport avec les missions qui leur sont confiées par la loi, des moins-values fiscales de la wilaya, notamment l'incitation à l'investissement prévue par la loi de finances. Or, les subventions de l'État à la wilaya sont destinées à l'objet pour lequel elles ont été attribuées, parce que l'article 155 précise que les dotations financières d'équipement au titre des concours de l'Etat, du budget de wilaya ou du fonds commun des collectivités locales et autres subventions sont grevées d'affectation spéciale.

Voir : la loi n°12-07 du 21 février 2012 relative à la wilaya. *op.cit.*, pp. 18, 19.

<sup>471</sup> *Ibid.*, p. 18.

recettes dont le but est d'accroître ses ressources et de l'impliquer davantage dans le processus de décision sur le plan du développement local <sup>472</sup>.

Tel est le cas pour l'intercommunalité, deux ou plusieurs Wilayas peuvent joindre leurs efforts pour créer des établissements inter-wilayas, après délibération de leurs assemblées, pour l'administration des biens ou équipements réalisés en commun, ou dont la gestion commune est indispensable au plan technique et juridique <sup>473</sup>.

Il est à noter que l'article 5 de la loi relative à la Wilaya, en vigueur, précise, afin d'éviter aux Wilayas d'éventuels déficits, que tout transfert de missions par l'État à la wilaya s'accompagne de l'affectation des ressources financières nécessaires à leur couverture permanente et que toute réduction des recettes fiscales de la wilaya résultant d'une mesure prise par l'État portant exonération fiscale, réduction des taux ou suppression d'un impôt, doit être compensée par une ressource au moins égale au montant du manque à gagner lors du recouvrement <sup>474</sup>. Faut-il aussi ajouter que l'article 152 de la même loi dispose que La wilaya est tenue responsable de la gestion des moyens financiers qui lui sont propres et qu'elle est également responsable de la mobilisation de ses ressources <sup>475</sup>.

---

<sup>472</sup> BELGALEM Bilel. *op.cit.*, p. 116.

<sup>473</sup> Loi n°12-07 du 21 février 2012 relative à la wilaya. *loc.cit.*

<sup>474</sup> *Ibid.*, pp. 6-7.

<sup>475</sup> *Ibid.*, p. 18.

## **B/ La reconfiguration des organes dirigeants des collectivités locales** <sup>476</sup>

Outre les réformes financières de la Wilaya et de la commune, la nouvelle configuration des instances des collectivités locales devrait servir à consolider la démocratie locale et assortir le partage des missions et des ressources entre l'État et les collectivités locales d'une implication réelle et effective des communautés locales dans la gestion de leurs affaires, ce qui peut être démontré par l'organisation et la constitution des instances dirigeantes des collectivités locales, ainsi que par l'équilibre établi entre la représentation de l'État et la représentation de la communauté locale qui se traduit par la tutelle exercée sur les élus locaux.

Pour ce qui est de l'échelon local supérieur et afin de consacrer le double statut de collectivité décentralisée et de circonscription déconcentrée de l'État, le code de Wilaya l'a doté de deux organes différents : l'Assemblée Populaire de Wilaya (A.P.W.), élue par la communauté locale qu'elle représente et le Wali, nommé par décret présidentiel, qui représente l'État et qui joue le rôle de délégué du gouvernement au niveau de la Wilaya <sup>477</sup>.

---

<sup>476</sup> En dehors du formalisme juridique, Chérif IDRIS estime qu'au début du mandat actuel du Président Abdelaziz BOUTEFLIQA, le patronat algérien est devenu un acteur économique prépondérant et que les pouvoirs publics, notamment les pouvoirs locaux, sont devenus au service de ces nouveaux patrons ; un conflit d'intérêt flagrant entre la logique de l'intérêt général et la poursuite de l'intérêt privé des six grands patrons en Algérie : Groupe CEVITAL, Groupe MEHRI, Groupe HADDAD, ARCOFINA, Mohamed Laid BENAMOR, Karime KOUNINEF. Pour plus de détails sur ce sujet, voir IDRIS Chérif. Algérie 2014 : De l'élection présidentielle à l'émergence des patrons dans le jeu politique. *in L'Année du Maghreb* : Dossier : Pratique du droit et propriétés au Maghreb, 13-2015, pp. 149-164.

<sup>477</sup> Voir l'article 110, *Ibid.*, p. 16.

Cette dualité est considérée par certains une fiction et non plus une réalité, car le Wali accapare la gestion de la Wilaya, alors qu'il n'est plus responsable devant l'A.P.W.<sup>478</sup>. Une hypothèse qui va être discutée amplement plus bas.

Quant à la nouvelle loi de la commune, elle l'a doté de trois instances, au lieu de deux selon la loi précédente ; ainsi la commune dispose d'une instance délibérante qu'est l'Assemblée Populaire Communale (A.P.C.), un organe exécutif, présidé par le président de l'assemblée populaire communale (P/A.P.C.) et une administration animée par le secrétaire général de la commune sous l'autorité du P/A.P.C.<sup>479</sup>.

Au même titre que la Wilaya, la commune constitue le cadre de participation du citoyen à la gestion des affaires publiques non seulement à travers ses instances élues, mais aussi par le biais de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques, que ce soit par la transparence de l'action de la commune et la consultation des citoyens sur les priorités de l'aménagement et du développement économique, social et culturel ou dans le cadre de la gestion de proximité où l'A.P.C. veille à créer des canaux appropriés pour encourager les citoyens à participer à régler leurs problèmes et à améliorer leurs conditions de vie. Au même titre, le P/A.P.C. peut aussi demander l'avis de tout notable, expert ou représentant d'associations locales agréées pour améliorer l'action de l'A.P.C. ou ses comités<sup>480</sup>.

---

<sup>478</sup> KANAOUN-TALEB Nacira. La dualité au sein de la Wilaya : réalité ou fiction ? *in Revue critique de droit et sciences politiques*, 2008, n° 2, p. 24.

<sup>479</sup> Loi n° 11-10 du 22 juin 2011 relative à la commune. *op.cit.*, p. 7.

<sup>480</sup> *Ibid.*, pp. 6-8. L'A.P.C. forme en son sein des commissions permanentes pour la prise en charge des domaines qui relèvent de ses compétences, conformément à l'article 31 de la loi relative à la commune. En outre, celle-ci a effectivement mis en exergue, dans son troisième titre, composé de quatre articles de 11 à 14, la participation des citoyens dans la gestion des affaires locales. *Ibid.* pp. 6-9.



## 1. Les organes délibérants

Pour plus d'analyse du nouveau rôle des collectivités locales dans la représentation des communautés locales, un examen plus précis concernant leurs organes délibérants et leurs organes exécutifs ainsi que la tutelle exercée sur les élus jetterait davantage de lumière sur l'équilibre entre la représentation des communautés locales et la représentation de l'État.

Serait-il utile de rappeler que dans le monde arabe, et même ailleurs, trois modes de désignation des organes dirigeants des collectivités locales peuvent être distingués : la nomination de l'ensemble du collège dirigeant, tel est le cas en Arabie Saoudite, l'élection de l'ensemble du collège par la communauté locale, y compris le président du conseil, ce qui est adopté par la majorité des pays, y compris l'Algérie et la France, ou la combinaison de l'élection avec la nomination, tel est le cas en Jordanie, au Soudan et au Koweït <sup>481</sup>.

En Algérie, l'organe délibérant de la Wilaya et celui de la commune sont composés de membres élus par les électeurs de la collectivité, au suffrage de liste proportionnel, pour un mandat de cinq (05) ans et dont le nombre varie en fonction du nombre d'habitants de la collectivité, selon le recensement le plus récent et conformément à la loi organique relative au régime électoral <sup>482</sup>.

Les sièges à pourvoir sont répartis entre les listes rivales proportionnellement au nombre de suffrages obtenus par chacune d'elles, avec application de la règle du plus fort reste, tout en excluant celles qui n'auraient pas obtenu au moins 7% des

---

<sup>481</sup> ALKHALAILA Mohamed Ali. *Le gouvernement local et ses applications en Jordanie, Royaume-Uni, France et Égypte : étude comparative* (en arabe). Amman : Dar Athaqafa, 2009, pp. 65-71.

الخلايلة محمد علي. الإدارة المحلية و تطبيقاتها في كل من الأردن و بريطانيا و فرنسا و مصر: دراسة تحليلية مقارنة. عمان : دار الثقافة، 2009، ص ص. 65-71.

<sup>482</sup> Voir l'article 65 de la loi organique n° 12-01 du 12 janvier 2012 relative au régime électoral. J.O.R.A.D.P., n° 1 du 14 janvier 2012, p. 14.

suffrages exprimés <sup>483</sup>. Un quotient électoral obtenu par la division du nombre de suffrages exprimés dans chaque circonscription électorale par le nombre de sièges à pourvoir permet de répartir les sièges entre les listes, de façon à ce que chaque liste obtienne autant de sièges qu'elle a recueilli de fois le quotient électoral, en attribuant les sièges restants aux listes ayant les plus forts restes. Le dernier siège, en cas d'égalité de voix entre deux ou plusieurs listes, est octroyé à la liste dont la moyenne d'âge des candidats est la plus jeune <sup>484</sup>.

Conformément aux dispositions de l'article 59 de la loi relative à la Wilaya <sup>485</sup>, l'A.P.W. élit son président parmi ses membres. Ce dernier est assisté de vice-présidents dont le nombre varie selon le nombre d'élus composant l'A.P.W. La liste ayant obtenu la majorité absolue des sièges présente un candidat à la présidence de l'A.P.W. ; dans le cas où aucune liste n'aurait obtenu la majorité absolue des sièges, les deux listes ayant obtenu trente-cinq pour cent (35%), au moins, des sièges peuvent présenter un candidat et si aucune <sup>486</sup> des listes n'aurait obtenu les trente-cinq pour cent (35%) des sièges, toutes les listes peuvent présenter chacune un candidat. Si aucun candidat n'obtient la majorité absolue des voix, un deuxième tour a lieu entre les deux candidats ayant été classé premier et deuxième et en cas d'égalité des suffrages, la présidence va au candidat le plus âgé. Le P/A.P.W., au contraire du P/APC, n'a pas un rôle exécutif.

---

<sup>483</sup> L'obligation d'obtenir 7% des suffrages a pénalisé beaucoup de partis, en ce sens qu'elle a émietté leurs voix, mais a favorisé, *a contrario*, d'autres partis de dimension modeste. Selon, Chérif IDRIS, les autorités politiques algériennes redoutaient une domination des instances locales par l'un des partis islamistes. IDRIS Chérif. Élections, dumping politique et populisme : quand l'Algérie triomphe du 'printemps arabe'. in *L'Année du Maghreb : Dossier: Le Maghreb avec ou sans l'Europe*, IX- 2013, pp. 287 et 288.

<sup>484</sup> Voir les articles 66-68 de la loi électorale. *Ibid.*, pp. 14-15.

<sup>485</sup> Loi n°12-07 du 21 février 2012 relative à la wilaya. *op.cit.*, p. 12.

<sup>486</sup> Il faut noter ici que le législateur a omis le cas où il n'y aurait qu'une seule liste ayant obtenu, au moins, 35% des sièges, ce qui rend le texte, quant à ce cas précis, ambivalent.

## **2. Les organes exécutifs**

Comme il a été précisé, en haut, la Wilaya dispose d'un organe délibérant présidé par un membre élu par et parmi ses membres sans que le président dispose de prérogatives exécutives, car cette mission est confiée au Wali, tel il va être exposé ci-dessous. Or, la logique n'est pas la même pour la commune, car le président de l'A.P.C. assume deux rôles, à l'instar du Wali, sauf qu'il est élu par ses pairs de même que le P/A.P.W.

### **a) Le Président de l'Assemblée Populaire Communale (P/A.P.C)**

Sous l'empire du code communal de 1990, l'exécutif de la commune manquait souvent de compétence et/ou d'expérience, surtout par rapport aux affaires relatives aux finances, à la comptabilité ou à la gestion du domaine. De surcroît la position du P./A.P.C. avait été fragilisée du fait que dans certaines régions de l'Algérie, où la population rurale est prédominante, la mentalité tribale l'emporte sur l'intérêt de la communauté. Cette position peut aussi être fragilisée par la présence de groupes d'intérêts qui cherchent à manipuler les instances de la commune par la défiance du P/A.P.C., suscitée contre lui par ses collègues, conformément à l'article 55 de la loi relative à la commune de 1990 <sup>487</sup>. Le projet de loi de 2011 a maintenu le retrait de confiance, en rétrécissant son usage, mais la chambre basse du Parlement, l'A.P.N., l'a carrément exclu du projet.

La nouvelle loi a prévu de nouvelles dispositions pour l'élection du maire. Alors que la loi précédente disposait, en son article 48, que les membres de la liste ayant obtenu la majorité des sièges élisent parmi eux le P/A.P.C <sup>488</sup>, dorénavant, est automatiquement déclaré P/A.P.C., conformément à l'article 65 de la nouvelle loi relative à la commune, le/la tête de liste ayant obtenu la majorité des voix, sans

---

<sup>487</sup> BOUDHIAF Ammar. *La loi de la commune. op.cit.*, p. 12.

<sup>488</sup> Loi n° 90-08 du 7 avril 1990 relative à la commune. *op.cit.*, p. 424.

recourir à la confiance des pairs, et en cas d'égalité des voix, est déclaré président le candidat le plus jeune <sup>489</sup>.

Le nouveau texte consolide, donc, la position du P/A.P.C., par rapport à ses pairs, et met aussi fin aux éventuels blocages, en cas d'égalité de sièges, entre deux ou plusieurs listes, ce qui n'était pas prévu par la loi précédente.

En sa qualité de représentant de la commune, le P/A.P.C. veille à l'exécution des délibérations de l'A.P.C. et du budget dont il est l'ordonnateur ; il veille aussi à l'accomplissement de tous les actes de conservation et d'administration du patrimoine communal et à la mise en place et au bon fonctionnement des services et établissements publics communaux. Le P/A.P.C. exerce ses attributions par voie d'arrêtés à l'effet d'ordonner des mesures locales, d'afficher les lois et règlements de police et d'exécuter les délibérations de l'Assemblée <sup>490</sup>.

Pour pourvoir à ses responsabilités assez importantes et en plus des adjoints qui l'assistent, dont le nombre varie de deux à six, selon le nombre des membres de l'A.P.C., la loi en vigueur dote la commune d'une nouvelle instance, celle du secrétaire général. Celui-ci est chargé, entre autres et sous l'autorité du P/A.P.C., d'animer l'administration communale, préparer les réunions de l'assemblée populaire communale, animer et coordonner le fonctionnement des services administratifs et techniques, exécuter les décisions liées à la mise en œuvre des délibérations portant sur l'organigramme et le plan de gestion des effectifs et signer, sur délégation du P/A.P.C., l'ensemble des documents relatifs à la gestion administrative et technique de la commune, à l'exclusion des arrêtés <sup>491</sup>.

---

<sup>489</sup> Loi n° 11-10 du 22 juin 2011 relative à la commune. *op.cit.*, p.11.

<sup>490</sup> Voir les articles de 80 à 83 et de 96 à 99, *Ibid.*, pp. 12-14.

<sup>491</sup> Voir les articles 69 et 129. *Ibid.*, pp.11,17.

Ayant cet appui administratif et technique à sa disposition, la responsabilité civile et pénale du P/A.P.C. est engagée pour les décisions portant préjudice aux citoyens, à la commune et/ou à l'État, si elles sont prises en non-conformité avec les avis des services techniques habilités à se prononcer sur ces décisions et lorsqu'il est établi qu'il n'aurait pas pris les mesures nécessaires, conformément aux lois et règlements en vigueur, afin de prévenir et d'éviter le dommage<sup>492</sup>. Cette responsabilité va sûrement dissuader les P/A.P.C. à agir outre la loi et la réglementation.

Bien que la loi rende la commune civilement responsable des fautes commises par le P/A.P.C., les élus et les personnels communaux, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs missions, elle est également tenue d'exercer contre ces derniers une action récursoire, en cas de faute personnelle de leur part<sup>493</sup>.

En sa qualité de représentant de l'État à l'échelle de sa commune, le P/A.P.C. veille, sous la vigilance du Wali, au respect et à l'application de la législation et de la réglementation en vigueur, notamment, la garantie de l'ordre, de la tranquillité et de la salubrité publics ; il veille aussi à la bonne exécution des mesures de prévision, de prévention et d'intervention en matière de secours<sup>494</sup>. Au même titre, et en sa qualité d'officier d'état civil, il accomplit tous les actes relatifs à l'état civil sous le contrôle du procureur général, territorialement compétent<sup>495</sup>.

Vu l'importance des arrêtés du P/A.P.C. et la responsabilité qui peut en découler, ceux-ci sont inscrits, selon la date de leur parution, sur le registre *ad hoc* de la commune, pour être adressés dans les quarante-huit (48) heures au wali qui en constate la réception sur un registre coté et paraphé par lui et en délivre récépissé avant d'être rendus publics, à l'exception des arrêtés communaux portant règlements

---

<sup>492</sup> Voir l'article 145. *Ibid.*, p. 18.

<sup>493</sup> Voir l'article 148. *loc.cit.*

<sup>494</sup> Voir article 88. *Ibid.*, p. 13.

<sup>495</sup> Voir article 86, *Idem.*

généraux qui sont exécutoires un mois après leur transmission au wali, sauf en cas d'urgence<sup>496</sup>.

## **b) Le Wali**

L'organe exécutif de la Wilaya, le Wali, est désigné avec le plus grand soin, étant donné les missions délicates qui lui incombent, que ce soit celles relatives à la représentation de l'État ou de la Wilaya. Malgré cela, le décret présidentiel du 27 octobre 1999 relatif à la nomination aux emplois civils et militaires de l'État ne prévoit, conformément à la constitution, aucune condition objective pour la désignation des Walis, ce qui dote le Président de la République d'un pouvoir discrétionnaire à cet effet<sup>497</sup>.

Tel est le cas pour le P/A.P.C., le double rôle du Wali peut donner une vue d'ensemble sur l'importance de sa position politico-administrative.

En tant que représentant de l'État au niveau de la Wilaya, le Wali veille à l'exécution des lois et règlements et au respect des symboles et attributs de l'État. Il est responsable du maintien de l'ordre, de la sécurité, de la salubrité et de la tranquillité publics et veille, en revanche, à la protection des droits et libertés des citoyens. Il est aussi tenu, en tant que délégué du gouvernement, d'animer, de coordonner et de contrôler l'activité des services déconcentrés de l'État<sup>498</sup>.

---

<sup>496</sup> Voir les articles 98, 99. *Ibid.*, p. 14.

<sup>497</sup> Décret présidentiel n° 99-240 du 27 octobre 1999 relatif à la nomination aux emplois civils et militaires. J.O.R.A.D.P. n° 76 du 31 octobre 1999, p. 3.

<sup>498</sup> Pour plus de détails, voir les articles 110-123, sachant que l'article 123 dispose qu'un statut particulier des Walis doit être prévu par décret. Loi n°12-07 du 21 février 2012 relative à la wilaya. *op.cit.*, p. 16.

En outre, le Wali représente la Wilaya en justice et dans tous les actes de la vie civile et administrative ; il veille, à cet effet, à la publication et à l'exécution des délibérations de l'A.P.W. et au bon fonctionnement des services et établissements publics de la Wilaya ; il est aussi tenu, sur le plan des finances, d'élaborer le projet de budget de Wilaya et en assure l'exécution en tant qu'ordonnateur de la Wilaya <sup>499</sup>. Le Wali prend des arrêtés pour l'accomplissement de ses missions qu'il met en exécution à travers une administration *Wilayale*, placée sous son autorité, et d'un cabinet, dirigé par un chef de cabinet, tout en étant assisté par le Conseil de Wilaya, composé des directeurs et responsables des services de l'État au niveau de la Wilaya <sup>500</sup>.

### **3. La nouvelle formule d'équilibre entre les organes dirigeants de la collectivité locale**

La décentralisation locale nécessite un régime de tutelle qui garantit l'écart prévu entre la représentation de l'État et la représentation des communautés locales par les organes dirigeants de la collectivité locale, mais elle nécessite, aussi, la possibilité pour ces dernières de recourir à la justice pour se pourvoir contre les décisions des instances de tutelle.

#### **a) L'intérêt de la notion de tutelle**

La tutelle, qui est une notion dont l'acceptation a toujours été controversée <sup>501</sup>, demeure un corolaire de la décentralisation comme l'a précisé R. CHAPUS. La déconcentration se distingue de la décentralisation par le fait que l'autorité déconcentrée est sous la dépendance d'un supérieur hiérarchique, aux instructions

---

<sup>499</sup> Voir les articles 102-109, *Ibid.*, pp. 15-16. Il est à noter que le Wali est aussi l'ordonnateur du budget d'équipement de l'État.

<sup>500</sup> Voir les articles 127-131, *Ibid.*, pp. 16-17.

<sup>501</sup> COMBEAU Pascal (dir.). *op.cit.*, p. 4.

duquel elle doit obéissance et qui détient de plein droit le pouvoir d'annuler ses décisions, alors que l'autorité décentralisée n'a pas de supérieur hiérarchique et elle dispose d'un pouvoir de décision autonome, qu'elle exerce sous la simple surveillance d'un organe qui représente l'État, appelée autorité de tutelle<sup>502</sup>. Ainsi, la tutelle existe dès qu'il y a décentralisation, et inversement dès qu'on envisage la centralisation, il y a hiérarchie<sup>503</sup>. Par conséquent, la théorie de la codécision développée par C. Eisenmann<sup>504</sup> et sa distinction tripartite entre centralisation, décentralisation et semi-décentralisation a donc été réfutée par les professeurs R. CHAPUS, S. REGOURD et bien d'autres.

Quoi qu'il en soit, il serait étrange de se priver du cadre conceptuel de la tutelle qui, en France par exemple, et pendant plus d'un siècle, a participé à la définition de la décentralisation<sup>505</sup>. La doctrine avait développé, à cet égard, la règle selon laquelle 'La tutelle est une institution d'exception et ne se présume pas' qui, à son tour, donna naissance à l'adage : 'Pas de tutelle sans texte, pas de tutelle au-delà des textes'<sup>506</sup>.

Malgré l'instauration du contrôle *a posteriori* de la légalité<sup>507</sup>, en France, depuis la réforme Deferre, en 1982, qui a rendu les actes des collectivités locales exécutoires dès leur publication ou, pour certains actes, leur transmission au préfet, l'institution de la tutelle continue, selon J. RIVERO, à distinguer la décentralisation de la

---

<sup>502</sup> CHAPUS René. *Droit administratif général*. T1. 13<sup>ème</sup> édition. Paris : Montchrestien, 1999, p. 369.

<sup>503</sup> REGOURD Serge. *L'acte de tutelle en droit administratif français*. Paris : L.G.D.J., 1980, p. 38.

<sup>504</sup> Voir l'ouvrage de : EISENMANN Charles. *Centralisation et décentralisation, esquisse d'une théorie générale*. Paris : L.G.D.J., 1948.

<sup>505</sup> REGOURD Serge. *op.cit.*, pp.24 et 25.

<sup>506</sup> MASPETIOL Roland et LAROQUE Pierre. *La tutelle administrative : le contrôle des administrations départementales, communales, coloniales et des établissements publics*. Paris : Sirey 1930, p. 10.

<sup>507</sup> Sur les récentes évolutions du principe de légalité, voir, par exemple, DOUENCE Jean-Claude. *Perspectives d'évolution du contrôle de légalité*. in COMBEAU Pascal. *op.cit.* p. 309.



déconcentration bien que certains essayent de la dévaloriser <sup>508</sup>, en sacralisant la distinction entre le caractère ‘*a priori*’ et ‘*a posteriori*’ des contrôles, sans prendre suffisamment garde à leur objet (le respect de la légalité) et à une de leur fonction (la sécurité juridique) <sup>509</sup>.

La tutelle sert, donc, à maintenir un écart nécessaire entre les organes de l’État et ceux de la collectivité locale et permet, ainsi, de laisser échapper cette dernière à la hiérarchie organique de l’État.

Si en revient un peu sur la charte européenne de l’autonomie locale, notamment en son article 8, on se rend compte que toute tutelle sur les collectivités locales devrait se faire conformément au principe de la légalité et en respect des principes constitutionnels <sup>510</sup>. Or, un contrôle d’opportunité ne peut s’exercer qu’en ce qui concerne les tâches dont l’exécution est déléguée aux collectivités locales dans le respect d’une proportionnalité entre l’ampleur de l’intervention de l’autorité de contrôle et l’importance des intérêts qu’elle entend préserver <sup>511</sup>.

---

<sup>508</sup> Effectivement, Marie-José TULARD, directrice des collectivités territoriales au Sénat, estime que le contrôle de légalité, avec son frère jumeau, le contrôle financier, est plus séduisant et plus respectueux des libertés locales que la tutelle administrative dont il prenait la suite et demeure la principale borne assignée à l’action des collectivités locales par la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. TULARD (M.J.). La réforme du contrôle de légalité. *Ibid.*, p. 9.

<sup>509</sup> RIVERO Jean et WALINE Jean. *Droit administratif*. 15<sup>e</sup> édition. Paris : Dalloz, 1994, p. 271, cité par HELIN Jean-Claude. *Le contrôle de légalité des actes locaux en France, entre remise en cause et remise en ordre*. Paris : A.J.D.A. 1999, p. 568.

<sup>510</sup> CONSEIL DE L’EUROPE. Charte européenne de l’autonomie locale [en ligne]. *loc.cit.*

<sup>511</sup> *Idem.*

## **b) Les nouveaux aspects de la tutelle sur les collectivités locales**

La tutelle sur les collectivités locales, en Algérie, est exercée par le Wali, le ministre chargé de l'intérieur et des collectivités locales et, exceptionnellement, par le Président de la République, selon l'objet de la tutelle (les élus, l'organe délibérant ou les actes de ce dernier) et l'échelon qui y est assujetti.

L'Algérie, en tant qu'État unitaire décentralisé, adopte un contrôle généralisé, sur les actes, sur les personnes et sur les organes afin de faire prévaloir l'unité de l'ordre juridique sur l'ensemble du territoire. Ainsi, il doit y avoir une homogénéité de la loi et un contrôle exercé, conformément à cette loi <sup>512</sup>.

### **b-1) La tutelle sur les actes**

La hiérarchisation traditionnelle des normes juridiques place la loi au-dessus des actes réglementaires. Or le domaine du pouvoir normatif des collectivités locales s'avère plus complexe <sup>513</sup> et nécessite qu'on accorde un examen rapproché aux délibérations des assemblées populaires locales.

Pour ce qui est des délibérations de l'assemblée populaire locale, elles sont, en règle générale, exécutoires de plein droit, vingt-et-un (21) jours après leur dépôt à la Wilaya. Quant aux délibérations portant sur les budgets et comptes, l'aliénation, l'acquisition ou l'échange d'immeubles, les conventions de jumelage et les dons et legs étrangers, elles ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvées par la tutelle, à savoir le ministre chargé de l'intérieur, dans un délai de deux (2) mois au

---

<sup>512</sup> VERPEAUX Michel. *Droit des collectivités territoriales*. Paris : PUF, 2005, pp. 127 et s.

<sup>513</sup> NGONO TSIMI Landry. *op.cit.*, p. 167.

maximum, pour les délibérations des A.P.W., ou le Wali, dans un délai de trente jours au maximum pour les délibérations des A.P.C.<sup>514</sup>.

Quant aux délibérations prises en violation de la Constitution, non conformes aux lois et règlements, portant atteinte aux symboles et attributs de l'État ou non rédigées en langue arabe, elles sont nulles de plein droit, mais la constatation de nullité est, soit faite par arrêté du Wali, s'il s'agit d'une délibération communale, soit par le tribunal administratif territorialement compétent, saisi par le Wali pour le même but, s'il s'agit d'une délibération Wilayale<sup>515</sup>. Il est aussi à noter que sont nulles de plein droit les délibérations Wilayales portant sur un objet ne relevant pas de ses compétences, prises en dehors des réunions légales de l'A.P.W. ou prises en dehors de son siège, sauf en cas de force majeure avérée<sup>516</sup>.

Afin de prévoir l'abus de pouvoir et la corruption des présidents ou des membres des A.P.W. ou des A.P.C., les nouvelles lois de décentralisation disposent qu'est nulle toute délibération avec la participation du président de l'assemblée populaire locale ou de tout autre membre, qui sont en situation de conflit d'intérêts avec ceux de la collectivité locale, de leur fait personnel, du fait de leur conjoint, du fait de leurs ascendants, descendants jusqu'au quatrième degré ou en tant que mandataires. La nullité de la délibération communale est constatée par un arrêté motivé du Wali.

Quant à la délibération de l'assemblée de Wilaya, la nullité peut être soulevée par le wali, dans les quinze (15) jours qui suivent la clôture de la session de l'A.P.W. au cours de laquelle la délibération a été prise comme elle peut être demandée au Wali par tout électeur ou contribuable de la wilaya, ayant intérêt et ce, dans un délai de quinze (15) jours après sa publication. Dans tous les cas de figure, le wali saisit le

---

<sup>514</sup> Il faut souligner que ces dispositions n'étaient pas prévues par la loi précédente, relative à la Wilaya. Voir les articles 56-58 de la loi n° 11-10 du 22 juin 2011 relative à la commune. *op.cit.*, p. 10. Et les articles 54 et 55 de la loi n°12-07 du 21 février 2012 relative à la wilaya. *op.cit.*,11.

<sup>515</sup> Voir les articles 23 et 53 de la loi relative à la Wilaya. *Ibid.*, pp. 8, 11. Et l'article 59 la loi n° 11-10 du 22 juin 2011 relative à la commune. *loc.cit.*

<sup>516</sup> *Idem.*

tribunal administratif pour constater la nullité de ces délibérations, alors que cette constatation se faisait, selon les lois antérieures, par le ministre de l'intérieur, sur saisine du Wali <sup>517</sup>.

## **b-1) La tutelle sur les élus**

Une tutelle sur les personnes est aussi prévue dans les nouvelles lois de décentralisation, à l'instar des lois précédentes. En effet, la qualité de l'élu local se perd en cas de démission, d'exclusion ou d'empêchement légal, en plus du décès <sup>518</sup>, sauf que les conditions ont changé.

Pour assurer le bon fonctionnement de l'Assemblée locale, chaque élu est mis devant ses responsabilités. Il a été prévu que tout élu qui ne peut assister à une séance de l'Assemblée peut donner mandat à un autre élu, pour voter, en son nom, par procuration établie devant une autorité habilitée à cet effet, car tout élu absent sans motif valable à plus de trois sessions ordinaires dans la même année est déclaré démissionnaire d'office <sup>519</sup>.

En comparaison avec la loi relative à la commune, la loi relative à la Wilaya prévoit l'exclusion de plein droit de l'élu frappé d'une inéligibilité, alors que celle relative à la commune ne prévoit pas une disposition semblable <sup>520</sup>. Ceci peut être expliqué par la différence d'importance du mandat communal par rapport au mandat Wilayal qui nécessiterait davantage d'attention et de disponibilité.

---

<sup>517</sup> Voir l'article 60 du code communal, *Ibid.*, p.11. Et les articles 53,23 de la loi Wilayale. *Ibid.*, p. 11.

<sup>518</sup> Voir l'article 40 du code communal *Ibid.*, p. 9. Et l'article 40 de la loi n°12-07 du 21 février 2012 relative à la wilaya. *op.cit.*, 10.

<sup>519</sup> Voir l'article 43 du code communal et l'article 45 de la loi relative à la Wilaya. *Idem.*

<sup>520</sup> Voir l'article 44 de la loi relative à la Wilaya. *Idem.*

La suspension d'un élu, objet d'une poursuite pénale est aussi prévue par les nouvelles lois de décentralisation : l'élu local peut être objet de suspension à cause d'une poursuite judiciaire pour crime ou délit ayant une relation avec les deniers publics ou pour cause d'atteinte à l'honneur le mettant dans l'impossibilité de poursuivre son mandat électif de manière correcte. Or, l'élu reprend d'office et immédiatement l'exercice de ses missions électorales s'il est définitivement acquitté <sup>521</sup>.

### **b-3) La tutelle sur les organes délibérants**

La sanction la plus grave que peut subir la collectivité locale est la dissolution ou le renouvellement de l'assemblée populaire locale. Vu son caractère exceptionnel, cette sanction est exercée par la plus haute instance, le Président de la République, et doit être justifiée par des causes graves citées, à titre limitatif, dans les lois de décentralisation. En effet, l'assemblée populaire locale, de commune ou de Wilaya, ne peut être dissoute que par décret présidentiel, sur rapport du ministre de l'intérieur et des collectivités locales pour des causes bien déterminées, en l'occurrence :

1. La violation des dispositions de la constitution ;
2. L'annulation de l'élection de tous les membres de l'assemblée ;
3. La démission collective des membres de l'assemblée ;
4. La diminution du nombre des élus à moins de la majorité absolue malgré la mise en œuvre des dispositions relatives au remplacement ;
5. Les dysfonctionnements graves, dûment constatés, ou de nature à porter atteinte aux intérêts et à la quiétude du citoyen ;
6. La fusion, rattachement ou fractionnement de communes ;
7. L'impossibilité d'installation de l'Assemblée populaire locale <sup>522</sup>.

---

<sup>521</sup> Voir l'article 43 de la loi n° 11-10 du 22 juin 2011 relative à la commune. *op.cit.*, p. 9. Et l'article 45 de la loi n°12-07 du 21 février 2012 relative à la wilaya. *op.cit.*, 10.

<sup>522</sup> Voir l'article 46 du code communal, *ibid.*, pp. 9-10. Et l'article 47 de la loi Wilayale. *loc.cit.*

La loi relative à la commune ajoute à ces raisons, le cas de dissensions graves entre les membres de l'assemblée populaire communale, empêchant le fonctionnement normal des organes de la commune. Ainsi, après mise en demeure de l'assemblée par le wali, restée sans effet, la dissolution de l'A.P.C. peut aussi être envisagée selon la même procédure citée en dessus <sup>523</sup>. Ce cas est spécifiquement envisagé pour la commune et non pas pour la Wilaya pour maintes raisons, tel le caractère rural de plusieurs communes qui peut exhorter les factions tribales et l'impulsion qui peut s'emparer des jeunes élus communaux, par rapport à la sagesse qui doit caractériser les assemblées Wilayales. En outre et afin de minimiser le recours à la dissolution de l'assemblée populaire communale, le wali peut, en cas de manquement, suppléer les autorités communales pour prendre toutes mesures relatives au maintien de l'ordre public et à la continuité du service public, notamment, la prise en charge des opérations électorales, le service national et l'état civil. Il peut aussi suppléer le P/A.P.C. lorsque celui-ci s'abstient d'accomplir l'un des actes qui lui sont prescrits par les lois et règlements, après l'avoir mis en demeure, ou pour assurer l'adoption et l'exécution du budget, en cas de dysfonctionnement de l'A.P.C. <sup>524</sup>.

En contrepartie de la tutelle, la collectivité locale doit disposer d'un droit de recours juridictionnel, afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences et le respect des principes d'autonomie locale.

---

<sup>523</sup> Voir l'article 46, alinéa 7 du code communal. *Ibid.*, p. 10.

<sup>524</sup> Voir les articles de 100 à 102. *Ibid.*, pp. 14-15.

### **c) Le recours juridictionnel ouvert aux collectivités locales et aux élus : contrepois de la tutelle**

Le recours juridictionnel constitue la pierre angulaire de la protection des collectivités locales contre les abus et les errements des instances de tutelle, bien que certains craignent que le juge administratif, lui-même, ne soit d'une plus grande sévérité à l'égard des collectivités locales, qu'à l'égard de l'État, notamment lorsqu'il apprécie la légalité de leurs actes <sup>525</sup>. En revanche et selon le principe 'les dispositions claires s'appliquent, les dispositions obscures s'interprètent', le rôle du juge administratif doit se limiter à un 'raisonnement syllogistique mécanique' <sup>526</sup>. Or, selon H. KELSON, toutes les normes juridiques appellent une interprétation, en vue de leur application <sup>527</sup>. En effet, même lorsqu'un texte est clair, le juge dispose toujours d'un certain pouvoir d'interprétation de ses dispositions, parce que la clarté d'un texte dans sa formulation n'exclut jamais une redéfinition de son champ d'application, ce qui donne au juge administratif une marge de manœuvre qu'il peut utiliser en faveur de l'État ou en faveur des collectivités locales, selon les circonstances et ses convictions, notamment celles relatives à sa conception de l'intérêt général. Le juge administratif peut puiser dans les préambules et les textes de la constitution pour fonder sa décision, mais il peut aussi utiliser la tradition pour fonder sa décision et fait d'elle une notion juridique. En effet, comme le souligne V. CHAMPEIL-DESPLATS, les 'interprètes authentiques' peuvent conférer 'à certaines pratiques ou faits une signification objective de norme constitutionnelle à l'occasion d'une décision sur la validité d'une norme ou sur la constitutionnalité de certains comportements' <sup>528</sup>.

---

<sup>525</sup> MÜLLER Isabelle. *Le juge administratif et l'autonomie des collectivités locales*. Thèse : Droit Public. Toulouse : Université des Sciences Sociales, 1994, pp. 284-302.

<sup>526</sup> *Ibid.*, p.279.

<sup>527</sup> KELSEN Hans. *Théorie pure du droit (traduit en français par Charles EISENMANN)*. Paris : Dalloz, 1962, p. 454.

<sup>528</sup> CHAMPEIL-DESPLATS Véronique. Théorie générale des sources du droit constitutionnel. *in TROPER Michel et CHAGNOLLAUD Dominique, Traité international de droit constitutionnel : Théorie de la Constitution. T. 1.op.cit.*, p. 251.

En Algérie, la possibilité de recourir à la justice est reconnue au P/A.P.C. pour introduire soit un recours administratif, soit un recours judiciaire près de la juridiction administrative compétente, contre l'arrêté du wali portant annulation ou refus d'approbation d'une délibération <sup>529</sup>. Par ailleurs, en cas de dissolution d'une assemblée populaire locale, les lois n'ont pas prévu de recours juridictionnel aux ayant intérêt pour se pourvoir contre décret du Président de la République.

## Conclusion du chapitre

Ce chapitre vise à évaluer l'effectivité du rôle du Conseil de la Nation dans la représentation des collectivités locales, selon une logique interactive entre l'incidence de l'instauration d'une seconde chambre parlementaire sur la redéfinition du cadre juridique des collectivités locales et les répercussions du changement de paradigme de celles-ci sur cette chambre.

Avant l'édiction de la loi relative à la commune, en 2011, et la loi relative à la Wilaya, en 2012, l'économie locale avait eu un rôle peu important à cause de la politique de centralisation économique, durant l'ère socialiste, abandonnée par la constitution de 1989, au profit de l'économie du marché.

Les prémisses tangibles de la transformation du rôle économique des collectivités locales sont apparues depuis le début des années 2000 lorsque l'État s'est efforcé de créer un environnement socioéconomique propice à l'implication des collectivités locales dans le développement durable du pays, notamment au travers de deux grands programmes : le Plan de Soutien à la Relance Économique (2002-2004) et le Programme de Soutien à la Croissance Économique (2005-2009). Le P.S.R.E. était le premier jalon du développement économique local, à travers la réalisation des Plans Communaux de Développement (P.C.D.). Quant au deuxième, lancé en 2005, il visait à renforcer la stratégie engagée, en matière de développement local.

---

<sup>529</sup> Voir l'article 60 d de loi n° 11-10 du 22 juin 2011 relative à la commune. *loc.cit.*



Par ailleurs, une nouvelle conception du cadre organisationnel et fonctionnel des collectivités locales a commencé à se cristalliser, depuis 2007, et s'est concrétisée avec l'adoption par l'A.P.N. et le Conseil de la Nation des lois de décentralisation, en vigueur.

Quant au rôle de contrôle du Conseil de la Nation sur l'action gouvernementale, il a été constaté que des mécanismes de contrôle sont reconnus à cette chambre, sauf qu'ils ne peuvent aboutir à l'engagement de la responsabilité politique du gouvernement, ce qui est, d'ailleurs, acceptable et, même, indispensable pour assurer l'équilibre institutionnel entre le gouvernement et le Parlement, étant donné que le Conseil de la Nation est indissoluble. Malgré cela, le gouvernement cherche toujours à se concerter avec les deux chambres du parlement pour consolider sa position politique.

Il faut noter aussi que le Conseil de la Nation dispose des mêmes prérogatives que l'A.P.N. pour ce qui est de la révision constitutionnelle, ce qui a eu une incidence significative lors de l'adoption du projet de loi sur la révision constitutionnelle, proposé par le Président de la République, qui élargit les prérogatives du Conseil de la Nation, en ce qui concerne les questions relatives aux collectivités locales.

Selon les nouvelles lois relatives à la commune et à la Wilaya, la recherche de l'incidence du changement de paradigme des collectivités locales sur le Conseil de la Nation a démontré que celles-ci sont censées être, à la fois, des acteurs économiques effectifs et des assises réelles de la démocratie locale, deux coordonnées du vecteur qui doit guider le nouveau rôle des collectivités locales. Pour optimiser ce rôle, les lois de décentralisation ont essayé de prévoir la meilleure formule de partage des missions et d'adéquation des ressources, entre l'État et les collectivités locales.

Quant à la nouvelle configuration des instances des collectivités locales, elle sert à consolider la démocratie locale et à assortir le partage des missions et des ressources d'une implication réelle et effective des communautés locales dans la gestion de leurs affaires. À cet effet, l'organisation et la constitution des instances dirigeantes des collectivités locales assurent un nouvel équilibre entre la

représentation de l'État et des communautés locales, plus favorables à ces dernières. En outre, les assemblées populaires locales sont encouragées à impliquer la communauté locale, avec toutes ses composantes (citoyen, élu, société civile), de telle façon à ce qu'elle devienne une force de participation à l'exécution des politiques nationales, de prise de décision au niveau local, mais aussi une force de proposition et de consultation.

En revanche, la tutelle sert à maintenir un écart nécessaire entre les organes de l'État et ceux de la collectivité locale, pour laisser échapper ces derniers à la hiérarchie de l'État, mais s'avère quand même rigoureuse sur la commune par rapport à la Wilaya, car le Wali, est déjà assujetti au pouvoir hiérarchique.

Il peut, en conséquence, être constaté que le rôle du Conseil de la Nation, dans la représentation des collectivités locales, se raffermi, vu deux données principales :

- l'ensemble des activités du Conseil de la Nation, à l'échelle nationale et internationale, indique qu'il est loin d'être évincé de la scène politique, ce qui est affirmé par la révision constitutionnelle de janvier 2016 ;
- les lois de décentralisation, en vigueur, renforcent le rôle socioéconomique des collectivités locales et tend vers davantage d'implication des communautés locales dans la gestion des affaires publiques, directement ou par le biais de leurs élus, ce qui renforce le socle de légitimité du Conseil de la Nation dont les deux tiers sont issus des assemblées populaires locales.

## **Conclusion de la première partie**

La création du Conseil de la Nation a été dans un contexte de crise qui a attisé la spécialisation des fonctions de l'État et a suscité une implication plus large des différentes composantes de la société, afin de ne plus permettre à une force immodérée d'accaparer la vie politique.

Bien que la constitution n'ait pas octroyé au Conseil de la Nation un rôle différent de celui de la première chambre, celui-ci assume ses missions, selon une perspective différente, celle du peuple territorialisé. Une hypothèse confortée par la révision constitutionnelle de janvier, 2016, qui a prévu l'élargissement des pouvoirs du Conseil de la Nation, par rapport aux affaires relatives à la vie locale.

D'autre part, la configuration des instances des collectivités locales, sous l'égide du bicamérisme, tend vers la consolidation du socle de légitimité du Conseil de la Nation. Ceci peut être constaté par le rôle attendu des collectivités locales, en tant qu'acteurs économiques et cadre propice à l'implication réelle et effective des communautés locales dans la gestion des affaires publiques, que ce soit directement, par le biais des élus locaux ou par les élus de leurs élus, au Conseil de la Nation.

## ***DEUXIÈME PARTIE***

***L'autonomie des collectivités locales  
condition nécessaire de leur  
représentation par le Conseil de la  
Nation.***

La première partie a été dédiée à la recherche des fondements de la seconde chambre parlementaire algérienne, notamment la représentation des collectivités locales. Elle a conduit à formuler une hypothèse, selon laquelle le Conseil de la Nation assume son rôle institutionnel, selon la perspective de l'ensemble des communautés locales et des compétences nationales dans le domaine socioéconomique.

Cette partie, recherche, dans le cadre de l'évolution naturelle des institutions de l'État, notamment celle du pouvoir central et des collectivités locales, depuis l'indépendance, en 1962, jusqu'à l'institution de la seconde chambre parlementaire, en 1996, un éventuel lien entre l'effectivité du rôle des collectivités locales et la légitimité du pouvoir central (chapitre premier). D'autre part, elle recherche, sous l'égide du bicamérisme, de 1998 jusqu'à aujourd'hui, un éventuel lien entre l'évolution de la représentation des communautés locales, au niveau des collectivités territoriales, et les sources de légitimité du Conseil de la Nation (deuxième chapitre).

En d'autres termes, cette partie essaye de déterminer si un degré plus élevé d'autonomie des collectivités locales a mené à leur représentation par le Conseil de la Nation ou si, au contraire, la seconde chambre a été créée pour renforcer la décentralisation locale ou s'il y a une logique réciproque dans laquelle la décentralisation et le bicamérisme se nourrissent tous les deux.

## **Chapitre 1 : Les collectivités locales et le socle de légitimité du pouvoir central en Algérie avant l'institution du Conseil de la Nation**

L'interaction entre l'évolution des collectivités locales et celle du socle de légitimité du pouvoir central, en Algérie, depuis l'indépendance, en 1962, jusqu'à l'institution de la seconde chambre parlementaire, en 1996, permet d'examiner la relation entre l'effectivité du rôle des collectivités locales et la légitimité du pouvoir central.

Étant donné que le rôle attendu des collectivités locales dépend des fondements de la décentralisation administrative locale, dont le cadre et la teneur sont esquissés par le pouvoir central, en concordance avec les fondements de sa légitimité, on peut se demander si l'évolution du rôle des collectivités locales peut avoir une incidence sur l'infléchissement de la légitimité du pouvoir central d'une pure légitimité révolutionnaire à une légitimité populaire, ne serait-ce que sur le plan théorique.

La recherche peut être marquée, ici, par la distinction entre trois étapes importantes. La première s'étend de l'indépendance, en 1962, jusqu'au coup d'État de 1965, une période caractérisée par l'empirisme et l'absence d'une conception claire de la décentralisation locale ; la deuxième couvre la période entre 1965 et 1976, marquée par la promulgation des premières lois de décentralisation qui continuent à constituer la source historique du cadre juridique de la décentralisation locale en Algérie ; la troisième s'allonge de 1976, date d'entrée en vigueur de la constitution de 1976, en tant que base juridique suprême de l'implication de la volonté populaire dans l'élection du pouvoir central, jusqu'en 1996 ; une date qui marque l'élargissement des socles de légitimité du pouvoir central par l'institution du Conseil de la Nation.

En conséquence, ce chapitre va être réparti en trois sections, en concordance avec ces trois étapes.

## **Section1 : L'état des lieux des collectivités locales avant la promulgation des premières lois de décentralisation**

Le cadre et la teneur de la décentralisation locale, en Algérie, ont connu des mutations, en fonction du changement de l'environnement politique et socioéconomique qui conditionne la formule de partage des compétences entre l'État et les collectivités locales.

La conception du rôle des collectivités locales par le pouvoir central permet de suivre l'interaction entre ce rôle et les bases de légitimité de ce dernier, ce qui requerrait d'abord l'examen de l'état des lieux, à l'aube de l'indépendance, afin de comprendre la situation initiale des collectivités locales, avant la promulgation des premières lois de décentralisation des années 1960.

### **A/ Le découpage territorial de l'Algérie avant l'indépendance**

Un peu de recul vers la période coloniale est très utile pour mieux comprendre l'état des lieux des collectivités locales, à l'aube de l'indépendance, car la décentralisation locale a fait une intrusion remarquable dans beaucoup de pays grâce à l'influence de l'expérience française, spécialement en Algérie, où la loi de 1947 allait instituer un statut particulier de décentralisation élargie, et, donc, d'autonomie<sup>530</sup>, sauf qu'elle ne fut pas appliquée.

Dans la métropole, l'idée de territorialisation revient au comité Sieyès-Thouret qui proposa qu'à partir de Paris, un quadrilatère parfait, de 9 lieues de rayons ou de 18, soit tracé, ce qui ferait 324 lieues<sup>531</sup>. Le terme 'département' reflète ce choix abstrait qui exprimait l'idée de partage purement géométrique, alors que MIRABEAU

---

<sup>530</sup> Loi n° 47-1853 du 20 septembre 1947 portant statut organique de l'Algérie, J.O.R.F. du 21/09/1947, pp.9470-9474.

<sup>531</sup> LEGENDRE Pierre. *Histoire de l'administration, de 1750 à nos jours*. Paris : P.U.F., 1968, p. 115.

proposa, sous un angle différent, l'égalité des droits que doit assurer l'administration et qui devint l'un des principes importants qui régissent l'organisation des collectivités locales <sup>532</sup>.

La notion française de territorialisation avait, donc, été projetée sur l'Algérie, en 1845, et ce, conformément à l'article 11 de l'ordonnance royale du 15 avril 1845 <sup>533</sup>. Ainsi, les trois beylicats d'Alger, d'Oran et de Constantine furent érigés *de jure* en provinces, bien qu'ils l'aient déjà été *de facto* depuis la conquête de l'Algérie, en 1832. Chacune des trois provinces comprenait trois zones : une civile, une mixte et une Arabe, sachant que cette dernière était assujettie à une administration militaire <sup>534</sup>. Ce nombre fut élevé à douze, par le décret du 20 mai 1957, en l'occurrence : Alger, Médéa, Orléanville (Chlef), Tizi Ouzou, Constantine, Bône (Annaba), Batna, Sétif, Oran, Tlemcen, Tiaret et Mostaganem <sup>535</sup>, auxquels vinrent s'ajouter les départements de Saïda, Aumale (Sour El Ghozlane) et Bougie (Béjaïa), le 17 mars 1958 <sup>536</sup>, sauf que ces deux derniers furent supprimés le 7 novembre 1959 <sup>537</sup>. Quant aux territoires du sud algériens (Oasis et Saoura), ils furent administrés militairement indépendamment des autres territoires de l'Algérie et dépendaient du ministère dit du Sahara, depuis leur occupation. C'est en 1947 que ces territoires furent appelés départements, conformément à l'article 50, alinéa 1, de

---

<sup>532</sup> BOURDON Jacques. Administration et monde rural. Paris : L.G.D.J., 1980, p. 37.

<sup>533</sup> Ordonnance Royale du 15 avril 1845 qui reconstitue l'administration générale et les provinces en Algérie, Bulletins officiels des Actes du Gouvernement, T. 5, 1845, N° 207. Alger : imprimerie du Gouvernement, p. 142.

<sup>534</sup> *Idem.*

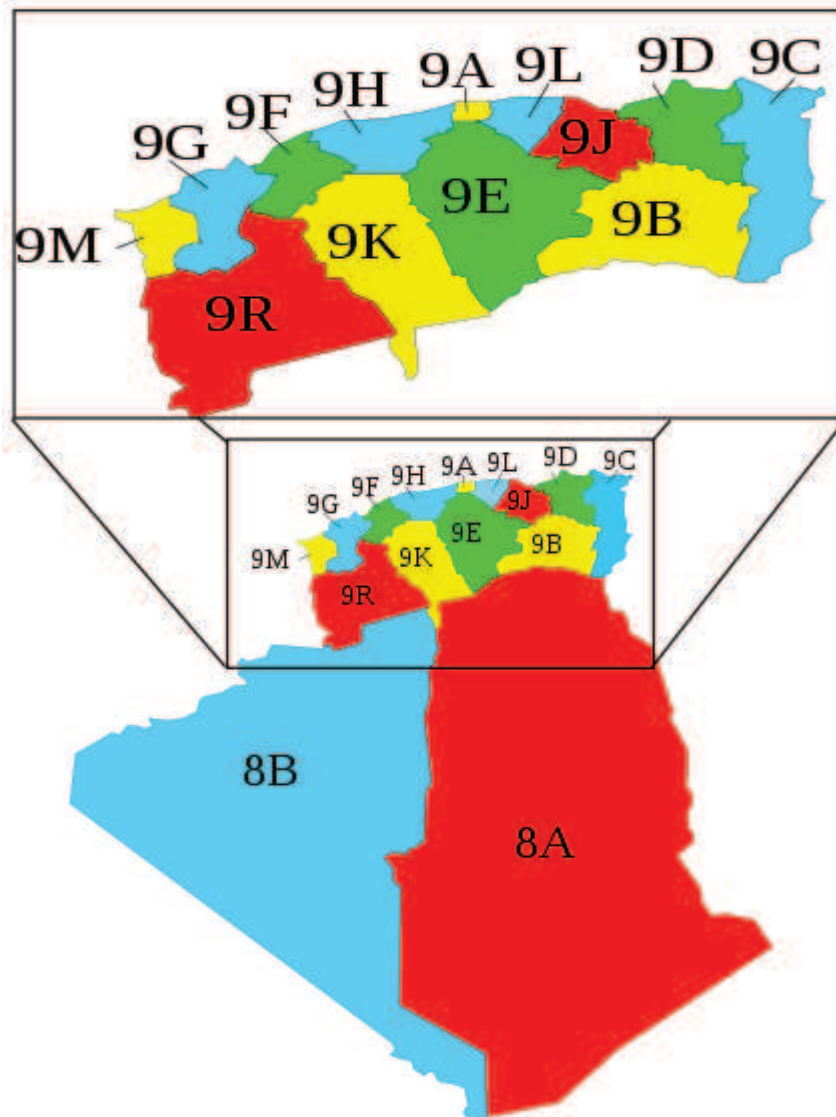
<sup>535</sup> Décret n° 57-604 du 20 mai 1957 portant modification de limites départementales et création d'arrondissements en Algérie, J.O.R.F. du 21 mai 1957, pp.5051-5057.

<sup>536</sup> Décret n°58-271 du 17 mars 1958 modifiant l'organisation départementale de l'Algérie, J.O.R.F. du 18 mars 1958, pp. 2656-2657.

<sup>537</sup> Décret n° 59-1282 du 7 novembre 1959, J.O.R.F. du 10 novembre 1959, p. 10658.



la loi portant statut organique de l'Algérie <sup>538</sup>, qui n'avait été mis en application qu'après dix ans par le décret du 7 août 1957 <sup>539</sup>.



#### 1.2.4. Le découpage territorial à la veille de l'indépendance <sup>540</sup>

<sup>538</sup> Loi n° 47-1853 du 20 septembre 1947 portant statut organique de l'Algérie. *loc.cit.*

<sup>539</sup> Décret n° 57-903 du 7 août 1957, portant organisation administrative de la partie des territoires du Sud englobés dans l'Organisation commune des régions sahariennes (Deux départements : Oasis et Saoura), J.O.R.F. du 8 août 1957, pp. 7831-7832.

<sup>540</sup> LA DECENTRALISATION EN ALGERIE [en ligne]. Disponible sur:< <http://decentralisation-dz.e-monsite.com/pages/genese-de-la-decentralisation/les-periodes-de-decoupage-territoriale.html>> (consulté le 10/05/2014).

Pendant la guerre de libération, notamment après le congrès de la Soummam, tenu, en 1958, les révolutionnaires algériens créèrent une organisation d'État parallèle à l'organisation coloniale. Le territoire algérien fut découpé en six parties qu'ils avaient appelées 'Wilayas' (départements), subdivisées en zones et secteurs de telle façon à ce que chaque Wilaya fut dotée de suffisamment de ressources humaines et matérielles pour assumer ses responsabilités militaires et civiles <sup>541</sup>. Cette organisation du pouvoir du Front de Libération Nationale (F.L.N.), pendant la guerre de libération, a créé des centres de pouvoirs autonomes et concurrents, ce qui a favorisé la crise de l'été de 1962 quand l'armée de l'extérieur, stationnée en Tunisie et au Maroc, rivalisa avec l'armée de l'intérieur, composée de groupes parfois très autonomes, dans le but était de commander l'État naissant, car cette dernière croyait que l'intérieur l'a toujours emporté sur l'extérieur par ses réalisations sur le terrain <sup>542</sup>.

Après l'indépendance, ce découpage, motivé par des raisons principalement militaires, fut abandonné, en faveur du cadre juridique de la décentralisation administrative locale hérité de la France. Les collectivités locales étaient, donc, de trois échelons : les communes, les départements avec l'arrondissement comme forme de déconcentration de ces derniers et la région, instituée après le référendum de janvier 1961 qui donna naissance à la loi n° 61-44 du 14 janvier 1961, dite d'autodétermination des populations algériennes et d'organisation des pouvoirs publics en Algérie. Cette loi attribua aux populations algériennes et à leurs représentants des compétences pour l'ensemble des départements algériens aussi bien que pour chaque département et région <sup>543</sup>.

Faut-il rappeler que les rares structures de type régional, héritées de la colonisation, ont disparu au lendemain de l'indépendance. La région, en tant que troisième

---

<sup>541</sup> ABBAS Mohamed Chérif. *Inspirations de novembre (discours et articles)*. Alger : Dar EL Fadjr, 2005, pp. 25 et 28.

<sup>542</sup> BELHADJ Salah. *Les crises du Front de Libération Nationale et le conflit sur le pouvoir 1956-1965*. Alger : Dar Qortoba, 2006, pp. 77-86.

<sup>543</sup> La loi n° 61-44 du 14 janvier 1961 d'autodétermination des populations algériennes et d'organisation des pouvoirs publics en Algérie, J.O.R.F. du 15 janvier 1961 pp. 578 et 579.

échelon de la décentralisation locale, n'était pas du gout des détenteurs du pouvoir de l'Algérie indépendante, ce qui pourrait être justifié par l'expérience douloureuse de la crise de l'été 1962. Cependant, sur le plan militaire, l'armée a toutefois conservé les régions qui servent pour le moment de gouvernorat qui s'étend sur plusieurs wilayas.

## **B/ La position de l'Algérie indépendante vis-à-vis des collectivités locales héritées de la période coloniale**

La réflexion sur la réorganisation des pouvoirs locaux de l'Algérie indépendante a commencé avant l'indépendance. Pour les révolutionnaires, la liberté des collectivités locales, dans un État naissant, doit être conçue dans le cadre de l'unité de l'État<sup>544</sup> et des impératifs nationaux de l'époque.

Tel qu'il a été expliqué dans l'introduction, il faut différencier entre deux plans d'existence de l'État, le plan politique et le plan administratif, pour pouvoir concilier la notion de l'unité de l'État au premier et sa présence multiple au second. Afin de rechercher une formule propice pour concilier les impératifs nationaux de l'État naissant et l'organisation décentralisée du pays, l'Algérie se trouva entre deux modèles d'inspiration : le modèle français qui s'impose, en tant que source historique, et le modèle yougoslave, en tant que modèle socialiste auquel aspirent les révolutionnaires algériens. Cependant, les premières années de l'indépendance n'ont connu que des mesures provisoires visant à juguler les problèmes pressants.

---

<sup>544</sup> MARCOU Gérard. Le principe d'indivisibilité de la République. *in Pouvoirs, La République*, n° 100, Seuil, janvier 2006, pp. 45-66. P. 45.

## 1. Les mesures provisoires de la réorganisation territoriale

Le modèle français de la décentralisation locale et le droit français, en général, ont indéniablement imprégné le cadre juridique des collectivités locales algériennes depuis les premières années de l'indépendance. En effet, la législation de l'époque coloniale resta en vigueur après l'indépendance, ce qui est, déjà, naturel après plus de 130 ans de colonialisme. Cela fut légiféré par la loi n° 62-157 du 31 décembre 1962 qui reconduisit, jusqu'à nouvel ordre, la législation en vigueur au 31 décembre 1962, hormis les dispositions qui porteraient atteinte à la souveraineté de l'Algérie ou qui comporteraient des idées coloniales ou racistes contraires à l'exercice normal des libertés démocratiques <sup>545</sup>.

Par rapport à l'organisation territoriale, les attributions des conseils généraux et des commissions départementales furent dévolues provisoirement aux préfets. Quant au niveau communal, il fut instauré des délégations spéciales pour remplacer les conseils municipaux, presque inexistantes. Cette solution trouve, d'ailleurs, sa source historique dans l'article 44 de la loi française de l'organisation municipale du 05 avril 1884 qui dispose qu' : ' en cas de dissolution d'un conseil municipal ou de démission de tous ses membres en exercice et lorsque aucun conseil municipal ne peut être constitué, une délégation spéciale en remplit les fonctions...' <sup>546</sup>.

Tout de même, une ordonnance assez importante, vu les circonstances de l'époque, fut édictée par le chef de l'exécutif, le 21 août 1962, instituant dans chaque département une Commission Départementale d'Intervention Économique et Sociale (C.D.I.E.S.) et prévoyant diverses mesures administratives et financières <sup>547</sup>. Dans l'exposé des motifs dudit texte, on remarque que la motivation essentielle de

---

<sup>545</sup> J.O.R.A.D.P. n° 02 du 11 janvier 1963, p.18.

<sup>546</sup> FAIVRE Albert. *La loi municipale du 5 avril 1884 : texte annoté, commenté et expliqué par les circulaires et documents officiels*. 7<sup>e</sup> éd., Paris : Derveaux, 1886, p. 21.

<sup>547</sup> Ordonnance n° 62-016 du 21 août 1962, J.O.R.A.D.P. n° 7, daté du 21 août 1962, pages 66 et 67.

l'ordonnance est de lutter contre la situation économique et sociale caractérisée par la misère et le chômage <sup>548</sup>. À cette fin, l'ordonnance visa donc à joindre les efforts locaux de l'administration, de la population et aussi du secteur privé, qui était encouragé et favorisé par des mesures financières appropriées à cet effet <sup>549</sup>. Quant aux préfets, ils étaient tenus d'être les animateurs et les coordinateurs de la vie économique et sociale dans leurs départements, notamment pour que toutes les ressources localement disponibles soient, selon la même ordonnance, utilisées pour répondre aux besoins de la population locale <sup>550</sup>. Les préfets avaient donc un fardeau très lourd qui pesait sur leurs épaules à cause des carences qui résultèrent du vide institutionnel des conseils généraux élus aux niveaux régional et départemental.

Les C.D.I.E.S. étaient créées pour assister les préfets dans l'identification des intérêts socioéconomiques locaux et dans la prise des décisions propres aux circonstances. Elles devaient proposer aux pouvoirs publics et à la population locale toute intervention et action propres à favoriser le développement économique et social local, suivre et coordonner les travaux d'exécution des plans et programmes d'équipement et de développement, arrêter les propositions du programme annuel d'investissement public et d'orientation économique locale et donner leurs avis sur le projet de budget de fonctionnement des collectivités locales et des établissements et services publics locaux <sup>551</sup>.

Chaque C.D.I.E.S. était présidée par le préfet et comprend sept représentants des différents services publics départementaux et cinq représentants de la population locale désignés par le préfet par arrêté préfectoral. Dans son sixième article, l'ordonnance disposait que des commissions similaires, présidées par les sous-préfets, maires ou présidents des délégations spéciales, selon les cas, pourraient être créées au siège de chaque sous-préfecture ou commune, composées de

---

<sup>548</sup> *Ibid.*, p. 66.

<sup>549</sup> *Idem.*

<sup>550</sup> *Idem.*

<sup>551</sup> *Ibid.*, pp. 66 et 67.

représentants de la population, de techniciens des services publics et des entreprises privées<sup>552</sup>.

Outre les ressources locales, les budgets des départements et des services publics départementaux pouvaient être ajustés à leurs besoins réels par un compte spécial intitulé 'Fonds d'Équipement Départemental et Communal' (F.E.D.E.C.), sur lequel sont imputées les opérations hors budget, en vue du financement des interventions des pouvoirs publics, en faveur de l'équipement des départements et des communes et de leur développement économique et social<sup>553</sup>.

Alors que l'organisation départementale resta inchangée, même après l'édiction du décret 63-189 du 16 mai 1963 portant réorganisation territoriale des communes<sup>554</sup>, cette première réorganisation du territoire réduisit le nombre des communes de 1485 communes à seulement 631<sup>555</sup>, sachant que d'autres ordonnances ont légèrement modifié le nombre des communes et des arrondissements des quinze départements<sup>556</sup>.

La remarque que l'on peut faire, d'emblée, est que la préoccupation de l'État, dans un premier temps, était de confier les responsabilités locales à des agents loyaux (les préfets) à leur autorité de désignation, qu'est l'exécutif provisoire, dans le but d'assurer la stabilité et la continuité de l'État au niveau local et de juguler les

---

<sup>552</sup> Voir l'article 6. *Ibid.*, p. 67.

<sup>553</sup> Voir les articles de 9 à 14. *Idem.*

<sup>554</sup> Décret n° 63-189 du 16 mai 1963, J.O.R.A.D.P., 2<sup>e</sup> année, n° 35, daté du 31 mai 1963, pp. 549-578.

<sup>555</sup> MAHIOU Ahmed. *Les collectivités locales en Algérie*. Paris : éditions du CNRS, 1970, pp.285-287.

<sup>556</sup> Il s'agit, notamment, des trois ordonnances portant réorganisation territoriale des communes, à savoir : l'ordonnance n° 63-421 du 28 octobre 1963, J.O.R.A.D.P. n° 82, daté du 05 novembre 1963, pp. 1102-1119, l'ordonnance n° 63-466 du 2 décembre 1963, J.O.R.A.D.P. n° 91, daté du 6 décembre 1963, pp 1272-1282 et l'ordonnance n° 64-54 du 31 janvier 1964, J.O.R.A.D.P. n° 13, daté du 11 février 1964, pp. 182-186.

problèmes socioéconomiques pressants, tout en impliquant, timidement, les communautés locales dans cette mission.

## **2. Les collectivités locales algériennes entre modèle français et modèle yougoslave**

L'organisation territoriale à deux échelons a été reconnue par toutes les constitutions algériennes, excepté celle de 1963 qui s'est contentée de reconnaître l'organisation territoriale sans préciser le nombre d'échelons. En effet, cette constitution, promulguée le 10 septembre 1963, dispose en son article 09 que la République comprend des collectivités administratives dont l'étendue et les attributions sont fixées par la loi et que la commune est la collectivité territoriale administrative, économique et sociale de base <sup>557</sup>. Cet article a été inspiré de la loi constitutionnelle de l'Ex-Yougoslavie qui, contrairement à la théorie anglo-américaine qui considère le gouvernement local comme relevant de la volonté du Parlement, concevait que l'autogestion <sup>558</sup>, en tant que droit politique fondamental du citoyen, relevait du pouvoir constituant <sup>559</sup>.

Sous le règne de la première constitution de l'Algérie indépendante, l'administration au niveau local était tenue de servir la révolution socialiste et ne devait pas toucher à l'indépendance, l'intégrité territoriale et l'unité nationale. La constitution ajouta que l'avant-garde des assemblées élues à tous les niveaux étaient les 'fellahs'

---

<sup>557</sup> Constitution de la République Algérienne Démocratique et Populaire de 1963, J.O.R.A.D.P. n° 64 du 10 septembre 1963, p. 889.

<sup>558</sup> L'autogestion, pratique introduite par le pouvoir 'par le haut', était le thème clé pour transformer et mobiliser l'Algérie par mimétisme, alors que le pays n'y était préparé ni politiquement ni matériellement. STORA Benjamin. *Histoire de l'Algérie depuis l'indépendance (1962-1988)*. 4<sup>e</sup> Ed., Paris : La Découverte, 2004, p. 19.

<sup>559</sup> DJORDJEVIC Jovan et PASIC Nadjan. The Communal Self-Government System in Yougoslavia. *in International Social Science Journal*. UNESCO, 1961, Vol. XIII, n° 3, pp. 395 et 396.

(agriculteurs), les travailleurs et les intellectuels révolutionnaires <sup>560</sup>, ce qui est aussi inspiré de l'idée du droit politique fondamental des citoyens à s'autogérer.

Bien que la première constitution de l'Algérie fût suspendue par le Président de la République, le 03 octobre 1963, pour des raisons, selon lui, de salut des institutions révolutionnaires <sup>561</sup>, les idées reçues de l'Ex-Yougoslavie avaient persisté. Après presque six mois de la suspension de la constitution, la Charte d'Alger, entre autres textes, vit le jour suite au premier congrès du Parti du Front de Libération Nationale, tenu à Alger. Cette charte précisait que l'organisation de l'État s'articule autour, d'une part, la non-séparation entre le politique et l'économique et entre les problèmes quotidiens et ceux d'ordre général et, d'autre part, l'établissement d'une relation directe entre les collectivités locales et l'activité économique essentielle, notamment la production, ce qui requérait la dévolution de pouvoirs réels à ces dernières <sup>562</sup>.

Il s'agit donc, comme dans nombre d'États nouveaux, de procéder à des réformes locales permettant au gouvernement de rendre son action plus proche du citoyen et d'intensifier la participation de ce dernier à la construction nationale. Mais à ceci, on peut ajouter aussi le souci du pouvoir central de partager la responsabilité politique et administrative avec la province. En revanche, les réformes effectives n'étaient pas de taille par rapport à ce rôle attendu, car le premier président de la République algérienne, A. BEN BELLA, croyait en la primauté de l'action révolutionnaire sur les tâches de construction institutionnelle et de réorganisation du pays, étant donné que la bourgeoisie représentait la menace la plus grave pour le pays, selon lui. Or, dès 1965, le pays devait faire face à la montée du chômage, à un exode rural massif, à

---

<sup>560</sup> Voir l'article 10 de la Constitution de la République Algérienne Démocratique et Populaire de 1963, *loc.cit.*

<sup>561</sup> Message du Président de la République lu à l'Assemblée Nationale le 3 octobre 1963 : mise en œuvre de l'article 59 de la constitution, relatif aux pouvoirs exceptionnels. J.O.R.A. D.P. n° 73 du 04 octobre 1963, p. 1014.

<sup>562</sup> F.L.N. La Charte d'Alger 1964, Ensemble des textes adoptés par le premier congrès du Parti du Front de Libération Nationale du 16 au 21 avril 1964, publiés par la Commission Centrale d'Orientation, sans date, pp. 63 et 68.



une crise économique grave et à l'émigration vers l'Europe, alors que BEN BELLA continuait à croire qu'il bénéficiait du soutien populaire jusqu'à ce qu'il fût arrêté en 19 juin 1965 aux motifs de culte de la personnalité, liquidation des cadres révolutionnaires, confusions idéologiques et gaspillage des ressources du pays <sup>563</sup> et restera enfermé, sans jugement, jusqu'en 1980.

## **Section 2. Le rôle des collectivités locales sous le règne du Conseil de la Révolution**

Depuis l'indépendance et plus particulièrement après le coup d'État du 19 juin 1965, la légitimité du pouvoir, en Algérie, était à caractère révolutionnaire, consolidé par une source additionnelle, celle des élections. C'est pour cela que la proclamation du 19 juin 1965 était axée autour de l'institutionnalisation de l'État <sup>564</sup>. Dès lors, la méthode de gouvernement changea et devint plus dirigiste. Le Conseil de la Révolution, détenteur du pouvoir de l'État et du Parti, avait opté pour un 'centralisme démocratique' <sup>565</sup> qui visait à soutenir sa légitimité révolutionnaire par l'implication des masses populaires dans la prise de décisions.

L'ordonnance du 10 juillet 1965, qui ne comptait que sept articles, portant constitution du nouveau gouvernement, était l'expression juridique de l'intention du nouveau pouvoir qui s'est autoproclamé seul et unique dépositaire de l'autorité souveraine, jusqu'à l'adoption d'une nouvelle Constitution <sup>566</sup>, en ne faisant aucune référence à l'organisation de l'État au niveau local. Ainsi, sur le plan politique, ce qui peut être appelé 'collectivités locales', en Algérie, avait connu une atrophie avant

---

<sup>563</sup> Proclamation du Conseil de la Révolution du 19 juin 1965, J.O.R.A.D.P. n° 56 du 06 juillet 1965, pp. 646-648.

<sup>564</sup> *Idem.*

<sup>565</sup> *Idem.*

<sup>566</sup> Ordonnance n° 65-182 du 10 juillet 1965 portant constitution du gouvernement, J.O.R.A.D.P. n° 58 du 13 juillet 1965, p. 671.

l'édiction des premières lois de décentralisation. Le citoyen ne s'identifiait qu'en tant qu'administré, car l'État n'était perçu pour lui que sur le plan administratif <sup>567</sup>.

C'est ainsi que le Conseil de la Révolution voulait, même en dehors de tout encadrement constitutionnel, munir l'État des institutions de base, en l'occurrence la commune et la Wilaya, dans l'attente d'édifier les institutions du sommet <sup>568</sup>. Le Conseil fit le choix d'édifier les institutions de l'État d'une manière pyramidale, ayant comme socle les collectivités locales, notamment la commune, car c'est l'institution la plus proche des communautés locales et des réalités de leur vie quotidienne <sup>569</sup>.

Au plan économique, la stratégie industrielle est précisée officiellement dans le Rapport de présentation du budget d'équipement 1966 comme une stratégie à long terme (1966-1980) visant à 'l'autonomie technologique'. Ainsi, la priorité est donnée à la sidérurgie et la pétrochimie, en référence au modèle soviétique d'autarcie et au petits pays de l'Europe de l'Ouest (Autriche, Espagne), sans prendre en compte le facteur taille, pourtant essentiel : l'URSS avait une taille lui permettant de soutenir l'option d'une certaine autarcie, tout en appartenant à un ensemble plus vaste (le COMECON) et les petits pays d'Europe de l'Ouest s'intégraient à l'espace de la CEE. Cependant, l'Algérie ne pouvait s'intégrer dans un marché plus large (maghrébin, méditerranéen, arabe, africain..) <sup>570</sup>.

---

<sup>567</sup> HERMASSI Elbaki et RODINSON Maxime. *État et société au Maghreb : étude comparative*. Paris : Anthropos, 1975, p. 182.

<sup>568</sup> Boumedienne dénonce le 'socialisme publicitaire' de Ben Bella et opte pour une institutionnalisation de l'Etat. STORA Benjamin. Histoire de l'Algérie depuis l'indépendance (1962-1988). *op.cit.*, pp. 33-.

<sup>569</sup> Résolution du Conseil de la Révolution à l'issue de ses réunions du 22 au 26 octobre 1966, J.O.R.A.D.P. n° 105 du 13 décembre 1966, p. 1236.

<sup>570</sup> TALAHITE Fatiha. Réformes et transformations économiques en Algérie. Rapport en vue de l'obtention du diplôme Habilitation à Diriger des Recherches, Université Paris 13-Nord, UFR de Sciences économiques et de gestion [en ligne]. disponible sur : < <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00684329/document> > (consulté le 13/06/2015).

En ce qui concerne le volet des collectivités locales, les éléments de compréhension de la décentralisation locale développés dans le chapitre précédent, vont servir ici de repères pour comprendre les fondements de la décentralisation durant cette époque. On a vu que les collectivités locales sont politiquement dépendantes du pouvoir central, selon les impératifs nationaux de l'époque, mais peuvent, quand même, disposer d'une marge d'autonomie sur le plan administratif. L'autonomie des collectivités locales et le principe de l'unité de l'État ne sont pas forcément antinomiques ; au contraire, ils définissent ensemble le cadre juridique des collectivités locales<sup>571</sup>.

Quel est donc le degré de dépendance des collectivités locales du pouvoir central dans les premières lois de décentralisation locale ? Autrement dit, quel est leur degré de libre administration ?

## **A/ Le rôle de la commune dans le premier code communal**

L'Algérie a cru en l'importance du rôle de la décentralisation locale, en tant que mode d'organisation administratif de l'État, même avant l'indépendance, mais entre les bienfaits de ce mode et les risques d'atteinte à l'unité nationale et à l'intégrité territoriale, on a essayé de trouver la formule la mieux adaptée à son propre contexte en commençant par la première loi de décentralisation (le code communal) et ce, après presque cinq ans de confusion et de réflexion qui fit perdurer l'organisation provisoire de l'administration locale. Cependant, le contexte politique et socioéconomique, depuis 1965, était favorable à l'émergence de la première mouture des lois de décentralisation.

---

<sup>571</sup> Comme il a été expliqué dans le chapitre précédent, le terme 'autonomie' n'a été introduit dans les textes juridiques, en France, que suite à la révision constitutionnelle de 2003, parce qu'auparavant, le terme 'autonomie' sous-entendait une menace pour la forme unitaire de l'Etat et pour l'indivisibilité du peuple et du territoire.

# 1. Le contexte politique et socioéconomique de la première mouture des lois de décentralisation

On ne peut entamer la question du rôle des collectivités locales que dans le cadre des impératifs nationaux qui sont les choix stratégiques des dirigeants de l'époque, notamment le socialisme <sup>572</sup>, le monopartisme <sup>573</sup> et le centralisme démocratique <sup>574</sup> qui implique la collégialité dans la prise des décisions au niveau du sommet et la décentralisation dans l'exécution aux niveaux inférieurs. Ces impératifs ont commandé l'atmosphère politique et socioéconomique dans laquelle allait être conçu le premier code des collectivités locales, en l'occurrence le code communal.

## a) Le contexte politique

Dans le cadre des impératifs nationaux et afin d'éviter tout chevauchement des rôles et tout conflit sur le pouvoir, la répartition des missions entre le Parti et l'État a été conçue à travers l'unité organique et fonctionnelle entre les deux, au niveau du sommet (le Conseil de la Révolution) et la distinction organique et fonctionnelle entre leurs échelons inférieurs <sup>575</sup>. D'après cette vision, l'organisation du Parti et de l'État a évolué vers une organisation duale ; c'est-à-dire qu'au niveau de la base, les relations organiques entre l'État et le Parti étaient fondées sur un régime hiérarchique parallèle : la section du Parti, 'Qasma', au niveau de chaque commune,

---

<sup>572</sup> Le socialisme, en Algérie, n'est pas une pure transposition des orientations du bloc communiste, parce que le religieux joue un rôle significatif. En effet, L'islam a été l'un des slogans nationalistes mobilisateurs de la société algérienne pendant la guerre de libération et constitue une donnée très prégnante de l'univers socioculturel algérien. Ainsi, les détenteurs du pouvoir ont toujours cherché une adéquation entre le socialisme et l'islam. AIT-CHAALAL Amine. *L'Algérie depuis 1962 : retour sur une histoire contrastée. in Revue internationale et stratégique*, 2002-2, n° 46, p. 63.

<sup>573</sup> Voir par exemple la Résolution du conseil de la révolution à l'issue de ses réunions du 22 au 26 octobre 1966, J.O.R.A.D.P. N° 105 du 13 décembre 1966, p.1237.

<sup>574</sup> Proclamation du conseil de la révolution du 19 juin 1965. *op.cit.*, p. 647.

<sup>575</sup> Résolution du conseil de la révolution à l'issue de ses réunions du 22 au 26 octobre 1966. *loc.cit.*

la fédération, 'Ittihadia', au niveau de la 'Daira' (arrondissement) et le commissariat politique, 'Mouhafadha', au niveau de la wilaya <sup>576</sup>.

Bien que la distinction des relations fonctionnelles entre les organes de l'État et ceux du Parti apparaît facile, en ce que le parti a, normalement, une vocation d'orientation et l'administration a, plutôt, une vocation d'exécution, il est très difficile d'orienter sans entraver l'exécution et il est encore plus difficile d'exécuter sans tomber dans les errements bureaucratiques <sup>577</sup>.

Outre, la répartition des missions entre le Parti et l'État, le Conseil de la Révolution considérait les élections comme extrêmement importantes pour consolider, stabiliser et assurer la continuité du régime politique en place <sup>578</sup>. Ceci est, d'ailleurs, l'un des principes du fonctionnement des partis communistes qui consiste à associer la base aux décisions prises au sommet <sup>579</sup>. C'est ainsi que le pouvoir central s'est beaucoup intéressé, non seulement à la tenue régulière des élections communales, comme il va être expliqué plus amplement dans le chapitre suivant <sup>580</sup>, mais aussi à la

---

<sup>576</sup> F.L.N. . La réorganisation des structures du Parti : programme d'action pour 1968. *in Revue algérienne*. Alger : imprimerie officielle, 1968, pp. 801 et 802.

<sup>577</sup> MAHIOU Ahmed. *Cours en institutions administratives*, traduit du français à l'arabe par Mohamed Arab Salissa. 4<sup>e</sup> éd., Alger : Office des publications universitaires, 2006, pp.62-66.

محيو أحمد. محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجم للعربية من طرف محمد عراب صاليسا. الطبعة الرابعة، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2006، ص ص 62-66.

<sup>578</sup> DUCLOS Louis-Jean, DUVIGNAUD Jean et LECA Jean. *Les nationalismes maghrébins*. Paris : Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1966, pp. 61-68.

<sup>579</sup> DIOP El Hadji Omar. *Les partis politiques dans le processus de transition démocratique des États d'Afrique noire francophone (Essai d'analyse comparative à partir des exemples du Bénin, du Cameroun, du Gabon, de la Guinée, du Mali et du Sénégal)*. Thèse : Droit Public. Bordeaux : Université Montesquieu, Bordeaux VI, 2005, p. 380.

<sup>580</sup> On va voir que le taux de participation aux élections communales a évolué de 70,96 % pour les premières élections, tenues en 1967, à 76,74 % pour celles tenues, en 1971, pour atteindre 79,14 % en 1975. Voir, par exemple, GRIMAUD Nicole. La charte nationale algérienne (27 juin 1976). *in Notes et Études Documentaires*. 28 décembre 1976, Les n°s de 348 à 350, p. 8.

participation dense des habitants des communes, attisés à aller aux urnes par tous les moyens.

## **b) Le contexte socioéconomique**

La décentralisation administrative locale était aussi motivée par la volonté du Conseil de la Révolution d'impliquer les collectivités locales d'une manière directe, active et permanente à l'action socioéconomique de l'État <sup>581</sup>. Le choix socialiste, en tant qu'impératif national, obligeait l'État d'accomplir le travail de l'agriculteur, de l'industriel et du commerçant. Ainsi, les missions des collectivités locales devaient s'élargir <sup>582</sup>, ce qui nécessitait une institutionnalisation adéquate, compte tenu de la situation financière catastrophique des communes et des départements durant les premières années de l'indépendance <sup>583</sup>.

La conception du Conseil de la Révolution de la décentralisation locale devait, donc, se cristalliser, dans un premier temps, par le biais d'une charte communale qui constituerait la base idéologique du rôle de la commune. Une charte inspirée de la charte nationale d'Alger de 1964 qui, inspirée à son tour de l'expérience yougoslave, voulait faire de la commune une collectivité de base à vocation multiple.

## **2. Les compétences dévolues aux communes entre inspiration française et yougoslave**

Une charte reflétant une vision claire de la commune, tout en étant compatible avec les choix stratégiques des révolutionnaires, a été conçue. Un avant-projet d'organisation communale avait été soumis à l'appréciation de la base, dans le cadre d'une campagne nationale d'explication qui s'est déroulée du 20 août au 5 octobre

---

<sup>581</sup> Ordonnance n° 67-24 du 18 janvier 1967 portant code communal, J.O.R.A.D.P. N° 06 du 18 janvier 1967, p. 83.

<sup>582</sup> *Ibid.*, p.71.

<sup>583</sup> Pour plus d'informations sur l'évolution de la situation socioéconomique des familles algériennes durant l'ère socialiste, voir par exemple : HERMASSI Elbaki, RODINSON Maxime. *op.cit.*, pp. 202-216.

1966, pour être finalement approuvé par le conseil de la révolution au cours de ses réunions du 22 au 26 octobre 1966 <sup>584</sup>. Cette vision de la collectivité de base (la commune) devait être traduite dans un texte juridique qui fut édicté par une ordonnance, le 18 janvier 1967 <sup>585</sup>. Ce texte, composé de 287 articles, constitue la source historique du régime juridique de la commune algérienne <sup>586</sup>, bien que d'autres textes relatifs à la décentralisation locale vinssent le renforcer <sup>587</sup>.

### **a) L'influence de l'expérience yougoslave**

La charte communale dispose qu'outre ses fonctions administratives, la commune doit disposer de pouvoirs lui permettant de procurer les conditions de développement et d'améliorer la situation culturelle en son sein, d'orienter le développement économique, de répartir une part du revenu réalisé dans les communes au profit de la satisfaction des besoins économiques et sociaux, d'adapter les intérêts de ses habitants aux intérêts généraux de la société et de stimuler le progrès des organisations économiques et la productivité du travail <sup>588</sup>.

Il est à noter que la charte nationale de 1964 avait aussi prévu des réformes agraires dans le but d'étendre l'autogestion au secteur agricole à l'échelle communale par des

---

<sup>584</sup> Résolution du Conseil de la Révolution à l'issue de ses réunions du 22 au 26 octobre 1966. *loc.cit.*

<sup>585</sup> Ordonnance n° 67-24 du 18 janvier 1967 portant code communal, J.O.R.A.D.P. n° 6 du 18 janvier 1967, p. 82.

<sup>586</sup> Résolution du Conseil de la Révolution à l'issue de ses réunions du 22 au 26 octobre 1966. *loc.cit.*

<sup>587</sup> MAHIOU Ahmed. *Les collectivités locales en Algérie. op.cit.*, pp.285-287. Ici l'auteur fait référence à l'ordonnance n° 67-222 du 19 octobre 1967 instituant dans chaque département une assemblée départementale économique et sociale, JORADP n° 89 du 31 octobre 1967 p. 939, car après neuf mois de la promulgation de ce code, une modification importante a été introduite, à savoir le remplacement des Commissions Départementales d'Intervention Economique et Sociale (C.D.I.E.S.) par des Assemblées Départementales Economiques et Sociales (A.D.E.S.) aux attributions assez proches de celles d'un conseil général, mais uniquement à caractère consultatif .

<sup>588</sup> F.L.N. La Charte d'Alger 1964, Ensemble des textes adoptés par le premier congrès du Parti du Front de Libération Nationale du 16 au 21 avril 1964. *op.cit.*, p. 115.

comités communaux comprenant des paysans pauvres et sans terres <sup>589</sup>. En effet, la commune avait aussi la responsabilité d'orienter, de coordonner et de réguler le secteur socialiste à son niveau <sup>590</sup>, mais de participer aussi, directement ou indirectement à la création des richesses <sup>591</sup>.

Dans le domaine socioculturel, la commune garantit aux membres de la collectivité la satisfaction de leurs besoins culturels, sanitaires et sociaux en conciliant les intérêts individuels et collectifs avec les intérêts nationaux <sup>592</sup>.

Outre les compétences traditionnelles, le code communal avait, donc, prévu des compétences de nature économiques et sociales que la commune avait été encouragée ou obligée à prendre en charge, bien que selon la lecture des articles 135 et 137 du code communal <sup>593</sup>, les attributions de l'A.P.C. ne sont pas, en leur majorité, des obligations, car la commune les accomplit selon la disponibilité de ses ressources propres et avec l'assistance des services techniques de l'État.

Sur le plan fonctionnel, la comparaison des compétences dévolues à la commune algérienne avec son homologue yougoslave montre des ressemblances, notamment, dans le domaine socioéconomique, ce qui reflète les similitudes au niveau de

---

<sup>589</sup> *Ibid.*, pp. 154 et 155.

<sup>590</sup> Voir l'ordonnance n° 68-653 du 30 décembre 1968 relative à l'autogestion dans l'agriculture, J.O.R.A.D.P. n° 15 du 15 février 1969, p.110 modifiée et complétée par l'ordonnance n° 75-42 17 du 15 novembre 1974, J.O.R.A.D.P. n° 57 du 18 juillet 1975, p. 650.

<sup>591</sup> Résolution du conseil de la révolution à l'issue de ses réunions du 22 au 26 octobre 1966. *loc.cit.*

<sup>592</sup> Voir les articles de 159 à 166 du code communal. *Ibid.*, pp. 90,91.

<sup>593</sup> L'article 35 dispose que dans la limite de ses ressources et des moyens en sa disposition, l'assemblée populaire communale élabore son programme d'équipement local. Elle définit, conformément au plan national de développement, les actions économiques susceptibles d'assurer le développement communal et prévoit les moyens de les réaliser. Quant à l'article 137, il prévoit que L'assemblée populaire communale est assurée du concours technique et financier de l'État dans l'élaboration et la réalisation du programme d'équipement local.



l'idéologie socialiste et de la mise en œuvre de cette idéologie sur le plan politique par l'adoption du monopartisme.

Quant à l'organisation des pouvoirs publics, la Yougoslavie a adopté un mode différent de celui des autres pays socialistes. Ainsi, pour éviter la centralisation et la bureaucratie, une organisation basée sur une décentralisation politique, économique et administrative très forte est adoptée<sup>594</sup>. Cette décentralisation s'appuie sur deux principes fondamentaux : la propriété sociale et l'auto-administration, ce qui implique la gestion des entreprises économiques par les communautés des producteurs<sup>595</sup>.

À la lumière du premier code communal algérien, la commune était donc perçue en tant que centre productif et l'un des propulseurs de l'action de l'État. Les attributions octroyées à la commune reflétaient le rôle primordial attendu d'elle en matière économique, en tant que moyen d'exécution décentralisée des politiques définies au centre<sup>596</sup>.

Il peut être dit, en conséquence, que la commune algérienne avait une mission très importante concernant l'administration de l'économie locale. Cette mission était traduite par la préparation d'un plan local, sauf que par manque de moyens humains qualifiés et de ressources financières adéquates, les communes ne pouvaient rendre effective cette compétence que par l'intervention de l'État, notamment pour la gestion, l'exécution des plans communaux de développement<sup>597</sup>.

En outre, la commune disposait aussi de la possibilité d'initiative, pour localiser les besoins, selon les perspectives du développement de la communauté locale et de proposer aux autorités de l'État les opérations d'équipement public à réaliser sur le

---

<sup>594</sup> DJORDJEVIC Jovan et PASIC Nadjan. *op.cit.* p. 391.

<sup>595</sup> *Idem.*

<sup>596</sup> Voir les attributions de la commune, articles :135-170, Ordonnance n° 67-24 du 18 janvier 1967 portant code communal. *op.cit.*, pp. 89-91.

<sup>597</sup> MAHIOU Ahmed. Les collectivités locales en Algérie. *op.cit.*, p. 301.

territoire de la commune <sup>598</sup>. Dans ce sens, une passerelle directe entre les communes et le pouvoir central fut créée, à travers la tenue de congrès annuels des P/A.P.C. avec les personnalités les plus influentes du Conseil de la Révolution, pour présenter les rapports et les comptes, discuter des difficultés rencontrées et confronter les questions nationales aux questions locales <sup>599</sup>. La première conférence était organisée le 27 février 1967, sous la présidence du Président du Conseil de la Révolution, afin de prendre contact avec les 676 présidents d'assemblées populaires communales récemment élus et la deuxième conférence fut organisée du 5 au 9 février 1968 pour permettre aux P/A.P.C. d'exprimer leurs problèmes et de les discuter avec les responsables du Parti et de l'État <sup>600</sup>.

## **b) L'influence de la tradition française**

Malgré l'influence de l'expérience yougoslave sur la conception algérienne du rôle des collectivités locales, le code de la commune algérienne ne prévoit aucun moyen de démocratie directe, telles les réunions des électeurs, la liberté de la commune d'établir son règlement intérieur ou encore l'exercice du référendum communal, tel était le cas des communes de l'Ex-Yougoslavie <sup>601</sup>. Cette forme d'autonomie était refusée par la charte communale algérienne et les autres textes édictés par le Conseil de la Révolution qui considèrent que la commune n'est point un type de république autonome jouissant du pouvoir législatif dans certains domaines réservés à elle et, donc, soustraites aux compétences du pouvoir central <sup>602</sup>.

---

<sup>598</sup> Voir les articles de 135 à 139 du code communal. *Idem*.

<sup>599</sup> MAHIOU Ahmed. Cours en institutions administratives. *op.cit.*, p. 191.

<sup>600</sup> *Idem*.

<sup>601</sup> MAHIOU Ahmed. Cours en institutions administratives. *op.cit.*, pp. 184 et 185.

<sup>602</sup> Voir par exemple la Résolution du Conseil de la Révolution à l'issue de ses réunions du 22 au 26 octobre 1966. *op.cit.*, p. 1237.

L'Algérie s'est inspirée du modèle français, notamment en ce qui concerne le régime unifié appliqué à toutes les communes <sup>603</sup>, les modes de fonctionnement de l'assemblée populaire communale et aussi les moyens de tutelle qui vont être discutés au chapitre suivant.

La notion d'autonomie locale n'implique en rien, que ce soit en France ou en Algérie, une diffusion du pouvoir politique, non seulement parce que le pouvoir normatif de chaque collectivité locale est confiné dans ses limites géographiques, mais aussi parce que l'ensemble des collectivités locales, quel que soit le cadre dans lequel elles peuvent s'associer et bien qu'elles constituent, géométriquement et statistiquement parlé, l'ensemble du territoire national et du peuple, ne peuvent exercer un pouvoir qui rivalise avec le pouvoir politique de l'État qui s'étend à tout le territoire et tout le peuple, en tant que seule et unique entité <sup>604</sup>.

Dans le domaine administratif, la commune constitue le prolongement de l'État en matière de gestion administrative générale et de maintien de l'ordre public <sup>605</sup>, selon le modèle français. Cependant, l'intervention de l'État ou des collectivités locales

---

<sup>603</sup> MAHIOU Ahmed. Cours en institutions administratives. *op.cit.*, p. 185.

<sup>604</sup> La Constitution française, en son article 72, alinéa 3, rattache la notion d'autonomie au principe de la libre administration des collectivités locales, en disposant que celles-ci s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. Avant 2003, le pouvoir normatif des collectivités locales n'était pas cité expressément dans la constitution bien qu'il y ait des textes épars qui se sont élargis, en concordance avec les réformes de la décentralisation. Or, avec la réforme constitutionnelle de 2003, les collectivités locales peuvent, conformément à l'article 72 alinéa 4, déroger aux lois et règlements qui les régissent, à titre expérimental, pour un objet et une durée limitée. AUBY Jean-Bernard. La décentralisation et le droit. *op.cit.*, pp. 60 et 61. Voir aussi : CONSEIL CONSTITUTIONNEL. Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur. *loc.cit.*

<sup>605</sup> Voir les articles de 171 à 199 du code communal, Ordonnance n° 67-24 du 18 janvier 1967 portant code communal. *op.cit.*, pp. 91 et 92.

dans le secteur économique serait estimée illégale, en France, conformément à la loi 2-17 mars 1791 qui garantit l'initiative individuelle. Dans ce sens, le Conseil d'État français a refusé depuis longtemps la concurrence de l'initiative individuelle par les pouvoirs publics, sauf s'il s'agit d'intervention sous certaines conditions, à savoir les nécessités de la santé et la sûreté publiques, les nécessités de l'intérêt local et l'insuffisance de l'initiative individuelle <sup>606</sup>.

À l'instar du mode de fonctionnement des collectivités locales françaises, l'assemblée populaire communale joue un rôle important dans la mise en œuvre des compétences de la commune. En effet, conformément à l'article 100 du code communal, l'A.P.C. règle par ses délibérations les affaires de la commune et pour assurer aux initiatives de la commune les fondements nécessaires, des commissions spécialisées qui s'intègrent dans les rapports entre l'assemblée délibérante et l'organe d'exécution, instruisent et préparent les décisions importantes pour la collectivité <sup>607</sup>. À cet effet, l'A.P.C. peut former, en son sein, des commissions permanentes ou temporaires pour étudier les questions qui intéressent la commune sous leurs divers aspects, telle l'étude des problèmes relatifs à l'administration, aux finances, au plan de développement, à l'économie, à l'équipement, aux travaux publics et aux affaires sociales et culturelles <sup>608</sup>. Chaque délégué peut être membre de plusieurs commissions afin d'enrichir les débats et participer effectivement aux travaux des commissions. De surcroît, le code communal permet la participation des fonctionnaires et agents de l'État ou des établissements publics exerçant leur activité

---

<sup>606</sup> LEGIFRANCE.GOUV.FR. Conseil d'État statuant au contentieux n° 94580 du 29 mars 1901, publié au recueil Lebon [en ligne]. Disponible sur : <<http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007635142&dateTexte=>> (consultée le 2 janvier 2015). Voir aussi CE 30 mai 1930 Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers, GAJA et CE 29 mars 1901, Casanova, GAJA, CE 10 oct. 1994 Préfet de la région Lorraine illégalité de la création d'une activité de production de fleurs coupées, sur le même site web. <<https://www.legifrance.gouv.fr/rechJuriAdmin.do?reprise=true&page=1>> (consultée le 2 janvier 2015).

<sup>607</sup> Voir les articles 94 à 99 de l'ordonnance n° 67-24 du 18 janvier 1967 portant code communal. *op.cit.*, p. 88.

<sup>608</sup> Voir l'article 94 du code communal. *Idem*.

dans le ressort de la commune ainsi que la participation des habitants de la commune dont, en raison de leur profession, de leurs activités ou de toute autre circonstance, les avis pourraient être utiles <sup>609</sup>.

Dans l'attente de la promulgation du code relatif à la Wilaya, l'échelon supérieur, et afin d'assurer certaines fonctions de leurs compétences, le Conseil de la Révolution encouragea les communes à créer des canaux propices, tels les syndicats de communes, qui sont des établissements publics dotés de la personnalité juridique, les commissions chargées de gérer les biens et droits indivis et les conférences intercommunales pour échanger leurs expériences et préoccupations <sup>610</sup>.

### **3. Les finances de la commune**

La situation financière de la commune algérienne, lors de la promulgation du code la commune, était catastrophique, ce qui la rendait dépendante de l'État <sup>611</sup>. Cependant, le livre 3 du code communal fait entendre que la commune devrait répondre, elle-même, à ses besoins et que l'aide de l'État ne devait être qu'exceptionnelle <sup>612</sup> et ce, pour rendre effectives les missions qui lui incombent.

Le Conseil de la Révolution, étant conscient de cette déficience, s'attendait à une période d'apprentissage <sup>613</sup>, sauf que, comme on va le constater par la suite, cette période avait perduré.

---

<sup>609</sup> Voir l'article 98, alinéa 2. *Idem*.

<sup>610</sup> Voir les articles de 12 à 32 de l'article 12 à l'article 32. Conseil de la Révolution. Ordonnance n° 67-24 du 18 janvier 1967 portant code communal. *op.cit.*, p. 85.

<sup>611</sup> Rapport du Conseil National Économique et Social (CNES). L'évolution à imprimer à la gestion des finances locales dans une perspective d'économie de marché. Alger : juin 2001.

<sup>612</sup> Voir le livre 3 du code communal, relatif aux finances de la commune. Ordonnance n° 67-24 du 18 janvier 1967 portant code communal. *op.cit.*, pp. 94-96.

<sup>613</sup> Résolution du conseil de la révolution à l'issue de ses réunions du 22 au 26 octobre 1966. *loc.cit.*

Tel est le cas pour les communes françaises, les ressources financières locales, y compris les emprunts, ne leur permettent pas de faire, effectivement, face même aux affaires quotidiennes : voirie, eau, égouts.... C'est pour cela que les communes nécessitent d'importantes subventions de l'État <sup>614</sup>.

La dépendance des collectivités locales algériennes des aides de l'État est héritée du modèle français, sauf que la situation financière, notamment, des communes, en Algérie, était catastrophique. Ainsi, le Conseil de la Révolution, conscient de cette situation, prévoit des précautions pour permettre aux communes et Wilayas d'avoir un fonctionnement normal, d'abord <sup>615</sup>, pour ensuite relancer l'activité économique. Or, dans l'attente d'un changement favorable à l'autofinancement des collectivités locales, comme le montre le projet de réalisation des équipements collectifs communaux, définis par le plan quadriennal, l'État prend en charge la presque totalité de leur financement <sup>616</sup>.

Par conséquent, les finances communales, devaient être adaptées à cette étape de décentralisation, de façon à ce que les ressources et les dépenses de la commune aient été clarifiées en concordance avec le nouveau rôle de la commune. Les ressources propres prévues pour la commune comportent, d'une part, les produits des impôts locaux, les taxes et redevances pour services rendus et les produits du domaine communal qui servaient de couverture des dépenses de fonctionnement <sup>617</sup>. D'autre part, ces ressources propres comportent aussi le produit des activités économiques visant à réaliser des excédents et bénéfices affectés, en règle

---

<sup>614</sup> C'est ce que remarque Francis-Paul BENOIT. Dans son ouvrage : Le droit administratif français. Paris : Dalloz, 1968, p. 164.

<sup>615</sup> BENAKEZOUH Chabane. La déconcentration en Algérie, du centralisme au déconcentrationisme. Alger : O.P.U., 1984, p 169.

<sup>616</sup> Discours du ministre de l'Intérieur à la Conférence des A.P.C., en février 1968. *in Revue des collectivités locales* (5), 1968, p. 38.

<sup>617</sup> Le livre 3 du code communal relatif aux finances de la commune. Ordonnance n° 67-24 du 18 janvier 1967 portant code communal. *loc.cit.*

générale, à la couverture des dépenses d'équipement et d'investissement <sup>618</sup>. En ce qui concerne le produit de la fiscalité, une commission interministérielle s'est penchée, depuis octobre 1969, sur la réforme fiscale dans le dessein d'une refonte globale et simplifiée du régime, en vigueur, en fonction de l'évolution politique et socioéconomique <sup>619</sup>, sauf que ça n'a pas eu une incidence tangible sur l'autonomie financière des collectivités locales, tel qu'il va être constaté par la suite.

Il faut souligner que la classification traditionnelle entre ressources et dépenses normales et exceptionnelles a été abandonnée, au profit de la classification des dépenses de gestion, d'équipement et d'investissement <sup>620</sup>. Les éventuels chevauchements entre les ressources et les dépenses ont été prévus dans le code communal ; ainsi deux fonds communaux étaient institués, en l'occurrence, le Fonds Communal de Garantie (F.C.G.) qui avait pour but de prévoir les éventuels déficits et le Fonds de Solidarité (F.S.) qui devait soutenir les communes déshéritées, par rapport à la réalisation d'activités d'équipement et d'investissement et leur permettre une relance au niveau des ressources <sup>621</sup>. En 1973, un service des Fonds Communs des Collectivités Locales (F.C.C.L.) a été créé pour gérer ces fonds <sup>622</sup>.

Les mesures de précaution prévues afin de sortir de la situation catastrophique antérieure des communes exigeaient qu'une durée, plus ou moins longue, d'aide de la part de l'État pour les communes, fut envisagée <sup>623</sup>. Mais, malgré les mesures

---

<sup>618</sup> *Idem.*

<sup>619</sup> Discours du ministre de l'Intérieur à la Conférence des A.P.C., en février 1968. *loc.cit.*

<sup>620</sup> Parmi les textes de référence, voir par exemple le décret 70-154 du 22 octobre 1970 fixant la nomenclature des dépenses et des recettes des Wilayas, J.O.R.A.D.P. n° 94 du 10 novembre 1970, p. 1059.

<sup>621</sup> Voir les articles 266-268 de l'ordonnance n° 67-24 du 18 janvier 1967 portant code communal. *op.cit.*, p. 96.

<sup>622</sup> Décret du 09 août 1973 portant application de l'article 27 de la loi de finances pour 1973 et création du service des fonds communs des collectivités locales, J.O.R.A.D.P. n° 67 du 21 août 1973, p. 774.

<sup>623</sup> Discours du ministre de l'Intérieur à la Conférence des A .P.C., en février 1968. *loc.cit.*

entreprises, les communes n'avaient pas réalisé l'apport attendu d'elles sur le plan du développement et même pour les P.C.D., symbole d'implication des citoyens à la gestion des affaires locales par le biais des organes délibérants communaux, la wilaya pouvait juger de leur cohérence, par rapport au plan de développement à son échelle.

Les entraves qu'a rencontrées l'exécution du premier code communal n'ont pas empêché M. BEDJAOUI <sup>624</sup> a bien résumé la perspective dans laquelle ce code a été conçu, en affirmant qu'il constitue, dans l'histoire politique et administrative de l'Algérie, une phase importante dans un vaste plan institutionnel visant à réorganiser les structures anciennes et provisoires et à la projection, vers le sommet, des vœux et des décisions de la base <sup>625</sup>, ce qui pourrait avoir un impact sur le réaménagement du pouvoir central.

## **B/ Le rôle de la 'Wilaya' dans le premier code y relatif**

Durant la phase de préparation du code de la Wilaya, un conseil socioéconomique, composé de tous les présidents des assemblées populaires communales et un représentant du parti, du syndicat et de l'armée <sup>626</sup>, fut installé au niveau de chaque département, après les premières élections communales, en 1967. Malgré le rôle de ce conseil, en ce qui concerne la proposition et la discussion des problèmes socioéconomiques, au niveau de la préfecture, et bien que son président fût élu parmi les présidents des assemblées populaires communales, il n'avait qu'un rôle consultatif auprès du préfet.

---

<sup>624</sup> Mohamed BEDJAOUI est un juriste, diplomate et politicien algérien. Il a occupé plusieurs hautes fonctions. Il était aussi juge à la cour internationale de justice pendant presque vingt ans.

<sup>625</sup> BENAKEZOUH Chabane. La déconcentration en Algérie, du centralisme au déconcentrationisme *op.cit.*, p. 175.

<sup>626</sup> Ordonnance n° 67-24 du 18 janvier 1967 portant code communal. *op.cit.*, p. 83.



L'avant-projet de la charte de la wilaya <sup>627</sup>, à l'instar de la charte communale, fut élaboré par les militants du F.L.N., sous l'égide du Conseil de la Révolution. Le cadre juridique de la Wilaya était préparé à la lumière de cette charte <sup>628</sup> et tel est le code communal pour la commune, le code de la Wilaya continue à être la source historique de l'organisation de la Wilaya, en Algérie, en tant que collectivité locale et échelon intermédiaire entre l'État et la commune.

En effet, la Wilaya constitue un anneau indispensable entre l'administration centrale et l'administration locale, que ce soit sous sa forme décentralisée ou déconcentrée, tel qu'il va être démontré ci-dessous.

## 1. La Wilaya : circonscription administrative

Selon la charte de la Wilaya, celle-ci devrait servir de relais intermédiaire entre la commune et le pouvoir central <sup>629</sup>. La charte et le code de la wilaya disposent aussi que la Wilaya constitue une circonscription administrative de l'État et que sa décentralisation n'a pas pour objet d'exprimer une autonomie qui porterait atteinte à la forme unitaire de l'État <sup>630</sup>, ce qui fait penser, d'un côté, qu'au contraire de la

---

<sup>627</sup> Charte de la wilaya, J.O.R.A.D.P. n° 44 du 23 mai 1969, pp. 274-281.

<sup>628</sup> Ordonnance n° 69-38 du 23 mai 1969 portant code de la Wilaya, J.O.R.A.D.P. n° 44 du 23 mai 1969, p. 382-389.

<sup>629</sup> Charte de la wilaya. *op.cit.*, p. 376.

<sup>630</sup> Le Conseil de la Révolution a veillé à écarter l'ombre du doute sur une quelconque compréhension, d'ordre politique, de l'autonomie des collectivités locales, tel est le cas dans les pays régionaux ou, *a fortiori* fédéraux, où les actes des entités locales infra-étatiques ne peuvent être contestés que sur la base de leur inconstitutionnalité, ce qui n'existe, en principe, que dans les États fédéraux. Voir à ce sujet : ROUX André et SCOFONNI Guy. Autonomie régionale et formes de l'Etat. *in mélanges Favoreu*. Paris, Dalloz, 2007, p. 895, cité par AUBY Jean Bernard. *La protection constitutionnelle des autonomies locales. op.cit.*, p. 2.

commune, la wilaya est davantage un espace de l'action déconcentrée de l'État et, d'un autre, que le terme 'autonomie', tel qu'il a été précisé dans l'introduction, notamment, selon la tradition française<sup>631</sup>, ne devrait pas être perçu sous un angle législatif, comme est le cas pour l'État régional. En effet, selon les chartes et les codes de la commune et de la Wilaya, le terme 'autonomie' ne devrait, non plus, avoir le sens de la jouissance d'un pouvoir décisionnel, en dehors du contrôle d'opportunité par le pouvoir central<sup>632</sup>. Ce qui veut dire que, malgré l'importance de la Wilaya, en tant que circonscription administrative et échelon décentralisé, et de la position politico-administrative du Wali, la wilaya ne peut disposer du pouvoir normatif, indépendamment du contrôle d'opportunité du Conseil de la Révolution.

Cependant, se trouvant à la charnière du pouvoir central et de la commune, la wilaya devait assumer des responsabilités très importantes. Elle était censée jouer un rôle de tout premier plan dans le développement du pays, car elle pouvait intervenir sur tous les plans : politique, économique, administratif, social et culturel<sup>633</sup>.

Au nom de l'État, la Wilaya peut intervenir directement dans les activités des communes, soit parce que les activités dépassent les moyens d'une seule commune<sup>634</sup>, soit parce qu'elles concernent plus d'une commune, notamment l'établissement d'une entreprise de travaux public ou d'une entreprise d'utilité publique. Or, l'A.P.W. prend en considération les propositions des communes, avant de délibérer, lorsque ses actes portent sur la coordination de l'action de ces

---

<sup>631</sup> Bien qu'en France, le sujet des collectivités locales soit détaillé dans la constitution, la constitution autrichienne, à titre d'exemple, traite d'une manière plus détaillée le statut des communes (organisation, compétences et relations avec le gouvernement fédéral et les Länder et, en conséquence, les communes disposent des procédures de contrôle de constitutionnalité pour défendre leur autonomie contre le pouvoir législatif. FAVOREU Louis et MASTOR Wanda. *op.cit.*, p. 147.

<sup>632</sup> ALMABIDHINE Safouane, ALTARAOUNA Hussein, ABDELHADI Toufiq. *op.cit.*, pp. 24 et s.

<sup>633</sup> Charte de la wilaya. *loc.cit.*

<sup>634</sup> Voir par exemple les articles 70, 83 et 85 de l'ordonnance n° 69-38 du 23 mai 1969 portant code de la Wilaya, *Ibid.*, p. 385.

dernières <sup>635</sup>.

En outre si l'organisation des collectivités locales ne s'accompagne pas d'une reconfiguration suffisamment claire du périmètre d'intervention des services déconcentrés, ceci peut générer des doublons, des chevauchements ou des conflits de compétences entre les organes dirigeants des collectivités locales et l'administration déconcentrée <sup>636</sup>. Et c'est ici que vient le rôle du Wali pour coordonner l'action de l'administration locale avec ses différentes composantes.

D'autre part, il faut noter qu'il est vrai que, dans la limite des compétences de la Wilaya, l'A.P.W. examine et approuve le budget de la wilaya, définit, elle-même, ses objectifs et son programme d'action, exerce ses pouvoirs dans tous les secteurs et peut encourager certaines activités ou même les prendre en charge. Effectivement, l'A.P.W. peut intervenir dans les domaines industriels et commerciaux dans la limite des règlements types et de la nécessité de réaliser l'équilibre entre les ressources et les dépenses des services industriels et commerciaux <sup>637</sup>. En revanche, c'est le Wali qui prépare le budget et veille à son équilibre <sup>638</sup>. De surcroît, avant de soumettre les affaires inscrites à l'ordre du jour à l'A.P.W., elles doivent être instruites préalablement par le Wali qui établit un rapport, à cet effet, et le transmet à chaque membre de l'A.P.W. avec la convocation aux séances de l'assemblée <sup>639</sup>. Ceci reflète la prépondérance de la position du Wali, en tant que chef d'administration déconcentrée, et chargé de l'exécution des délibérations, que ce soit par le biais des services déconcentrés qu'il chapeaute ou par les services propres à la Wilaya dont il est le chef hiérarchique.

---

<sup>635</sup> Voir par exemple les articles : 69, alinéa 2, 72, 82, et 84, alinéa 2. *Idem*.

<sup>636</sup> NGONO TSIMI Landry. *op.cit.* p. 355.

<sup>637</sup> Voir par exemple les articles 132 et 133. *Ibid.*, p. 388.

<sup>638</sup> Voir l'article 97. *Ibid.*, p. 386.

<sup>639</sup> Voir l'article 53 du code de Wilaya. *Ibid.*, p. 384.

## 2. La Wilaya : collectivité territoriale

La charte et le code de la wilaya disposent que la Wilaya constitue également une collectivité publique territoriale, dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière et qu'elle dispose d'attributions très larges, ce qui fait penser qu'elle n'est pas un simple établissement public qui fédère les communes, se trouvant en son sein, ni une sorte d'intercommunalité.

Cependant, un second échelon de collectivités locales devait inévitablement poser le problème d'enchevêtrement des compétences avec l'échelon inférieur et, étant donné que la raison d'être et d'agir de chaque collectivité réside dans la spécialité de ses interventions, l'action de la wilaya ne pouvait, selon la charte e la wilaya, s'exercer à l'encontre des intérêts des autres collectivités <sup>640</sup>.

Par conséquent, l'action de chaque wilaya devait, donc, se limiter à sa compétence territoriale et à sa spécialité, mais doit aussi s'harmoniser avec l'action déconcentrée de l'État qui complète et prolonge l'action décentralisée.

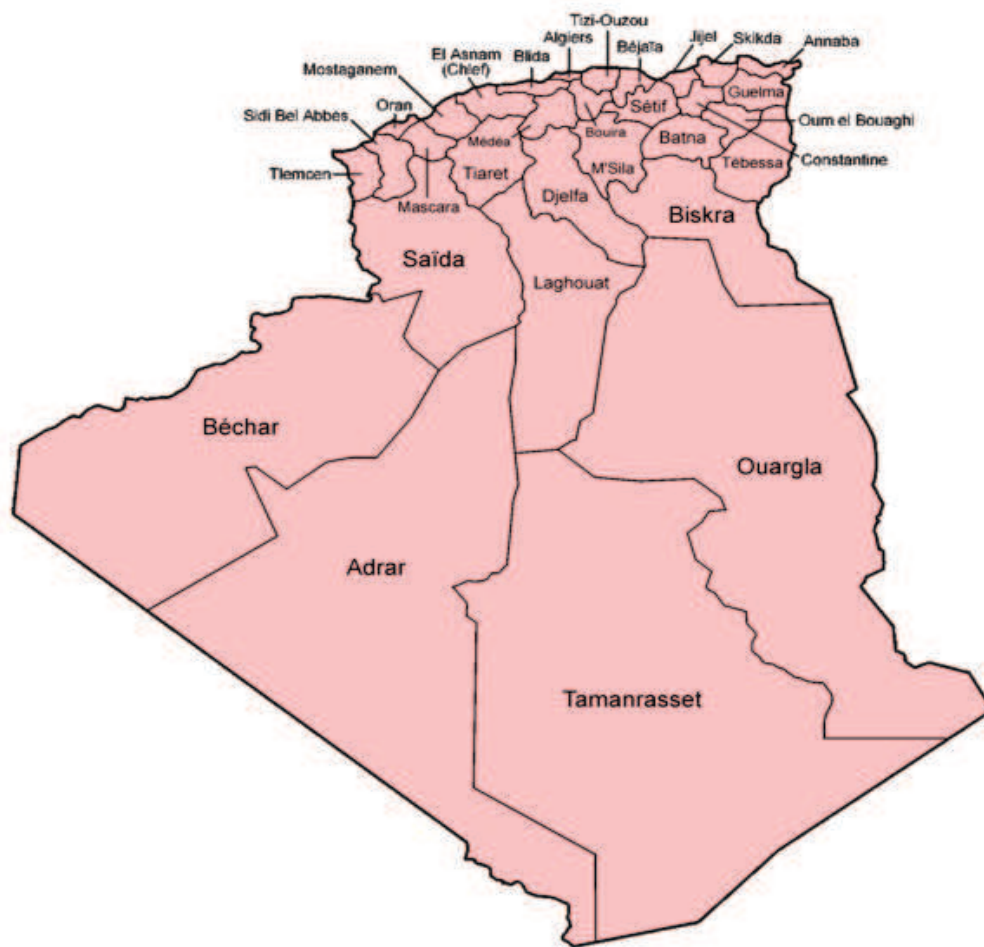
La règle de la compétence territoriale de la wilaya implique, donc, d'un côté, le respect de la compétence communale, et d'un autre, la conformité aux impératifs de la compétence nationale.

Force est de constater que le Conseil de la Révolution s'est soucié de la réorganisation territoriale, notamment celle des Wilayas. Ainsi, après presque cinq ans de la promulgation du code de Wilaya, le Conseil édicta l'ordonnance n° 74-69 du 2 juillet 1974 <sup>641</sup> qui a élevé le nombre de wilayas de quinze (15) à trente et une (31), en supprimant deux Wilayas (Oasis et Saoura) et en créant 18 nouvelles Wilayas (voir la figure ci-après).

---

<sup>640</sup> Charte de la wilaya. *loc.cit.*

<sup>641</sup> Ordonnance n° 74-69 du 2 juillet 1974 relative à la refonte de l'organisation territoriale des Wilayas. J.O.R.A.D.P. n° 55 du 9 juillet 1974, pp. 606-6012.



### 2.1.1. La nouvelle réorganisation territoriale des Wilaya, en 1974 <sup>642</sup>

Le rehaussement du nombre de Wilaya peut, selon certains, impliquer davantage de décentralisation et d'autonomie des collectivités locales, or d'autres présument qu'il aboutit à une dispersion des ressources humaines et matérielles et à une atomisation du territoire qui rendrait son contrôle très difficile et engendrerait le déficit des collectivités locales, notamment les communes. Dans le chapitre précédent, le même constat a été fait par le Centre National d'Etudes et d'Analyses pour la Population et le Développement (C.N.E.A.P.) <sup>643</sup>. À cet égard, faut-il rappeler, l'idée de MIRABEAU sur le premier découpage territorial, en France, lorsqu'il précisa que

<sup>642</sup> LA DECENTRALISATION EN ALGERIE [en ligne]. *loc.cit.*

<sup>643</sup> MERAZGA Aissa. *loc.cit.*

l'importance réside beaucoup plus dans l'égalité des droits et non pas dans l'égalité géométrique.

Si l'on revient aux compétences reconnues à la wilaya dans le premier code y relatif, on constate que l'assemblée populaire de Wilaya, grâce à l'autorité qu'elle puise dans les suffrages populaires, délibère sur tout objet, présentant un intérêt pour la wilaya, dont elle est saisie par une proposition du wali ou, d'au moins, un tiers de ses membres ainsi que sur toutes les questions qui lui sont dévolues par les lois et règlements <sup>644</sup>, ce qui concrétise une égalité entre les Wilayas, en fonction de leurs circonstances et intérêts propres.

En outre et afin de mener à bien sa mission, l'A.P.W. forme, au moins, trois comités permanents pour étudier les questions administratives, financières, économiques, sociales et culturelles pour les soumettre ensuite à l'appréciation de l'assemblée <sup>645</sup>. Des comités temporaires peuvent aussi être formés pour étudier des questions particulières <sup>646</sup>.

Il est à noter qu'après l'édiction de la charte et la loi relative à la révolution agraire, en 1971, l'A.P.W. était doté d'un pouvoir décisionnel quant à l'application des textes y relatifs <sup>647</sup>, ce qui lui permettait de jouer à cet effet un rôle fondamental à l'échelle locale <sup>648</sup>. L'A.P.W. dispose aussi d'attributions consultatives ; à cet effet, elle peut formuler des propositions ou être consultée et ce, avant la publication de certains règlements d'ordre général concernant la wilaya et tout ce qui peut faire l'objet d'une

---

<sup>644</sup> Voir l'article 63 du code de la Wilaya. Ordonnance n° 69-38 du 23 mai 1969 portant code de la Wilaya. *op.cit.*, pp. 384 et 385.

<sup>645</sup> Voir les articles de 46 à 48 du code de la Wilaya. *Ibid.*, p. 384.

<sup>646</sup> *Idem.*

<sup>647</sup> Voir : la Charte de la révolution agraire. Conseil de la Révolution. J.O.R.A.D.P. n° 97 du 30 novembre 1971, p. 1278. Voir aussi les articles 179 et 180 de l'ordonnance n° 71-73 du 8 novembre 1971 portant révolution agraire. J.O.R.A.D.P. n° 97 du 30 novembre 1971, p. 1294.

<sup>648</sup> MAHIOU Ahmed et AUTIN Jean-Louis. L'impact de la révolution agraire sur les institutions administratives en Algérie. *in Revue Juridique et Politique*. Janvier-mars 1976, n°1, pp. 3-43.

procédure de préparation du plan national de développement ou de son application au niveau de la wilaya <sup>649</sup>. Elle est aussi informée, en temps utile, sur les principales caractéristiques des grands projets, entrepris par l'État ou avec son concours. L'A.P.W peut se prononcer sur les rapports annuels d'exécution du plan national préparés, sous l'autorité du wali, par les chefs des services, aussi bien que sur les rapports d'activité des entreprises autogérées, des coopératives et d'autres organismes publics de la Wilaya <sup>650</sup>.

L'initiative laissée à l'A.P.W. est en conséquence grande, tant en ce qui concerne le pouvoir décisionnel que pour les tâches consultatives ; cependant, son action doit toujours être conforme aux orientations, directives et objectifs fixés par le Conseil de la Révolution.

### **3. Les finances de la 'Wilaya'**

Le caractère double de la Wilaya, (échelon décentralisé et administration déconcentrée) a entraîné un alourdissement de ses charges. La wilaya voyait ses attributions économiques, sociales et culturelles considérablement élargies, dans le dessein d'un développement égal et harmonisé de toutes ses communes, ce qui nécessitait le regroupement et la coordination des moyens au niveau de chaque wilaya <sup>651</sup>. L'objectif était, donc, d'exhorter la wilaya au développement économique et ce, en facilitant la préparation des prévisions et l'explication des résultats et le calcul du coût de gestion de chaque service public à son échelle.

Les ressources de la Wilaya et le système fiscal local devaient, par conséquent, être réformés pour munir les Wilayas de recettes adaptées à leurs compétences élargies et assez souples pour répondre aux exigences de l'exécution des plans de développement des wilayas, tout en conservant une marge d'appréciation dans la

---

<sup>649</sup> Charte de la wilaya. *op.cit.*, p. 378.

<sup>650</sup> *Ibid.*, pp. 378 et 379.

<sup>651</sup> *Ibid.*, p. 376.

détermination des dépenses <sup>652</sup>, bien que celles-ci soient constamment sous pression pendant les crises économiques ou financières <sup>653</sup>, causées, notamment, par la baisse des cours des hydrocarbures.

Tel est le cas pour les communes, un fonds de garantie a été prévu pour les Wilayas, aussi bien qu'un fonds de solidarité, dans le but de prévoir les éventuels déficits, de réduire les inégalités de richesse entre les wilayas et de faire bénéficier les zones déshéritées des subventions d'équipement <sup>654</sup>.

Faut-il ajouter que le déplacement de certaines fonctions de l'État vers la Wilaya devait être assorti d'un transfert parallèle des ressources nécessaires. Ainsi, l'efficacité de l'action de la Wilaya, en tant que collectivité locale et circonscription administrative de l'État, dépendait dans une très large mesure des ressources financières des wilayas qui devaient être sûres et satisfaisantes. À cet effet, le service public chargé de gérer les fonds communs des collectivités locales (F.C.CL.), en tant que dispositif de péréquation <sup>655</sup>, était censé promouvoir la solidarité entre les communes et entre les wilayas par le biais d'une répartition centralisée des recettes fiscales sous forme de dotations et subventions de façon à permettre aux collectivités locales de s'acquitter, au moins, de leurs dépenses obligatoires <sup>656</sup>.

---

<sup>652</sup> FAVOREU Louis *et.al. op.cit.*, p. 493.

<sup>653</sup> HERTZOG Robert. 'La dépense, essence du pouvoir local : La fin de trente glorieuses ?' GRALE. Droit et Gestion des collectivités locales : l'enjeu de la dépense locale, 2011, Paris : Editions du Moniteur, 2011, pp. 49, 50.

<sup>654</sup> Voir l'article 115 de l'ordonnance n° 69-38 du 23 mai 1969 portant code de la Wilaya. *op.cit.*, p. 387.

<sup>655</sup> Tel qu'il a été expliqué dans le chapitre précédent, les dispositifs de péréquation financière sont des mécanismes de solidarité entre collectivités locales dans la mesure où celles qui sont financièrement aisées aident celles qui le sont moins ou, *a fortiori*, celles qui sont déshéritées.

<sup>656</sup> Décret n°86-266 du 04 novembre 1986 portant organisation et fonctionnement du Fonds Commun des Collectivités Locales. *loc.cit.*



Les dispositifs de péréquation ne sont pas seulement des moyens de réaliser une égalité financière entre les collectivités locales, ils sont aussi un moyen qui permet à ces dernières de s'auto-administrer librement, car sans financement suffisant, toute reconnaissance de la libre administration serait vaine. Le Conseil Constitutionnel français, aux termes de l'article 72 de la Constitution, qui dispose que 'la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales', a, expressément, conclu que ces dispositifs de péréquation financière ont pour but de concilier le principe de liberté avec celui d'égalité...<sup>657</sup>.

### **Section 3. Le rôle des collectivités locales sous le règne de la légitimité constitutionnelle**

Après l'édification des institutions de base, notamment la commune et la Wilaya, le Conseil de la Révolution élaborait une charte nationale qui fit l'objet de larges discussions populaires et fut adoptée par référendum, le 27 juin 1976<sup>658</sup>, suivie de la promulgation de la constitution du pays, le 22 novembre 1976<sup>659</sup>. Cette constitution a consacré les choix stratégiques, déjà adoptés par la constitution précédente de 1963, notamment le socialisme et le monopartisme. Des choix qui allaient être abandonnés dans les deux constitutions suivantes, celles de 1989 et 1996, qui leur substituèrent l'économie de marché et le multipartisme.

---

<sup>657</sup> CONSEIL CONSTITUTIONNEL. Décision n° 2003-474 DC du 17 juillet 2003 [en ligne]. Disponible sur : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-con..ecision-n-2003-474-dc-du-17-juillet-2003.862.html> (consulté le 01/07/2014).

<sup>658</sup> Front de Libération Nationale. Charte Nationale 1976. Alger, F.L.N., sans date.

<sup>659</sup> L'ordonnance n° 76-97 du 22 novembre 1976 portant promulgation de la Constitution de la République Algérienne Démocratique et Populaire. J.OR.A.D.P. n° 94 du 24 novembre 1976, p. 1042.

## **A/ Le rôle des collectivités locales sous le règne de la constitution de 1976**

La charte nationale de 1976 représentait la source de référence idéologique et politique pour les institutions du Parti et de l'État à tous les niveaux, c'est pour cela que le Président du Conseil de la Révolution a signé une ordonnance conférant force de loi à la charte <sup>660</sup>. La charte nationale était également la source fondamentale de la politique de la nation et des lois de l'État, ainsi qu'instrument de référence pour toute interprétation des dispositions de la Constitution <sup>661</sup>.

### **1. Le cadre constitutionnel de la décentralisation locale**

Dans la constitution de 1976, deuxième constitution de l'Algérie indépendante, la décentralisation locale, proclamée par les chartes et les codes de la commune et de la wilaya, avait été reprise et réaffirmée maintes fois. L'assemblée populaire au niveau local est considérée comme l'assise fondamentale de la décentralisation <sup>662</sup>, fondée sur la participation effective des masses populaires à la gestion des affaires publiques et sur une division rationnelle des responsabilités dans le cadre de l'unité de l'État.

La constitution dispose aussi que la décentralisation locale nécessite l'octroi, aux collectivités locales, des moyens humains et matériels nécessaires à promouvoir le développement local <sup>663</sup>, notamment à travers la participation des populations à

---

<sup>660</sup> GRIMAUD Nicole. La charte nationale algérienne (27 juin 1976). *in Notes et Études Documentaires*, 28 décembre 1976, n° de 348 à 350, p.21.

<sup>661</sup> Voir l'article 6 de l'ordonnance n° 76-97 du 22 novembre 1976 portant promulgation de la Constitution de la République Algérienne Démocratique et Populaire. *Ibid.*, p. 1043.

<sup>662</sup> Voir l'article 7, alinéa 2. *Idem.*

<sup>663</sup> Voir les articles 34 et 35. *Ibid.*, p. 1048.

l'élaboration du plan national, via leurs assemblées élues, à l'échelle locale, aussi bien qu'à l'échelle nationale <sup>664</sup>.

En revanche, le pouvoir constituant n'a rien changé de l'étendue de la décentralisation reconnue aux collectivités locales par les textes antérieurs. En outre, rien n'indique que l'état de la tutelle allait se desserrer, tel qu'il va être démontré dans le chapitre suivant. D'autre part, le législateur ordinaire, en traçant le cadre de la décentralisation, a opté comme son homologue français, pour le renvoi, dans plusieurs cas, au règlement afin de préciser les modalités d'application de nombreuses dispositions législatives relatives aux attributions des collectivités locales. Ainsi, le pouvoir exécutif se voit doté d'un pouvoir législatif secondaire, qui peut paralyser les lois ou les dévier du sens prévu par le législateur. Effectivement, le début des années 1980 a bien témoigné de ce choix par l'édiction d'une multitude de décrets <sup>665</sup>.

---

<sup>664</sup> Voir l'article 31. *Ibid.* p. 1047.

<sup>665</sup> Entre autres décrets, on peut citer : Le décret n° 81-157 du 18 juillet 1981 fixant le modèle et les caractéristiques des bulletins des actes administratifs de la Wilaya. J.O.R.A.D.P. n° 29 du 21 juillet 1981, P. 708 ; le décret n° 81-267 du 6 juillet 1981 relatif aux attributions du Président de l'assemblée populaire communale, en matière de voirie, de salubrité et de tranquillité publiques. J.O.R.A.D.P. n° 47 du 13 octobre 1981, p. 1008 ; le décret n° 81-373 du 26 décembre 1981 déterminant les compétences et attributions des communes et wilayas dans le secteur de l'agriculture et de la révolution agraire. J.O.R.A.D.P. n° 52 du 29 décembre 1981, p. 1310 ; le décret n° 81-374 du 26 décembre 1981 déterminant les compétences et attributions des communes et wilayas dans le secteur de la santé. *Ibid.*, p. 1312 ; le décret n° 81-375 du 26 décembre 1981 déterminant les compétences et attributions des communes et wilayas dans le secteur du transport et de la pêche. *Ibid.*, p. 10314 ; le décret n° 81-376 du 26 décembre 1981 déterminant les compétences et attributions des communes et wilayas dans le secteur du travail et de la formation professionnelle. *Ibid.*, p. 1315 ; le décret n° 81-377 du 26 décembre 1981 déterminant les compétences et attributions des communes et wilayas dans le secteur de l'éducation. *Ibid.*, p. 1317 ; le décret n° 81-378 du 26 décembre 1981 déterminant les compétences et attributions des communes et wilayas dans le secteur de l'industrie et de l'énergie. *Ibid.*, p. 1319 ; le décret n° 81-379 du 26 décembre 1981 déterminant les compétences et attributions des communes et wilayas dans le secteur de l'hydraulique. *Ibid.*, p. 1321 ; le décret n° 81-380 du 26 décembre 1981 déterminant les compétences et attributions des communes et wilayas dans le secteur de la planification et de l'aménagement du territoire. *Ibid.*, p. 1323. Le décret n° 81-373 du 26 décembre 1981 déterminant les compétences et attributions des communes et wilayas

Peut-être que cette situation est l'une des effets de l'influence de la tradition française, car, comme l'explique G. CHAVRIER, les nombreuses compétences qui ont été transférées aux collectivités territoriales, au fil du temps, restent quand même largement orientées par les normes étatiques trop nombreuses et trop détaillées <sup>666</sup>.

Dans l'esprit de la constitution de 1976, la collectivité locale algérienne avait une vocation politique, administrative, économique et sociale et était tenue de servir la révolution socialiste sans toucher à l'indépendance, l'intégrité territoriale et l'unité nationales. En outre, une disposition constitutionnelle nouvelle et originale qui mérite d'être évoquée, à savoir, celle de l'article 150 prévoit que : 'Les assemblées populaires communales et les assemblées populaires de wilayas peuvent saisir d'un vœu le gouvernement qui jugera de l'opportunité d'en faire un projet de loi' <sup>667</sup>. Alors que ce genre d'actes portant sur des questions d'importance nationale est souvent interdit aux élus locaux, ils sont devenus, au contraire, l'une des attributions des assemblées populaires locales. Certes, le pouvoir central dispose toujours du pouvoir discrétionnaire de traduire ces vœux ou non en projets de loi, mais tout de même c'est un rapprochement entre les collectivités locales et le pouvoir central et une reconnaissance constitutionnelle du rôle qu'elles pourraient jouer à l'échelle nationale.

Comme le suggère G. CHAVRIER, en France, à l'heure actuelle, les collectivités territoriales devraient avoir une plus grande compétence d'application, car celle-ci reste encore très insuffisante <sup>668</sup>. Si ce constat concerne la France maintenant, alors qu'en est-t-il de l'Algérie pendant la période socialiste où le droit est censé construire la charpente d'un État révolutionnaire. En effet, M. MIAILLE souligne que durant

---

dans le secteur de la protection et la promotion sociale de certaines catégories de citoyens. *Ibid.*, p. 1325.

<sup>666</sup> CHAVRIER Géraldine. Quels pouvoirs juridiques pour l'exercice des compétences ? *in Revue Française d'Administration Publique*, 2015-4, n° 156, pp. 1027-1036.

<sup>667</sup> Voir l'article 150 de l'ordonnance n° 76-97 du 22 novembre 1976 portant promulgation de la Constitution de la République Algérienne Démocratique et Populaire. *Ibid.*, p. 1060.

<sup>668</sup> CHAVRIER Géraldine. *loc.cit.*

cette période, la science juridique s'ouvre aux autres disciplines et le droit tente de devenir une discipline révolutionnaire <sup>669</sup>.

Cependant l'installation du premier parlement, en Algérie, allait relativiser la relation trop rigide entre le pouvoir central et les collectivités locales.

## **2. L'incidence de l'instauration du premier parlement algérien sur le rôle des collectivités locales**

L'institution du premier parlement algérien, constitué d'une seule chambre, dénommée l'Assemblée populaire nationale (A.P.N.), élue au suffrage universel, direct et secret, devint enfin un moyen d'expression des populations au niveau central. Les collectivités locales avaient aussi bénéficié de l'instauration du Parlement qui, dès lors, fixe le cadre de la décentralisation dans la limite des impératifs nationaux <sup>670</sup> et reçoit donc, par le biais du gouvernement, les propositions des collectivités locales de nature législatives.

Ce nouveau rapport, créé par la constitution de 1976 et consacré, sur le terrain, par l'élection du premier parlement algérien, en 1977, a résorbé la relation à caractère principalement administratif qui prévalait entre les élus locaux et le pouvoir central, hormis l'échappatoire des conférences annuelles des P/APC avec le Conseil de la Révolution.

La constitution de 1976 a aussi visé à impliquer les assemblées populaires dans la fonction de contrôle de l'action de l'État <sup>671</sup>. Après le quatrième congrès du F.L.N. en juin 1980, la loi de la wilaya fut modifiée dans le sens de la consolidation du caractère politique de l'A.P.W., que ce soit du point de vue de sa composition, vu

---

<sup>669</sup> MIAILLE Michel. Le volontarisme à l'épreuve : la refonte des études juridiques algériennes en 1971. *in Le débat juridique au Maghreb : De l'étatisme à l'Etat de droit. Etudes en l'honneur de Ahmed Mahiou*. Publisud-IREMAM, 2009, p. 190-204.

<sup>670</sup> Voir l'article 151. *Idem*.

<sup>671</sup> *Ibid.*, p. 1064.

que les textes fondamentaux du Parti requièrent, dès lors, l'adhésion au parti pour pouvoir se porter candidat à cette assemblée ou du point de vue de sa gestion, à travers la création d'un organe conjoint entre le commissariat politique '*Muhafadha*' et l'administration de Wilaya sous le nom de 'conseil de coordination de wilaya' <sup>672</sup>. Ceci engendre un rehaussement effectif du rôle du contrôle populaire, exercé au niveau de la wilaya, en concrétisation de l'article 185, alinéa 2, de la constitution.

Le début des années 1980 a connu un changement de stratégie de développement vers la satisfaction des besoins socioéconomiques des populations pour une vie meilleure. Ceci a été assorti d'une politique d'aménagement du territoire, concrétisée, en 1982, par la création de l'Agence Nationale de l'Aménagement du Territoire (A.N.A.T.), chargée d'élaborer le schéma national d'aménagement du territoire ainsi que la réalisation des études d'aménagement pour la wilaya <sup>673</sup>. Par ricochet, les lois de décentralisation ont été révisées par deux lois qui ont doté les collectivités locales de deux instruments *ad hoc* : le plan d'aménagement de la wilaya (PAW) et le plan d'aménagement communal (PAC) <sup>674</sup>.

L'organisation territoriale du pays, conformément à la loi n° 84-09 du 4 février 1984, y relative, adopte un nouveau découpage du pays en quarante-huit (48) Wilayas et mille cinq cent quarante (1540) communes <sup>675</sup>. Un découpage qui aurait contribué,

---

<sup>672</sup> BAALI Mohamed Seguir. *Le droit de l'administration locale (en arabe)*. Annabe : Dar El Ouloum Lil Nashr wa tawzi', 2004, p. 116.

بعلی. محمد الصغیر. قانون الإدارة المحلية. عنابة: دار العلوم للنشر و التوزيع، 2004، ص 116.

<sup>673</sup> Créée par décret exécutif n° 82.177 du 22/11/1980, en tant qu'E.P.E., puis par le décret exécutif n° 11-137 du 28/03/2011, en tant qu'une entité publique à caractère industriel et commercial (EPIC), sous la dénomination 'Agence Nationale à l'Aménagement et à l'Attractivité des Territoires' par abréviation ANAAT. Cette agence est représentée territorialement par 04 Directions régionales : centre, Ouest, Est et Sud, organisées en délégations et antennes [en ligne]. Disponible sur : <<http://www.anaat.dz/present.htm>> (consulté le 01/01/2015).

<sup>674</sup> Loi n° 87-03 du 27 janvier 1987 relative à l'aménagement du territoire, J.O.R.A.D.P. n° 5 du 28 janvier 1987, p. 98.

<sup>675</sup> Loi n° 84-09 du 4 février 1984 relative à l'organisation territoriale du pays modifiée et complétée. J.O.R.A.D.P. n° 6 du 7 février 1984, pp. 101-112.

selon le Centre National d'Études et d'Analyses pour la Population et le Développement (C.N.E.A.P.D.), à la dispersion des moyens matériels, humains et financiers des communes et en un déficit presque chronique de plus de 1000 communes <sup>676</sup> ; cette situation a suscité des réflexions sur la nécessité de réduire ce nombre <sup>677</sup>.

## **B/ Le rôle des collectivités locales sous le règne de la constitution de 1989**

La deuxième étape de décentralisation, en Algérie, a été inaugurée par l'adoption de la constitution de 1989 qui a instauré les nouveaux choix stratégiques de l'État, à savoir l'économie de marché et le multipartisme. Cette étape a témoigné de la promulgation des lois de décentralisation de 1990, dans un contexte politique et socioéconomique très différent de l'étape précédente.

### **1. Le contexte politique et socioéconomique de la deuxième étape de décentralisation**

À l'échelle internationale, les prémises de la notion de la bonne gouvernance commencèrent d'abord dans les écrits de la Banque mondiale dès 1989 <sup>678</sup>. Cette notion allait forger le nouveau paradigme sur le rôle de la décentralisation locale. Cette notion apparut dans le cadre d'un changement dans la définition du rôle des gouvernements, d'un côté, et de l'évolution de la science de l'administration publique, d'un autre. Effectivement, sur le terrain, l'État n'est plus le seul acteur dans

---

<sup>676</sup> MERAZGA Aissa. *loc.cit.*

<sup>677</sup> GRABA Hachmi. *loc.cit.*

<sup>678</sup> RENAUD François. L'incidence de gouvernance mondiale. in FNGM, série cahiers de propositions [en ligne]. Disponible sur <[http://www.world-governance.org/IMG/pdf\\_IGM\\_2009-2.pdf](http://www.world-governance.org/IMG/pdf_IGM_2009-2.pdf)> (consulté le 02/12/2014).

la prise de décision, car d'autres acteurs sont apparus, tels les organisations et les institutions internationales, le secteur privé et les institutions de la société civile <sup>679</sup>.

La Banque mondiale lie la notion de bonne gouvernance, non seulement à l'efficacité des institutions dans l'administration des affaires de l'État et de la société, mais aussi au type de relation existant entre le gouvernement et les citoyens, qui se concentre sur les valeurs de responsabilisation '*accountability*', de transparence, de prédiction et de participation de tous les secteurs de la société <sup>680</sup>.

Des écrits académiques, sur la notion de bonne gouvernance, ont commencé à se proliférer. Inspirés des valeurs et formules de la gestion des affaires privées, telle l'autonomisation et la gestion par le résultat à la place de l'ancienneté et la carrière, certains auteurs, comme D. OSBORN et T. GAEBLER, ont appelé à réinventer le gouvernement pour lui permettre d'assumer ses fonctions avec plus d'efficacité, en faisant usage de la notion de gouvernance <sup>681</sup>.

Au contraire de ce courant, le régime politique algérien, qui vivait hors du temps, subit la baisse brusque des prix des hydrocarbures qui le pousse à adopter une politique d'austérité, engendrant une recentralisation des décisions en matière de développement local <sup>682</sup>.

Sous l'effet d'une crise économique mondiale, accompagnée d'une baisse aiguë et imprévisible des cours des hydrocarbures (de 40 \$ le baril, en 1979, à 10 \$ le baril,

---

<sup>679</sup> *Idem.*

<sup>680</sup> ORGANISATION ARABE DU DEVELOPPEMENT ADMINISTRATIF. L'administration locale et les communes dans le monde arabe, mars 2007, Sharjah, Emirats Arabes Unis. Actes du cinquième Colloque arabe, 2007, p. 14.

المنظمة العربية للتنمية الإدارية. الإدارة المحلية و البلديات في الوطن العربي، مارس 2007، الشارقة - دولة الإمارات العربية المتحدة. ، بحوث و أوراق عمل المؤتمر العربي الخامس 2007، ص 14.

<sup>681</sup> Voir par exemple l'œuvre d'OSBORNE David et GAEBLER Ted. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. MA: Addison-Wesley, 1992.

<sup>682</sup> AISSAOUI Ali. *Algeria: The Political Economy of Oil and Gas*. Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 51.



en 1986), qui constituent 97,3% des exportations nationales <sup>683</sup>, un soulèvement populaire commença le quatre octobre 1989 dans la capitale, pour s'étendre, le lendemain, à d'autres villes du pays, comme il a été expliqué dans le chapitre premier de la partie précédente. Ce mouvement spontané a juste mis à découvert un régime politique, incapable de répondre aux exigences de l'époque.

Au plan politique, le Parti unique fut transformé en un front unique, qui tolère plusieurs sensibilités et puis, un peu plus tard, en 1989, la nouvelle constitution <sup>684</sup> autorisa la formation des associations à caractère politique <sup>685</sup>.

La constitution de 1989 fut appelée 'constitution des libertés', car elle se fondait sur la séparation des pouvoirs, le multipartisme et le respect des libertés fondamentales, des droits de l'homme et du citoyen <sup>686</sup>.

Par conséquent, l'Algérie est passée, ne serait-ce que théoriquement, de la légitimité historique des révolutionnaires étayée par les élections, à une légitimité populaire. Toutefois, après avoir abandonné le socialisme comme déterminant principal de l'identité de l'État algérien, la nouvelle constitution se souciait d'une remise en cause possible de l'identité nationale, car la pluralité pourrait susciter des clivages régionaux, c'est pour cela qu'elle disposait en son article huit (8) que le peuple se

---

<sup>683</sup> HAMADACHE Hilel. Rente pétrolière et évolution du secteur agricole en Algérie : syndrome hollandais et échangeabilité. Thèse Agronomie. Montpellier : CIHEAM-IAMM., 2010, p. 43.

<sup>684</sup> Décret présidentiel n° 89-18 du 28 février 1989 relatif à la publication au journal officiel de la République algérienne démocratique et populaire, de la révision constitutionnelle adoptée par référendum du 23 février 1989, J.O.R.A.D.P. n° 9 du premier mars, 1989, p. 188.

<sup>685</sup> Voir l'article 40. *Ibid.*, p. 193.

<sup>686</sup> VISIER Claire. *L'État et la coopération, la fin d'un monopole : l'action culturelle française au Maghreb*. Paris : L'Harmattan, 2003, p. 189.

donne des institutions qui visent, entre autres objectifs, à sauvegarder l'identité nationale <sup>687</sup> .

Au plan économique, l'Algérie engage un processus de réformes économiques dans le cadre d'une transition à l'économie de marché. Ce processus vise à rétablir les lois du marché dans le fonctionnement de l'économie pour juguler la situation économique et sociale alors très défavorable du fait que les exportations avaient baissé de 55,5% en valeur, entre 1984 et 1987, et que sous le coup de mesures d'austérité, les importations avaient également diminué de 54% engendrant la paralysie de toute l'économie.

Les réformateurs de l'époque voulaient consacrer une réelle rupture avec la politique menée jusqu'alors, il s'agit d'un processus graduel de réforme, devant s'étendre progressivement à l'ensemble de l'économie, sauf que le coup d'État de janvier 1992 marqua l'arrêt de la dynamique qui portait la promesse de réformer en profondeur le système économique <sup>688</sup> .

En matière de décentralisation locale, la constitution avait maintenu l'organisation décentralisée du pays sur la base de deux échelons, tout en sauvegardant certaines dispositions relatives aux impératifs nationaux qui ne sont pas d'ordre idéologique, tel le respect de la forme unitaire de l'État, l'indépendance, l'unité nationale et l'intégrité territoriale. Ainsi, la volonté du peuple était allégée de tous les impératifs relevant de l'époque précédente. C'est, d'ailleurs, une tendance africaine, qui a marqué, dès les lois de révision constitutionnelle des pays d'Afrique noire francophone, entamées depuis le début des années 1990, une conception singulière de l'autonomie locale, au point que certains estiment qu'elles auraient même devancé la Constitution française du 4 octobre 1958, dont l'influence enregistrée sur le constitutionnalisme africain est indéniable <sup>689</sup> .

---

<sup>687</sup> Voir l'article 8 du décret présidentiel n° 89-18 du 28 février 1989 relatif à la publication au journal officiel de la République algérienne démocratique et populaire, de la révision constitutionnelle adoptée par référendum du 23 février 1989. *op.cit.*, p. 189.

<sup>688</sup> TALAHITE Fatiha. *loc.cit.*

<sup>689</sup> NGONO TSIMI Landry. *op.cit.*, p. 1.

En 1990, de nouvelles lois de décentralisation ont été édictées afin de codifier les nouveaux rapports entre l'État et les communautés locales. Mais les élections compétitives, sous l'égide de la constitution de 1989 et des nouvelles lois de décentralisation de 1990, n'avaient pas réussi à créer une plateforme d'entente entre les différents acteurs politiques parce que la force politique ascendante, le FIS, voulait accaparer la vie politique, selon une conception islamiste de l'État et de son rôle <sup>690</sup>. Cette tendance est contraire, selon certaines analyses, au tempérament algérien, notamment celui de l'armée, qui tend vers l'intégration de toutes les forces sociétales dans la vie politique, sans exclusion ou marginalisation <sup>691</sup>, sans pour autant accepter qu'une seule force, même jouissant du soutien de la majorité du peuple, détienne le pouvoir de l'État.

C'est donc l'antagonisme des forces et leur fusion, sous l'égide de l'armée, qui assure la stabilité du régime politique en Algérie <sup>692</sup>. C'est pour cela que le processus démocratique exige l'élargissement de la base du pouvoir, par l'implication des différentes forces, y compris celles marginalisées par le suffrage.

---

<sup>690</sup> R. TLEMÇANI souligne que le coup de force, insurrectionnel, constitutionnel, militaire, économique, clanique, électoral, mais aussi islamiste est permanent dans la construction de l'État sécuritaire algérien. TLEMÇANI Rachid. Le coup de force permanent en Algérie. Armée, élections et islamisme. *in Maghreb – Machrek*, 2014-3, n° 221, pp. 91-107.

<sup>691</sup> CUBERTAFOND Bernard. *La république algérienne démocratique et populaire*. Limoges : P.U.F., 1979, pp.124 et s.

<sup>692</sup> Voir sur ce constat : ZARTMAN William. L'armée dans la politique algérienne. *in Annuaire de l'Afrique du Nord*, VI, 1967, pp. 265-268. Et GHOZALI Nasser Eddine. *Cours de systèmes politiques comparés*. Alger : O.P.U., 1983, p. 10.

## 1. Les compétences des collectivités locales dans les lois de décentralisation de 1990

Par rapport aux codes précédents de la commune et de la Wilaya, une vue d'ensemble sur les compétences et attributions de la commune et de la Wilaya dans les lois de 1990 ne permet pas de relever un élargissement ou un rétrécissement de ces compétences, dans tous les domaines.

Si la commune dispose de plus ou moins larges prérogatives, en ce qui concerne l'urbanisme, les infrastructures et les équipements, l'hygiène, la salubrité publique et l'environnement, ses attributions par rapport à l'aménagement du territoire et l'investissement économique peuvent être qualifiées de modestes<sup>693</sup>. Les autorités communales avouent, dans nombre de situations, leur impuissance à répondre aux besoins exprimés par la population locale et adoptent une attitude de repli, qui favorise une organisation parallèle caractérisée par l'informel<sup>694</sup>. Ceci peut être expliqué par une conception double du rôle de la commune, censée être omnipotente, d'une part, et ayant un rôle marginal par rapport aux missions relatives au développement, notamment avec la recentralisation des décisions y afférentes dans le cadre de la politique d'austérité, engagée par l'État depuis la fin des années 1980.

À cet égard, la commune était tenue d'avoir son plan de développement (P.C.D.), en cohérence, non seulement avec celui de la wilaya, mais aussi avec le plan national de développement. Faut-il ajouter aussi le retrait de la confiance du pouvoir central en la loyauté des organes élus, notamment avec la montée des partis islamistes.

La commune était, donc, conçue en tant qu'initiateur de l'action publique à son échelle, mais dans le cadre des impératifs nationaux, par respect de la cohérence du développement local avec le développement national et bien sûr dans la limite des ressources mise à sa disposition.

---

<sup>693</sup> HENNI Ahmed. *Essai sur l'économie parallèle : cas de l'Algérie*. Alger : ENAG, 1991, pp. 12, 156 et 157.

<sup>694</sup> *Idem*.

Quant au mode de partage des compétences entre la Wilaya et la commune, celui-ci se caractérise par la nature complémentaire de la mission de la Wilaya qui a, surtout, la responsabilité de coordination entre les communes et d'appui à leur action <sup>695</sup>.

Sur le terrain, l'exécution des lois de décentralisation de 1990 s'est déroulée dans un climat défavorable, caractérisé par une crise multidimensionnelle, ce qui a engendré des dysfonctionnements <sup>696</sup>, tel le blocage total de certaines assemblées populaires locales, au détriment de la cohésion et de l'intérêt des communautés locales <sup>697</sup>, l'émergence de nouveaux problèmes liés au développement démographique, la concentration des citoyens dans les villes, l'accroissement du nombre des citoyens instruits et à bien d'autres variables locales et nationales.... <sup>698</sup>.

Le cadre juridique des collectivités locales, tracé par les lois de décentralisation des années 1990, a aussi été critiqué sur la base de son insuffisance pour résoudre les tensions générées par un pluralisme en voie de consolidation. Un rapport de l'ANAT impute une part de la responsabilité de cette situation aux pouvoirs publics, qui ne se seraient pas assez investis dans la création d'un climat favorable à l'émergence d'un pouvoir local suffisamment autonome pour définir et gérer des politiques locales, tout en étant conscients des impératifs nationaux dans le cadre des lois de la République <sup>699</sup>.

---

<sup>695</sup> Voir par exemple les articles 59, 69, 76, 75, 77-80 et 82 de la loi n° 90-09 relative à la Wilaya, J.O.R.A.D.P. n° 15 du 11 avril 1990, pp. 438, 439.

<sup>696</sup> BELGALEM Bilel. *loc.cit.*

<sup>697</sup> CONSEIL DE LA NATION. Procès-verbal de la quatorzième session plénière du Conseil de la Nation tenue le 25 mai 2011. *loc.cit.*

<sup>698</sup> BOUDHIAF Ammar. *La loi de la commune (en arabe)*. 1<sup>ère</sup> édition. *loc.cit.*

<sup>699</sup> AGENCE NATIONAL DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE. Rapport sur la gestion des métropoles, ANAT, 1994, p.42.

## 2. Les finances des collectivités locales

Il est à noter que les lois de décentralisation de 1990 n'ont pas vraiment révolutionné le volet financier de la décentralisation locale. Une vue générale sur les ressources financières des collectivités locales révèle qu'elles sont définies par la fiscalité, les revenus patrimoniaux propres et les subventions de l'État. Bien que la fiscalité représente 70% de l'ensemble des ressources des collectivités locales, elle reste toujours régie par la loi et ces dernières ne disposent que de la perception<sup>700</sup>, ce qui les rend dépendantes des subventions de l'État.

En outre, malgré le rôle attendu des quatre fonds de solidarité et de garantie dans la consolidation des ressources financières des collectivités locales, le rapport d'évaluation du Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs (M.A.E.P.) a relevé l'insuffisance des moyens financiers des collectivités locales algériennes<sup>701</sup>. Comme le précise M. GERARD, une telle situation pourrait résulter d'un déséquilibre entre les missions dévolues et les ressources disponibles, notamment si la politique budgétaire limite, au profit de l'État, la capacité des collectivités locales de se procurer des ressources<sup>702</sup>.

---

<sup>700</sup> Pour davantage de précision sur la répartition des impôts et des quotes-parts d'impôts entre l'Etat et les collectivités locales, voir le tableau synoptique établi à partir des lois de finances, des codes des impôts directs et indirects, par : BOUMOULA Samir. La fiscalité locale en Algérie: nécessité d'une réforme en profondeur. *op.cit.*, p. 50.

<sup>701</sup> MECANISME AFRICAIN D'EVALUATION DE LA REPUBLIQUE ALGERIENNE DÉMOCRATIQUE ET POPULAIRE [en ligne]. Rapport d'évaluation du MAEP N° 5, juin 2007.*loc.cit.*

<sup>702</sup> MARCOU Gérard. *Les collectivités locales en Europe : réformes et continuité*. *op.cit.*, p. 325.

## Conclusion du chapitre

L'objectif de ce chapitre est de déceler un éventuel lien entre l'effectivité du rôle des collectivités locales et l'évolution du socle de légitimité du pouvoir central.

En Algérie, depuis l'indépendance, l'organisation décentralisée du pays a été maintenue, telle qu'elle était pendant la période coloniale, et a été consacrée comme principe irréversible. Ceci reflète une volonté constituante déterminée à impliquer les collectivités locales dans la gestion des affaires publiques.

Le rôle effectif des collectivités locales a évolué dans le sens de constituer l'une des entrées qui peuvent générer l'infléchissement des bases de légitimité du pouvoir central. Le suivi de cette évolution a permis de constater que, dès l'aube de l'indépendance, en 1962, l'une des préoccupations principales du pouvoir central, d'ailleurs provisoire et fragilisé par les conflits sur le pouvoir, était de confier les responsabilités locales à des agents loyaux (les préfets) dans le but d'assurer la stabilité et la continuité de l'État, au niveau local, et de juguler les problèmes socioéconomiques pressants.

L'adoption de la première constitution, en 1963, a affirmé les choix stratégiques de l'État naissant, notamment le socialisme et le monopartisme, qui allaient guider l'action de l'État. Or, l'institutionnalisation de l'État a été négligée par le pouvoir central, étant donné que la constitution fût suspendue, après presque trois semaines de son entrée en vigueur, ce qui a ouvert la porte à l'empirisme, quant à la recherche d'une formule d'équilibre entre le pouvoir central et les pouvoirs locaux.

Après le coup d'État de 1965, le Conseil de la Révolution, au nom de la légitimité révolutionnaire, voulait, même en dehors de tout encadrement constitutionnel, institutionnaliser l'État, à partir de la collectivité de base, la commune, et poursuivre ce processus d'une manière pyramidale, jusqu'à l'édification des institutions du sommet.

Le choix socialiste faisait que la fonction de l'État soit étendue et que les populations locales soient impliquées dans la gestion des affaires publiques, sous l'égide du Parti. Par ricochet, les codes de la commune et de la Wilaya, édictés respectivement

en 1967 et en 1969, ont conféré des attributions très larges aux collectivités locales, alors qu'elles avaient connu une atrophie durant les premières années de l'indépendance.

La stabilité du pouvoir central et ses succès au niveau local ont culminé avec l'adoption de la constitution de 1976. Celle-ci n'a rien changé de l'étendue de la décentralisation, sauf pour une disposition très importante qui permet aux assemblées élues locales de saisir, d'un vœu, le gouvernement qui jugera de l'opportunité d'en faire un projet de loi. Ceci était un rapprochement entre les collectivités locales et le pouvoir central et une reconnaissance constitutionnelle du rôle qu'elles pourraient jouer à l'échelle nationale.

Les collectivités locales avaient aussi bénéficié de l'instauration du premier parlement, en 1977, pour édulcorer la relation, purement administrative, entre les élus locaux et le pouvoir central, hormis l'échappatoire des conférences annuelles des présidents des assemblées communales avec le Conseil de la Révolution.

Par l'adoption de la constitution de 1989, l'Algérie est passée, ne serait-ce que théoriquement, de la légitimité historique des révolutionnaires étayée par les élections, à une légitimité populaire, émancipée des impératifs d'ordre idéologique.

Sur le terrain, une puissance islamiste, le FIS, avait réussi à dominer les assemblées populaires locales, en 1990, et à remporter 188 sièges, au premier tour des élections de l'Assemblée populaire nationale. Ce succès électoral local et national était le prélude d'une crise multidimensionnelle et d'une remise en cause de la légitimité populaire.

En effet, la démission du Président de la République, en 1992, sous la pression de l'armée, le 11 janvier 1992, après avoir dissous le Parlement, le 4 janvier 1992, a provoqué le retour à la légitimité historique, par l'institution du Haut Comité d'État (H.C.E.) et a suscité la réorganisation du pouvoir central, notamment le parlement.

Le chapitre suivant complétera les conclusions, tirées ici, sous un angle différent, en traitant de la relation entre le socle de légitimité et le rôle du Conseil de la nation, d'un côté, et la représentation des communautés locales, d'un autre.



## **Chapitre 2 : La représentation des communautés locales et la légitimité du Conseil de la Nation**

Dans le chapitre précédent, il a été présumé que les collectivités locales ont, depuis les premières lois de décentralisation des années soixante, constitué l'un des socles de légitimité du pouvoir central, en Algérie. Dans le cadre du bicamérisme, le présent chapitre recherche un éventuel lien entre l'évolution de la représentation des communautés locales, au niveau des collectivités territoriales, et les sources de légitimité du Conseil de la Nation.

C'est ainsi que ce chapitre se focalise, plus précisément, sur l'évolution du rôle des organes délibérants (les assemblées populaires locales) dans la consolidation de la légitimité et de la performance du pouvoir central depuis le recouvrement de la souveraineté nationale (section 1) et des implications des sources de désignation des membres du Conseil de la Nation par rapport à son rôle de représentant des collectivités locales (section 2).

### **Section 1 : L'évolution du rôle des assemblées populaires locales dans la consolidation du pouvoir central**

Le chapitre précédent a permis de supposer un lien entre l'effectivité du rôle des collectivités locales et le glissement du socle de légitimité du pouvoir central, en Algérie, d'une légitimité, purement, révolutionnaire à une légitimité populaire. Cette section enchaîne avec l'évolution du rôle des assemblées populaires locales dans la consolidation de la légitimité et de la performance du pouvoir central, depuis le recouvrement de la souveraineté nationale, en se focalisant sur la formule d'équilibre entre la représentation du pouvoir central et des communautés locales par les organes dirigeants de la commune et de la Wilaya.

Les rapports organiques et fonctionnels entre les organes dirigeants des collectivités locales pourraient renseigner sur cette formule, mais serviraient aussi de prémisses pour la section suivante qui recherche les implications des sources de désignation des membres du Conseil de la Nation, par rapport à son rôle de représentant des collectivités locales.

L'examen desdits rapports organiques et fonctionnels peut être effectué en commençant par le caractère dual des organes dirigeants des collectivités locales algériennes pour mieux comprendre la formule d'équilibre entre la représentation du pouvoir central et des collectivités locales (A) ; ensuite, le procédé de régulation des relations institutionnelles entre les collectivités locales et le pouvoir central, via l'évolution des différents modes de contrôle exercés par ce dernier sur les premières, permettra de suivre l'évolution de la formule d'équilibre précitée (B) ; enfin, le glissement du rôle des élections des assemblées populaires locales, après l'abandon du socialisme, constitue un anneau indispensable entre l'évolution de la représentation des communautés locales et la consolidation de la légitimité et du rôle du pouvoir central (C).

## **A/ Le caractère dual des organes dirigeants des collectivités locales algériennes**

Inspirées de la tradition française, les collectivités locales algériennes ont toujours été dirigées par deux types d'organes : délibérant et exécutif. Le caractère dual des organes dirigeants des collectivités locales sert à représenter l'État et assurer, donc, le prolongement du pouvoir central au niveau local, comme il sert à consolider la légitimité du pouvoir central, à travers l'élection des organes délibérants par la communauté locale.

L'organe délibérant, l'assemblée populaire communale ou de Wilaya, a toujours été élu par la communauté locale. L'organe exécutif, que ce soit le président de l'assemblée populaire (le P/A.P.C), au niveau de la commune, ou le Wali, au niveau de la Wilaya, ont toujours disposé d'une mission double : organe exécutif de l'assemblée populaire locale et représentant de l'État. Un autre trait des communautés locales algériennes, hérité de la tradition française, est que le P/A.P.C. a toujours été élu par ses pairs alors qu'à l'échelon supérieur, la Wilaya, le Wali est nommé par le pouvoir central et doit jouir de la confiance de ce dernier.

## **1. Le dédoublement fonctionnel de l'organe exécutif**

Le P/A.P.C. et le Wali assurent la représentation de l'État au niveau local, en plus de leur qualité d'organes exécutifs des assemblées populaires de commune et de Wilaya. Le dédoublement fonctionnel de l'exécutif de la collectivité locale est par excellence une autre notion héritée du droit des collectivités locales françaises.

### **a) Le président de l'assemblée populaire communale (P/A.P.C.)**

Le P/A.P.C. est élu, selon le code de 1967 et la loi électorale de 1980, parmi tous les membres de l'A.P.C., sachant qu'après le 4<sup>e</sup> congrès du Parti, ce dernier, avec l'administration, avait eu une influence indéniable dans la désignation des P/A.P.C.<sup>703</sup>. Ces derniers assurent, sous le pouvoir hiérarchique des Walis, la représentation de l'État, à qui incombe la responsabilité de leurs actes<sup>704</sup>. Outre la représentation de l'État, le P/A.P.C. représente aussi la commune, dans tous les aspects de la vie publique : il signe les contrats en son nom, gère ses services publics et le secteur socialiste et suit les activités concernant la révolution agraire ; en cette qualité, il est aussi mis sous la tutelle du Wali, mais c'est à la commune qu'incombe la responsabilité de ses actes, en tant qu'administrateur et ordonnateur<sup>705</sup>.

A l'effet de l'exécution de ses tâches, en tant que représentant de l'État ou de la commune, le P/A.P.C. prend des arrêtés qui sont immédiatement adressés au Wali,

---

<sup>703</sup> BAALI Mohamed Seguir. *Le droit de l'administration locale (en arabe)*. *op.cit.*, p. 86.

<sup>704</sup> HUBERT Michel. Les nouvelles institutions communales algériennes. *in Revue de l'Occident musulman et de la Méditerranée*, 1968, Volume 5, n° 1, p. 101.

<sup>705</sup> *Idem*.

sachant que ceux portant règlements permanents, ne sont exécutoire qu'un mois après leur transmission <sup>706</sup>.

Conformément au premier code communal de 1967, un organe d'exécution, dénommé 'exécutif communal', composé de membres élus par l'assemblée populaire communale en son sein, veille à l'exécution de ses délibérations par le biais de décisions collégiales <sup>707</sup> ; cet exécutif est composé du P/A.P.C., en sa qualité de président, et d'au moins deux vice-présidents, en proportion avec le nombre d'habitants de chaque commune <sup>708</sup>. L'organe exécutif se distingue, donc, de son homologue français en ce qu'il est collégial <sup>709</sup> et se montre, ainsi, plus proche de la tradition yougoslave .

Dans la loi de la commune de 1990, cet organe exécutif n'a pas subi beaucoup de changements sur le plan des attributions. Le P/A.P.C a continué de représenter l'État et la commune au niveau de la commune, sauf que pour sa désignation, il est désormais élu parmi les membres de la liste qui aurait obtenu la majorité des sièges et, en cas d'égalité, il est élu parmi la liste qui a obtenu le plus de voix <sup>710</sup>. Les rapports entre l'assemblée populaire communale et le P/A.P.C. devraient donc être assez souples, car ce dernier est issu de l'A.P.C., mais, dans la réalité, leur relation s'est avérée assez tendue et s'est traduite dans plusieurs communes par le retrait de confiance du P/A.P.C. . Le législateur aurait voulu que la défiance soit un mécanisme d'influence de l'ensemble des élus de l'A.P.C. vis-à-vis de leur président en leur permettant de le démettre de ses fonctions, à la majorité des deux tiers, et ce

---

<sup>706</sup> *Ibid.*, p. 103.

<sup>707</sup> *Ibid.*, p. 102.

<sup>708</sup> *Ibid.*, p. 100. Pour davantage de précision sur la désignation et le statut de cet organe, voir les articles de 116 à 128 du code communal : Ordonnance n° 67-24 du 18 janvier 1967 portant code communal, *op.cit.*, p. 89.

<sup>709</sup> HUBERT Michel. *op. cit.*, p. 100.

<sup>710</sup> Voir les articles 47 et 48 de la loi n° 90-08 relative à la commune, J.O.R.A.D.P. n° 15 du 11 avril 1990, p. 424.

conformément à l'article 55 de la loi relative à la commune de 1990 <sup>711</sup>. Quoi qu'il en soit de l'intention du législateur, cette disposition a entraîné, dans beaucoup de communes, des conflits et des blocages des assemblées communales, à cause de différends entre le président et les membres <sup>712</sup>.

## **b) Le Wali**

Le représentant de l'État à l'échelle de la Wilaya, le Wali, est désigné par décret par le pouvoir central. Il dispose aussi, selon le premier code de la Wilaya de 1969 et compte tenu de l'influence de l'expérience française, d'une double casquette ; il représente à la fois l'État et la Wilaya. En tant que représentant de l'État et délégué du gouvernement, le Wali dispose de pouvoirs considérables, ce qui l'emporte sur sa qualité de représentant de la Wilaya, conformément à la charte et au code de la Wilaya de 1969 <sup>713</sup>. Cette prépondérance de la position institutionnelle du Wali s'amplifie proportionnellement à la confiance faite en lui par le Conseil de la Révolution, ce qui consolide sa position, non seulement à l'égard de l'A.P.W., mais aussi à l'encontre des instances locales du Parti. Cette situation affaiblit l'influence de la communauté locale et des notables sur les collectivités locales, par rapport au Wali et aux représentants du Parti.

Un exécutif de wilaya, placé sous l'autorité du wali, composé des directeurs chargés des différents secteurs d'activité dans la wilaya <sup>714</sup>, assume, à la fois, le rôle de conseil exécutif de la wilaya et de conseil exécutif de l'État. Ainsi, en vertu du principe de déconcentration, ce conseil est chargé de mettre en œuvre l'action et les décisions du gouvernement à l'échelle de la wilaya. À l'effet de l'exécution des décisions de l'assemblée populaire de Wilaya (A.P.W.), ce conseil dispose de tous les pouvoirs et moyens nécessaires à l'accomplissement de sa mission. Le code de

---

<sup>711</sup> *Idem.*

<sup>712</sup> MERAZGA Aissa. *loc.cit.*

<sup>713</sup> Charte de la wilaya. *op.cit.*, p. 380 et les articles de 150 à 165 de l'ordonnance 69-38 portant code de la Wilaya. *Ibid.*, p. 389.

<sup>714</sup> Voir l'article 137/2 du code de la Wilaya. *Ibid.*, p. 388.

la wilaya de 1969, dans son article 143, prévoit le transfert au conseil exécutif de la wilaya les pouvoirs de décision exercés par les chefs des services des administrations civiles de l'État au niveau de la wilaya et ce, en application des dispositions réglementaires et conformément aux délégations reçues directement des ministres <sup>715</sup>. En outre, le conseil exécutif de la wilaya participe à toute activité ayant une relation avec les délibérations de l'A.P.W. : préparer les sessions de l'A.P.W., y compris l'ordre du jour, assister aux sessions, exercer la tutelle sur les institutions créées par l'A.P.W., préparer les décisions prises par le wali en exécution des délibérations de l'A.P.W.... <sup>716</sup>. Toutefois, le pouvoir du conseil exécutif n'est pas total, car il ne peut s'immiscer dans certains domaines <sup>717</sup>.

Tout comme le conseil exécutif de la commune, le conseil exécutif de la Wilaya fait rappeler l'un des principes prônés par le Conseil de la Révolution, en l'occurrence la collégialité dans la prise des décisions, bien que le Wali domine ce conseil, en tant que délégué du gouvernement et représentant direct et unique de chacun des ministres <sup>718</sup>. Ceci rappelle aussi qu'au sommet, le conseil de la révolution était dominé par son président, le colonel H. BOUMEDIENE <sup>719</sup>. Ce constat est étayé par l'article 150 du code de la wilaya qui dispose que le wali est seul dépositaire de

---

<sup>715</sup> MAHIOU Ahmed. Les collectivités locales en Algérie. in *Annuaire de l'Afrique du Nord*. Paris : Editions du CNRS, 1970, p. 298.

<sup>716</sup> *Ibid.*, 297.

<sup>717</sup> *Ibid.*, pp. 297, 298.

<sup>718</sup> *Ibid.*, p. 298.

<sup>719</sup> A la mort de Boumediene en décembre 1978, la nature du système reste identique, bien que les cartes politiques soient rebattues. Or, B. STORA constate que les années 1979-1988 marque le blocage du régime politique algérien qui a été indécis par rapport au modèle d'Etat choisi : Etat-nation moderne sur un modèle importé (La France) ou faut-il se réclamer du nationalisme arabe ou du nationalisme musulman. STORA Benjamin. Histoire de l'Algérie depuis l'indépendance (1962-1988). op.cit., pp. 77-. D'autre part, il faut noter que le colonel C. BENDJEDID, considéré comme un simple président de transition, réussit à neutraliser les différentes tendances de l'armée et du Parti unique pour finalement écarter ses opposants. AIT-CHAALAL Amine. op.cit., 64.

l'autorité de l'État dont l'unité ne peut s'accommoder d'une confusion des responsabilités <sup>720</sup>.

Après l'entrée en vigueur des lois de 1990, l'exécutif de la Wilaya s'est incarné dans le Wali, mais un conseil de Wilaya est prévu comme un cadre de prise des décisions qui concernent le développement. Il est à noter que le chef de *Daira* (sous-préfet) est l'organe le plus important, car il détient des pouvoirs délégués du wali et agit sous son autorité. À ce titre, il participe à l'exécution des lois et règlements, à la coordination des actions des communes, en matière de développement local, et, surtout, à l'exercice de tutelle sur les communes. Il dispose aussi du pouvoir de substitution, au cas où le P/A.P.C. manquerait à une obligation prescrite par les lois et les règlements <sup>721</sup>.

Le législateur a veillé à déterminer les compétences du wali en termes généraux, en laissant une marge importante aux règlements pour en préciser les modalités d'exécution. Ainsi, l'art 95 de la loi relative à la Wilaya de 1990 énonce que le wali veille à l'exécution des lois et règlements et qu'il exécute les décisions du gouvernement ainsi que les instructions qu'il reçoit de chacun des ministres. Ces missions sont assumées par l'administration de Wilaya, régie par un texte réglementaire, à savoir le décret exécutif de 1994, modifié et complété <sup>722</sup>. Celle-ci est chargée, sous le pouvoir hiérarchique du Wali, d'exécuter les décisions du gouvernement, hormis les secteurs dont l'activité excède, par nature ou par vocation, le territoire de la wilaya, telle l'action pédagogique et la réglementation dans le domaine de l'éducation et de la formation, l'assiette et le recouvrement des impôts, le contrôle financier, la liquidation des dépenses publiques, l'administration des douanes, l'inspection du travail, l'inspection de la fonction publique ..... En revanche, devant les pouvoirs importants du Wali et, contrairement au P/A.P.C., le P/A.P.W. ne jouit d'aucun pouvoir de décision.

---

<sup>720</sup> Voir l'article 150 de l'ordonnance 69-38 portant code de la Wilaya. *op.cit.*, p. 389.

<sup>721</sup> Voir l'article 83 de la loi n° 90-08 relative à la commune, *op.cit.*, p. 426.

<sup>722</sup> Décret exécutif n° 94-247 du 10 août, 1994, fixant les attributions du ministre de l'intérieur et des collectivités locales, JORADP n° 53 du 21 août 1994, modifié et complété par le Décret exécutif n° 14-104 du 12 mars 2014, JORADP n° 15 du 19 mars 2014.

Cette répartition de prérogatives est donc considérée par certains comme étant déséquilibrée au profit du Wali, en sa qualité de représentant de l'État. La seule obligation qui lui est faite est d'informer le P/A.P.W. sur les activités des services de l'État de la wilaya durant l'intersession et de présenter une communication annuelle, suivie d'un débat conclu éventuellement d'une résolution, qui serait transmise au ministère de l'Intérieur.

Le Wali est, donc, la clef de voute de l'administration locale du fait de ses pouvoirs assez étendus, d'un côté, et de l'impuissance de l'A.P.W. qui ne peut engager sa responsabilité, d'un autre. Toutefois, selon la loi de 1990, l'A.P.W. peut saisir le ministre de l'intérieur et des collectivités locales d'une résolution qui peut engager la responsabilité du Wali devant son pouvoir hiérarchique. Il est aussi à rappeler que la loi de 1990 reconnaît au P/A.P.W., et non pas au Wali, le droit de représenter la wilaya dans le cas où l'A.P.W. contesterait les actes de tutelle devant la justice, ce qui constitue une garantie indéniable contre les éventuelles atteintes du Wali ou du ministre de l'intérieur à l'autonomie de la Wilaya.

## **2. L'élection des assemblées populaires locales : source de légitimité additionnelle pour le pouvoir central**

Les compétences larges des collectivités locales sont consenties par le caractère électif des organes délibérants et le respect du principe de collégialité dans la prise de décision. Ces deux principes devaient consacrer la rupture avec l'autocratie, qui prévalait durant le règne du Président A. BENBELLAH. Imprégné de la tradition française, l'Algérie a consacré, dès la première constitution, édictée en 1963, le principe électif pour la composition des institutions politiques suprêmes et les organes délibérants des collectivités locales. Ce principe, comme le rappelle S. DOUMBE-BILLE, a des origines lointaines, en France, qui remontent à l'ère des Capétiens (987 à 1328) <sup>723</sup> et qui a été consacré dès la constitution de 1946 comme

---

<sup>723</sup> DOUMBE-BILLE Stéphane. L'élection en droit administratif. *in Revue du Droit Public*, 1992, p. 1068.



mécanisme de désignation des organes délibérants des collectivités territoriales françaises.

Pour beaucoup, l'élection est par excellence la technique qui assure l'autonomie des organes chargés de la gestion des intérêts locaux <sup>724</sup>, étant donné que ceux-là représentent les communautés locales. En revanche, le recours à l'élection peut être pris comme un moyen de recrutement d'administrateurs et non pas de représentation de la population locale. En France, notamment sous le règne de la III<sup>e</sup> République et afin d'instaurer l'idée républicaine, on recourra à une nouvelle génération d'administrateurs qui se composait de notaires, médecins, instituteurs et autres notables de la communauté locale <sup>725</sup>. Cette conception administrative de la fonction de l'élu local renforce l'interdiction de donner un caractère politique aux élections locales. Dans ce sens, L. Duguit essaye de montrer que l'élection, en tant que mode de désignation, ne se distingue pas de la nomination et que les deux procédés ont la même nature intrinsèque, car l'élection se ramène à une désignation par un groupe, en l'occurrence la communauté locale, alors que la nomination traduit la désignation d'un agent par un individu <sup>726</sup>.

Bien au contraire, G. VEDEL et bien d'autres considèrent cette interdiction contraire à la nature même de la décentralisation, qui consiste, selon eux, à remettre des pouvoirs de décision à des organes élus par les citoyens intéressés et qui ne soient pas soumis au devoir d'obéissance hiérarchique <sup>727</sup>. Effectivement, la doctrine dominante considère que la représentation politique est intimement liée au procédé de l'élection <sup>728</sup>.

---

<sup>724</sup> VEDEL Georges et DEVOLVE Pierre. *Droit administratif*, T2. Paris : PUF, 1992. p. 399.

<sup>725</sup> MABILAU Albert. L'élu local. *in revue Pouvoirs*, 1992, n° 60, p. 62.

<sup>726</sup> DOUMBE-BILLE Stéphane. *op.cit.*, p. 1088.

<sup>726</sup> VEDEL Georges et DEVOLVE Pierre. *op.cit.*, p. 388.

<sup>728</sup> ROBBE François. *op.cit.*, p. 21.

Ainsi, l'autonomie politique des collectivités locales, en Algérie, serait loin d'être reconnue, puisque aucune fonction représentative ne semble avoir été attribuée à l'élection durant l'ère socialiste.

L'appréhension de la formule d'équilibre entre la représentation de l'État et des communautés locales, au niveau des collectivités locales, requérait aussi l'examen du régime de tutelle exercée sur les organes dirigeants des collectivités locales, notamment les organes délibérants, en s'appuyant sur l'analyse des textes y relatifs.

Le régime de la tutelle laisse échapper les organes délibérants au pouvoir hiérarchique de l'État et servirait, donc, à estimer l'écart existant entre les organes qui représentent l'État et ceux qui représentent la communauté locale, au niveau des collectivités territoriales.

## **B/ La régulation des relations institutionnelles, entre les collectivités locales et le pouvoir central**

Afin de mieux percevoir la formule d'équilibre, entre la représentation du pouvoir central et la représentation des communautés locales, par les organes dirigeants des collectivités locales algériennes, le régime de tutelle adopté peut éclaircir les relations fonctionnelles et organiques entre les représentants de l'État et les organes délibérants, d'une part, et, d'autre part, entre l'échelon supérieur (la Wilaya) et l'échelon inférieur (la commune).

La tutelle assure, donc, la consolidation du pouvoir central et prévoit les dérapages des organes délibérants, selon une formule adoptée au contexte politique et socioéconomique, mais qu'en est-il de la représentation de la communauté locale ?

Les rapports fonctionnels entre les organes exécutifs et les organes délibérants sont, donc, conditionnés par l'équilibre recherché entre les intérêts nationaux, tels qu'ils sont perçus par le pouvoir central, et les intérêts locaux, censés être poursuivis par les élus de la communauté locale.

## 1. Durant la période socialiste

Depuis les premières lois de décentralisation des années 1960, le principe de l'exercice progressif des nouvelles attributions avait été adopté afin d'attendre que les hommes aient été formés pour que l'étau de la tutelle soit, graduellement et le plus vite possible desserré <sup>729</sup>.

Ceci peut être clairement compris de l'énoncé de la Charte de la commune, édictée en 1966, qui affirme qu' :

*'Il ne serait absolument pas réaliste d'imaginer que les organes communaux qui seront prochainement constitués, pourront, du jour au lendemain, remplir dans leur intégralité, toutes les compétences aussi nombreuses que variées qui doivent être les leurs. Il y aura une période de transition dont aucun militant ne peut ignorer la nécessité, mais que tout militant s'attachera à rendre la plus courte possible...Pendant cette période, le rôle des autorités, des services et des organismes de l'État ou placés sous son contrôle, sera extrêmement important'* <sup>730</sup>.

Les assemblées populaires locales algériennes, A.P.C. et A.P.W., avaient hérité de l'ère coloniale les compétences des conseils municipaux et généraux auxquelles s'ajoutèrent les nouvelles compétences de nature économique et sociale relatives au choix socialiste. En revanche, le rôle attendu des collectivités locales est conçu par référence aux impératifs nationaux de l'époque, ce qui requérait qu'elles soient assujetties à un contrôle politique et administratif par les agents de l'État et les instances du Parti à l'échelle locale. Par conséquent, il ne faut pas s'arrêter à la simple énumération des compétences des collectivités locales, car l'exercice effectif de ces compétences est confronté à des contraintes politiques, administratives et financières, exprimées par le degré de rigueur de la tutelle exercée sur les collectivités locales, que ce soit sous l'angle politique ou juridique.

---

<sup>729</sup> REMILI Abderrahmane. *Les institutions administratives algériennes*. Alger : SNED, 1967, p. 122.

<sup>730</sup> La charte communale. *op.cit.*, p.1236.

## a) Sur le plan politique

Comme il a été montré plus haut, les organes délibérants de la commune et de la wilaya règlent, respectivement, par leurs délibérations les affaires de la commune et de la wilaya dans le cadre des lois et règlements y relatifs. Ces compétences larges sont délimitées par des impératifs nationaux qui sont les choix stratégiques des détenteurs du pouvoir central, notamment : le socialisme, le monopartisme<sup>731</sup>, l'unité du pouvoir politique et du Parti au niveau du sommet (Conseil de la Révolution) et la distinction organique et fonctionnelle entre les deux aux échelons inférieurs, le centralisme démocratique<sup>732</sup> et la collégialité dans la prise des décisions<sup>733</sup>.

La consécration de ces impératifs nationaux se cristallise par le contrôle des organes élus locaux, tant sur le plan politique que sur le plan administratif, et porte sur les organes aussi bien que sur leurs actes et leurs membres.

Le contrôle politique commence avant les élections, tel qu'il va être montré ci-dessous, à l'occasion de la sélection des candidats. Durant leurs mandats, les membres des assemblées populaires locales doivent continuer à faire preuve de dévouement au Parti, faute de quoi, ils peuvent être objets de suspension ou d'exclusion par le pouvoir central<sup>734</sup>. Pour ce qui est des actes des assemblées populaires locales, les instances locales du Parti, en l'occurrence, la 'Qasma' (section) et l'*Ittihadia*' (Fédération) veillent à ce que leurs actes ne contrarient pas la politique du pouvoir central et le cas échéant, les instances supérieures du Parti sont saisies pour trancher les litiges<sup>735</sup>. À cet effet, les assemblées populaires locales

---

<sup>732</sup> Proclamation du conseil de la révolution du 19 juin 1965, J.O.R.A.D.P. n° 56 du 06 juillet 1965, p. 647.

<sup>733</sup> REMILI Abderrahmane. *op.cit.*, p. 117.

<sup>734</sup> Charte de la wilaya. *op.cit.*, p. 377.

<sup>735</sup> *Ibid.*, pp. 380,381.

peuvent être dissoutes par décret et, en cas d'urgence, peuvent être suspendues pour une période qui ne peut excéder un mois et ce, par arrêté du ministre de l'Intérieur sur rapport du Wali <sup>736</sup>.

## **b) Sur le plan administratif**

Quant au contrôle administratif, il est exercé soit sur les actes des organes délibérants (contrôle de tutelle proprement dit) soit sur les élus et les organes délibérants et est ainsi assimilé au régime disciplinaire.

### **b-1) Le contrôle sur les élus et sur les assemblées**

#### **populaires locales**

D'abord, il faut rappeler que la collectivité locale a un caractère double ; elle est, d'un côté, un démembrement de la puissance publique jouissant de la personnalité morale et, d'un autre, une circonscription territoriale de l'État. Ceci nécessite un contrôle exercé par ce dernier afin de préserver l'unité nationale et l'intégrité territoriale <sup>737</sup>. Ce contrôle commence par la tutelle exercée sur les élus locaux, que ce soit via la suspension, l'exclusion ou la démission d'office.

En dehors de l'exclusion ou la suspension pour des raisons politiques, tout élu local pouvait être déclaré exclu par décret s'il se trouvait dans une situation ne lui permettant pas de poursuivre valablement l'exercice de son mandat <sup>738</sup>. L'assiduité des membres est, donc, bien surveillée.

---

<sup>7</sup> Voir l'article 112 du code communal de 1967 : Ordonnance n° 67-24 du 18 janvier 1967 portant code communal. *op.cit.*, p. 89. Et l'article 44 du code de la Wilaya : Ordonnance n° 69-38 du 23 mai 1969 portant code de la Wilaya. *op.cit.*, p. 384.

<sup>737</sup> HUBERT Michel. *op.cit.*, p. 99.

<sup>738</sup> Voir l'article 92 de l'ordonnance n° 67-24 du 18 janvier 1967 portant code communal. *op.cit.*, p. 88. Et l'article 41 de l'ordonnance n° 69-38 du 23 mai 1969 portant code de la Wilaya. *op.cit.*, p. 383.

De surcroît, tout élu local se trouvant frappé d'une inéligibilité ou d'une incompatibilité prévues par la loi, est immédiatement déclaré démissionnaire <sup>739</sup> .

Quant au contrôle exercé sur les organes délibérants locaux et au contraire du contrôle politique qui apparaît bien flou <sup>740</sup>, les lois de décentralisation des années 1960 prévoient le renouvellement ou la dissolution des assemblées locales et, en cas d'urgence, leur suspension pour des raisons bien précises. Ainsi, ces lois disposent que si, pour n'importe quelle raison, plus du tiers (1/3) des élus de l'A.P.C. sont remplacés, ou que tous ses membres démissionnent, il est procédé au renouvellement intégral de l'A.P.C. par arrêté du ministre de l'Intérieur <sup>741</sup>. Or, pour les A.P.W., un renouvellement partiel ou intégral est prévu si les substitutions atteignent, respectivement, plus du tiers (1/3) ou plus de la moitié des membres de l'A.P.W.<sup>742</sup>. Conformément aux mêmes lois, les assemblées locales peuvent aussi être dissoutes par décret bien qu'en cas d'urgence, une suspension, n'excédant pas un mois, peut être prononcée par le ministre de l'Intérieur sur rapport du Wali <sup>743</sup>. Faut-il ajouter que la procédure de modification des limites des communes ou de création de nouvelles communes est, en France, particulièrement conservatrice du *statu quo*, alors qu'en Algérie, conformément à l'ordonnance 67-27, la procédure est

---

<sup>739</sup> Pour davantage de précision sur les dispositions relatives à l'éligibilité, l'inéligibilité et l'incompatibilité dans le code communal de 1967, voir les articles de 53 à 59. *Ibid.*, p. 86. Sur les mêmes questions, voir, en plus de l'article 56 du code communal relatif au régime des incompatibilités, les articles de 15 à 19 d l'ordonnance n° 69-38 du 23 mai 1969 portant code de la Wilaya. *Ibid.*, p. 382.

<sup>740</sup> HUBERT Michel. *op.cit.*, p. 107.

<sup>741</sup> Voir les articles 111, 112 et 113 de l'ordonnance n° 67-24 du 18 janvier 1967 portant code communal. *op.cit.*, pp. 88,89.

<sup>742</sup> Voir l'article 42 de l'ordonnance n° 69-38 du 23 mai 1969 portant code de la Wilaya. *op.cit.*, p. 383.

<sup>743</sup> Voir l'article 44 de l'ordonnance n° 69-38 du 23 mai 1969 portant code de la Wilaya. *op.cit.*, p. 384. Et l'article 112 de l'ordonnance n°67-24 du 18 janvier 1967 portant code communal. *op.cit.*, p. 89.

simplifiée et peut être effectuée par décret pris sur rapport du ministre de l'Intérieur, après avis des assemblées populaires communales concernées <sup>744</sup>.

## **b-2) Le contrôle sur les actes des assemblées populaires locales**

En ce qui concerne le contrôle exercé sur les actes, il est important de distinguer le contrôle de légalité du contrôle d'opportunité.

Pendant l'ère socialiste, cette distinction était ambiguë parce que la Charte évoque la légalité révolutionnaire, qui implique le respect des réalisations de la révolution et des choix politiques fondamentaux. Ces éléments de la légalité révolutionnaire peuvent être déduits des textes politiques fondamentaux, apparus depuis le déclenchement de la guerre de libération, notamment le Manifeste du premier novembre 1954. Ceci implique que le contrôle de l'opportunité peut aller au-delà de l'appréciation de l'opportunité politique, à l'appréciation de l'opportunité économique aussi. Par ricochet, l'état de tutelle exercée sur les collectivités locales pouvait ramener le pouvoir décisionnel des assemblées populaires locales à une simple compétence consultative.

Avant les lois de décentralisation des années 1990, les délibérations des assemblées populaires locales n'étaient pas exécutoires par elles-mêmes ; elles

---

<sup>744</sup> HUBERT Michel. *op.cit.*, p. 99.

nécessitaient l'approbation des instances de tutelle <sup>745</sup>. Cette approbation était, en règle générale, tacite, sauf pour certaines délibérations qui requéraient une approbation expresse, dans un délai précis, après lequel elles sont considérées comme approuvées.

L'approbation tacite ou expresse permet aux instances de tutelle de constater ou de prononcer la nullité de la délibération dans des délais courts, afin de permettre à l'organe délibérant de fonctionner dans les meilleures conditions possibles.

Pour les délibérations des A.P.C., elles sont exécutoires après vingt (20) jours de leur dépôt à la préfecture (Wilaya). Or ne sont exécutoires qu'après avoir été expressément approuvées par le Wali, les délibérations relatives aux budgets et comptes, aux impôts, à l'aliénation, l'acquisition ou l'échange d'immeubles, aux emprunts, à l'effectif et à la rémunération du personnel, à l'acceptation des dons et legs grevés de charge ou d'affectation, aux procès-verbaux d'adjudication ainsi que toute délibération pour laquelle l'approbation est prescrite par la législation en vigueur <sup>746</sup>. Toutefois, celles-ci sont considérées approuvées après trente (30) jours de leur dépôt à la Wilaya si aucune objection n'aurait été faite à leur égard. Ainsi en est-il, mais après trois mois de leur dépôt à la préfecture, des délibérations qui nécessitent une approbation expresse du ministre compétent ou de l'autorité suprême de l'État <sup>747</sup>.

---

<sup>745</sup> Pour davantage de détails sur la nature juridique de l'approbation, voir par exemple :

QABANI Khaled. *La décentralisation et son application au Liban* (en arabe). Beirut-Paris : éditions Ouaidat, 1981, p. 103.

قباني خالد. *اللامركزية و مسألة تطبيقها في لبنان*. 1981، بيروت باريس ، منشورات عويدات، 1981، ص 103.

Et MASPETIOL Roland et LAROQUE Pierre. *op.cit.*, pp. 109 et 110.

<sup>746</sup> Voir REMILI Abderrahmane. *op.cit.*, pp. 132, 133. Et HUBERT Michel. *op.cit.* p. 107.

<sup>747</sup> *Idem*.



Pour les délibérations de l'A.P.W., elles sont exécutoires après approbation tacite du wali <sup>748</sup>, à savoir après 15 jours à dater de la fin de la session durant laquelle elles ont été prises. Or, si une demande d'annulation ou de constatation de nullité, selon les cas, a été demandée par le Wali au ministre de l'Intérieur, les délibérations en question ne sont exécutoires qu'après deux mois de cette demande restée sans suite. Pour les délibérations portant sur les budgets et comptes, les emprunts et les aliénations, acquisitions ou échange d'immeubles, elles ne sont exécutoires que par approbation expresse formulée par arrêté du ministre de l'Intérieur. L'approbation du ministre de l'Intérieur, avec le concours des ministres concernés, est nécessaire s'agissant des délibérations relatives aux impôts et taxes, à la rémunération du personnel de la wilaya et à la création des services, des établissements ou des entreprises publics ou à la participation à de tels organismes <sup>749</sup>.

Toutefois, si lesdites délibérations n'ont été ni approuvées ni annulées ou constatées nulles, après deux mois à partir de la clôture de la session au cours de laquelle elles ont été prises, elles sont exécutoires de plein droit <sup>750</sup>.

Les délibérations des A.P.C. ou des A.P.W. sont déclarées nulles de plein droit si elles portent sur un objet en dehors de leurs attributions prévues par les lois et règlements ou prises en violation d'une loi ou d'un règlement. En outre, si un élu local prend part à une délibération ayant porté sur un objet qui l'intéresse en personne ou en tant que mandataire, celle-ci peut être annulée par les instances de tutelle sur demande de tout électeur de la wilaya et ce, dans les quinze jours à partir de la clôture de la session de l'A.P.W., pour les délibérations des A.P.W. ou sur

---

<sup>748</sup> Faut-il noter qu'en France l'approbation tacite n'a été introduite qu'après les réformes de 1926, car elle devait être le plus souvent expresse. Voir MASPETIOL Roland et LAROQUE Pierre. *op.cit.*, p. 199.

<sup>749</sup> Voir, respectivement, les articles : 55, 56, 57, et 58 de l'ordonnance n° 69-38 portant code de la Wilaya. *op.cit.*, p. 384.

<sup>750</sup> Voir l'article 59 de l'ordonnance 69-38, portant code de la Wilaya. *loc.cit.* Et l'article 102 de l'ordonnance n° 67-27 portant code communal. *op.cit.*, p. 88.

demande de toute personne intéressée, contribuable ou habitant de la commune, dans un délai de quinze jours à compter de la date de la délibération communale <sup>751</sup>.

Il est à noter que le code de la Wilaya ajoute un autre type de délibération, celles considérées inexistantes, car étant prises hors des réunions légalement et régulièrement prévues <sup>752</sup>.

Les organes délibérants locaux disposent, toutefois, de moyens pour se pourvoir contre les actes des instances de tutelle. En effet, l'A.P.C. peut recourir au ministre de l'Intérieur aux fins d'approbation si le Wali désapprouve une délibération <sup>753</sup>. De surcroît, l'A.P.C., ainsi que toute personne intéressée, peuvent se pourvoir contre l'arrêté du Wali, conformément à la réglementation en vigueur <sup>754</sup>.

Le wali est tenu d'informer régulièrement l'A.P.W. de l'état d'exécution de ses décisions et en cas de refus ou de carence du wali, le P/A.P.W. dispose, au nom de l'A.P.W., d'un recours hiérarchique devant le pouvoir central et, le cas échéant, d'un recours juridictionnel contre les décisions du wali, entachées d'excès ou d'abus de pouvoir <sup>755</sup>.

Malgré le domaine très vaste des compétences des assemblées populaires locales, la tutelle rigoureuse, tantôt sous forme d'approbation tacite, tantôt sous forme d'approbation expresse, limite considérablement la décentralisation et affirme l'existence du pouvoir central au travers de ses pouvoirs d'appréciation d'opportunité politique et économique. De surcroît, il faut noter que les élus ont souffert d'un

---

<sup>751</sup> HUBERT Michel. *op.cit.*, pp. 107 et 108 et pour davantage de précision, les articles de 104 à 106 de l'ordonnance 67-27 portant code communal. *op.cit.*, p.88. Et pour les délibérations des A.P.W, voir l'article 60 de l'ordonnance 69-38 portant code de la Wilaya. *op.cit.*, p. 384.

<sup>752</sup> Voir l'article 61 de l'ordonnance 69-38 portant code de la Wilaya. *loc.cit.*

<sup>753</sup> Voir l'article 108 de l'ordonnance 67-27 portant code communal. *loc.cit.*

<sup>754</sup> Voir l'article 106. *Idem.*

<sup>755</sup> Charte de la Wilaya. *op.cit.*, p. 380.

complexe d'infériorité par rapport aux agents administratifs qui se réfugient derrière leurs études et dossiers <sup>756</sup>.

## 2. Durant la période postsocialiste

La régulation des relations institutionnelles entre les collectivités locales et le pouvoir central, après l'abandon du socialisme, en 1989, a connu un changement remarquable, notamment sur le plan politique.

### a) Sur le plan politique

Durant la période postsocialiste, le contrôle politique, exercé auparavant par le Parti unique, est devenu désuet et ne prend dorénavant que la forme d'orientations données par les partis politiques à leurs élus aux assemblées populaires locales et nationale <sup>757</sup>. De surcroît, il faut rappeler le contrôle qui peut être exercé par le Parlement (l'Assemblée populaire nationale), par le biais des commissions qui peuvent être instituées à tout moment pour enquêter sur toute affaire d'intérêt général <sup>758</sup>. Cette évolution marque un allègement très important des contraintes limitant la volonté populaire, qui lui étaient imposées par l'ancien système du Parti unique et qui pesaient aussi sur les élus locaux avant et après leur élection.

---

<sup>756</sup> LECA Jean et VATIN Jean-Claude. *L'Algérie politique : institutions et régime*. Paris : Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1975, p. 225.

<sup>757</sup> BAALI Mohamed Seguir. Le droit de l'administration locale (en arabe). *op.cit.*, p. 94.

<sup>758</sup> Décret présidentiel n° 89-18 du 28 février 1989 relatif à la publication au journal officiel de la République algérienne démocratique et populaire la révision constitutionnelle adoptée par référendum du 23 février 1989. *op.cit.*, p. 208.

## **b) Sur le plan administratif**

La décentralisation locale, selon les lois de 1990, a été conçue comme un instrument de transfert de certaines affaires au niveau local, en l'assortissant d'un contrôle de tutelle moins rigoureux que celui exercé sous le règne des lois de décentralisation précédentes.

### **b-1) Le contrôle sur les élus et sur les assemblées populaires locales**

Pour ce qui est du contrôle exercé sur les élus locaux, les lois de décentralisation de 1990 n'ont pas trop changé le régime 'disciplinaire' des élus locaux. Conformément aux lois de décentralisation de 1990, il peut aussi être suspendu, tout élu local ayant fait l'objet d'une poursuite pénale ne lui permettant pas de poursuivre valablement l'exercice de son mandat et ce, jusqu'à ce qu'un jugement définitif soit rendu par la juridiction compétente. Il est ensuite soit réintégré, soit exclu définitivement, de droit, s'il a fait l'objet d'une condamnation pénale le frappant d'inéligibilité <sup>759</sup>. Malgré cette rigueur, le rôle de l'élu local n'est pas assez apprécié par les communautés locales, car celui-ci reste loin de leurs aspirations. Une enquête d'opinions révèle que, bien que la décentralisation soit très favorablement accueillie par les personnes interrogées, 33,68% d'entre elles pensent que l'élu de l'A.P.C. n'agit jamais dans le sens des intérêts des électeurs (31,46% des interrogées pensent la même chose pour l'élu de l'A.P.W.). Respectivement, 41,08% et 38,68% des personnes interrogées pensent que l'élu de l'A.P.C. et l'élu de l'A.P.W. n'agissent que parfois dans ce sens, alors que 3,23% et 3,30%, seulement, soutiennent, dans le même ordre, que l'élu de l'A.P.C. et de l'A.P.W. agissent toujours dans le sens des intérêts de ses électeurs <sup>760</sup>.

---

<sup>759</sup> Articles 32 et 33 de la loi n° 90-08 relative à la commune. *op.cit.*, p. 422. Et l'article 41 de la loi n° 90-09 relative à la Wilaya. *op.cit.*, p. 487.

<sup>760</sup> MÉCANISME AFRICAIN D'ÉVALUATION PAR LES PAIRS. Rapport d'Évaluation de la République Algérienne Démocratique et Populaire, rapport n°4, Juillet 2007, p. 76.

Quant au contrôle exercé sur les organes délibérants, les lois de décentralisation de 1990 n'ont pas prévu de suspension et ne permettaient que le renouvellement des assemblées locales ou leur dissolution par décret présidentiel, pris en Conseil des ministres sur rapport du ministre de l'Intérieur. Ainsi, il est procédé à la dissolution de l'assemblée populaire locale lorsque le nombre de ses membres devient inférieur à la moitié ou lorsqu'il y a démission collective. Mais ces lois ont aussi ajouté qu'en raison de dissensions graves entre les membres de l'assemblée locale empêchant le fonctionnement normal des organes de la collectivité, l'assemblée populaire locale peut être dissoute. Pour l'A.P.W., si l'annulation de l'élection de tous ses membres est devenue définitive, celle-ci peut aussi être dissoute. Quant à l'A.P.C., elle peut aussi être dissoute, en raison de fusion ou de fractionnement des communes <sup>761</sup>.

Une autre raison de dissolution avait aussi été ajoutée aux raisons précédentes par deux ordonnances complétant les lois relatives à la commune et à la Wilaya, en 2005. Dès lors, l'assemblée locale peut être dissoute lorsque le maintien de l'assemblée locale devient source de dysfonctionnement dans la gestion et l'administration locale ou de nature à porter atteinte aux intérêts et à la quiétude du citoyen <sup>762</sup>.

Ceci reflète le manque de confiance du pouvoir central dans les élus locaux issus de formations politiques diverses. Par conséquent, plusieurs assemblées locales avaient été dissoutes par décrets exécutifs durant les années 1990 et ont été remplacées par des délégations provisoires <sup>763</sup>.

---

<sup>761</sup> Voir les articles 34 et 35 de la loi n° 90-08 du 7 avril 1990, relative à la commune. *op.cit.*, pp. 422 et 423. Et l'article n° 44 la loi n° 90-09 relative à la Wilaya, *op.cit.*, p. 437.

<sup>762</sup> Il s'agit de l'ordonnance n° 05-03 du 18 juillet 2005 complétant la loi n° 90-08 du 7 avril 1990, relative à la commune, et de l'ordonnance n° 05-04 du 18 juillet 2005 complétant la loi 90-09 du 7 avril 1990, relative à la Wilaya, JORADP n° 50 du 19 juillet 2005, p. 29.

<sup>763</sup> C'est ainsi qu'après la dissolution des assemblées populaires locales, des délégations les ont remplacées et ont été installées dans le cadre de l'état d'urgence, voir : BENDJELID Abed. Ouled Saïd, palmeraie du Gourara : développement local et reproduction d'une société traditionnelle. *in Insaniyat*, janvier - juin 2011, n° 51-52, p. 56. À ce sujet, le rapport d'évaluation de l'Algérie, selon le Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs (MAEP), a constaté que malgré la dissolution des

## **b-2) Le contrôle sur les actes des assemblées populaires**

### **locales**

Dans les lois de décentralisation de 1990, les grandes lignes du régime des délibérations ont été préservées, mais existent quand même des signes d'émancipation des organes délibérants de l'état des instances de la tutelle. Premièrement, les délibérations des assemblées populaires locales sont devenues exécutoires de plein droit, après un court délai : quinze (15) jours suivant leur dépôt à la Wilaya pour les délibérations des A.P.C.<sup>764</sup> et quinze (15) jours après leur publication ou leur notification aux intéressés par le Wali pour les délibérations des A.P.W.<sup>765</sup>. Ceci démontre que la validité des délibérations ne dépend plus de leur approbation par la tutelle et que ces délais ne sont qu'une garantie afin que les intéressés en prennent connaissance et peuvent disposer de leurs moyens de défense, avant qu'elles soient applicables à leur rencontre.

De plus, les types de délibérations des assemblées populaires locales, nécessitant une approbation expresse, ont été limités à seulement deux : celles portant sur les budgets et comptes et celles relatives à la création de services et d'établissements publics communaux ou de Wilaya, selon les cas<sup>766</sup>.

---

assemblées populaires locales, notamment à la fin de 1994, cela n'a pas empêché l'administration locale de continuer à fonctionner grâce aux délégations provisoires, ce qui a permis à certains doctrinaires d'apprécier le rôle de proximité que les collectivités territoriales ont joué pendant la décennie rouge et particulièrement durant la période de 1993 à 1997. Voir MECANISME AFRICAIN D'ÉVALUATION PAR LES PAIRS. Rapport d'Évaluation de la République Algérienne Démocratique et Populaire, *op.cit.*, pp. 450, 451.

<sup>764</sup> BOUDHIAF Amar. La tutelle sur les actes des assemblées communales dans les pays du Maghreb (en arabe). in *La Revue Académique de la Recherche Juridique*, 2010, n° 1, pp. 6-14.

بوضياف عمار. الوصاية على أعمال المجالس البلدية في بلدان المغرب. في *المجلة الأكاديمية للبحث القانوني*، 2010، عدد 1، ص 14-6.

<sup>765</sup> Voir l'article 49 de la loi n° 90-09 relative à la Wilaya. *op.cit.*, p. 437.

<sup>766</sup> Voir les articles : 42 de la loi n° 90-08 relative à la commune. *op.cit.*, p. 423. Et l'article 50 de la loi n° 90-09 relative à la Wilaya. *loc.cit.*

Concernant les délibérations nulles ou annulables, les lois de 1990 ont presque maintenu les mêmes raisons menant à la constatation ou la prononciation de la nullité, sauf que la loi relative à la commune a ajouté que les délibérations prises en violation des dispositions de la Constitution sont aussi nulles <sup>767</sup>. Cependant, la loi relative à la Wilaya a omis cette provision qui devait s'appliquer aussi pour les délibérations des A.P.W.

Les organes délibérants locaux ont sauvegardé leurs moyens pour se pourvoir contre les actes de la tutelle, mais le recours direct à la justice constitue une garantie de la légalité et un signe d'émancipation du pouvoir discrétionnaire de la tutelle. Ainsi, l'A.P.C. peut recourir à la juridiction compétente pour demander l'annulation de tout arrêté constatant la nullité ou le refus d'approbation d'une délibération <sup>768</sup>. Le P/A.P.W., au nom de la Wilaya, peut aussi recourir à la juridiction compétente pour demander l'annulation de toute décision du ministre de l'Intérieur prononçant l'annulation ou le refus d'approbation d'une délibération <sup>769</sup>.

A. BOUDHIAF a constaté que le régime des délibérations est presque le même dans les pays du Maghreb (Algérie, Maroc et Tunisie), notamment en ce qui concerne la classification des délibérations en quatre catégories, à savoir celles qui nécessitent une approbation tacite ou expresse et celles qui sont nulles ou annulable <sup>770</sup>.

L'examen des lois de décentralisation de 1990, en Algérie, par le panel du MAEP lui a permis de proposer des recommandations dans le sens de l'allègement de la tutelle sur les délibérations et actes des assemblées locales pour instaurer une meilleure responsabilité des élus locaux vis-à-vis des électeurs et limiter le Wali et l'administration de la wilaya aux seules fonctions d'exécution des délibérations de

---

<sup>767</sup> BOUDHIAF Amar. La tutelle sur les actes des assemblées communales dans les pays du Maghreb (en arabe). *op.cit.*, pp.9 et 10.

<sup>768</sup> *Ibid.* pp. 11-13.

<sup>769</sup> Voir l'article 54 de la loi n° 90-09 relative à la Wilaya. *op.cit.*, p. 488.

<sup>770</sup> BOUDHIAF Amar. La tutelle sur les actes des assemblées communales dans les pays du Maghreb (en arabe). *op.cit.* pp. 14 et 15.

l'A.P.W. . Le panel a aussi recommandé d'associer les élus locaux, les associations et d'autres représentants de la société civile à l'élaboration des projets de développement afin que ces lois reflètent un large consensus <sup>771</sup>.

## **C/ Le glissement du rôle des élections des assemblées populaires locales après l'abandon du socialisme**

Si les élections locales durant l'ère socialiste étaient des procédés de désignation des élus locaux afin de les assimiler à des administrateurs assujettis à un régime disciplinaire rigoureux, et si les assemblées populaires locales ne devaient pas assumer un quelconque rôle politique à l'échelle locale, le passage, par le biais de la constitution de 1998, au multipartisme a entraîné un glissement de la fonction des élections locales qui peut être constaté au travers de la comparaison des implications des élections locales durant les deux périodes.

### **1. Le rôle des élections locales pendant la période socialiste**

Depuis l'indépendance, les organes délibérants des collectivités locales algériennes ont toujours été uniques et totalement élus ; c'est-à-dire, ils ne comprennent aucun membre de droit et ne sont pas bicaméraux, comme leurs homologues de l'Ex-Yougoslavie qui étaient composés du conseil communal et du conseil des communautés, sachant que ce dernier était uniquement élu par les travailleurs résidant sur le territoire de la commune <sup>772</sup>.

Bien que les chartes de la commune et de la Wilaya algériennes, édictées respectivement en 1966 et 1969, n'avaient pas consacré une représentation spéciale des producteurs, l'Union Générale des Travailleurs Algériens (U.G.T.A.), réunie entre le 21 et le 27 mars 1965 pour discuter de la réforme communale, avait déjà insisté

---

<sup>771</sup> MECANISME AFRICAIN D'ÉVALUATION PAR LES PAIRS. Rapport d'Évaluation de la République Algérienne Démocratique et Populaire. *op.cit.*, pp. 83 et 84.

<sup>772</sup> MAHIOU Ahmed. Cours en institutions administratives. *op.cit.*, p. 174.



sur la nécessité de représenter les producteurs, à raison de deux tiers du nombre des élus dans les assemblées populaires locales <sup>773</sup>. Bien que cette proposition n'ait pas été retenue, les travailleurs et les agriculteurs étaient effectivement favorisés dans ces assemblées pendant la sélection des candidats par le Parti.

Inspirée par son homologue de l'Ex-Yougoslavie, l'assemblée populaire locale algérienne devait, selon les textes officiels, assurer la représentation des citoyens et des producteurs, cependant l'intervention du Parti dans le processus électoral, tel qu'il est expliqué ci-dessous, rétrécit le rôle de la volonté de la communauté locale.

## **a) La confection des listes électorales par le Parti unique (F.L.N.)**

Comme le constate A. REMILI, la réorganisation de l'appareil de l'État, durant la période socialiste, était orientée par trois principes directeurs : l'incarnation de l'unité révolutionnaire, au travers de la subordination de l'administration au Parti, la primauté de l'aspect socioéconomique, qui constitue la base matérielle technique du socialisme et la recherche des moyens institutionnels visant à réduire la distance entre les gouvernants et les gouvernés <sup>774</sup>. Tels étaient effectivement les vecteurs qui guidaient la sélection des candidats aux assemblées populaires locales par le Parti unique.

L'assemblée populaire locale était formée de citoyens locaux âgés d'au moins 23 ans, jouissant de leurs droits civils et politiques et élus au suffrage universel par les citoyens, âgés d'au moins 19 ans accomplis <sup>775</sup>. Mais les listes des candidats, dont le nombre est du double du nombre des sièges à pourvoir pour chaque assemblée communale ou de Wilaya, étaient d'abord établies par le Parti <sup>776</sup>. La sélection des

---

<sup>773</sup> *Ibid.*, p 182.

<sup>774</sup> HUBERT Michel. *op.cit.*, p. 97.

<sup>775</sup> Voir les articles de 39 à 59 de l'ordonnance 67-27, portant code communal. *op.cit.*, p. 86.

<sup>776</sup> Charte de Wilaya. *op.cit.*, p.377. Voir aussi l'article 34 de l'ordonnance 67-27, portant code communal. *loc.cit.*

candidats se faisait selon des conditions rigoureuses, afin de répondre aux exigences du Parti, avant de soumettre des listes bloquées à la volonté populaire.

Outre les conditions d'ordre légal qui sont les mêmes pour les élections communales et de Wilaya, s'ajoutent d'autres conditions d'ordre politique ou humain estimées indispensables, comme la probité, le désintéressement, le dynamisme, le passé sans tache par rapport à la guerre de libération et l'engagement de servir et de défendre la révolution socialiste <sup>777</sup>. Faut-il rappeler que cet engagement total est lié en permanence à l'exercice du mandat sous peine d'exclusion, tel qu'il a été expliqué plus haut.

La sélection des candidats doit reposer aussi sur les aptitudes à la gestion des affaires publiques que requièrent nécessairement les attributions multiples et variées des assemblées populaires, dans les domaines économique, culturel et social. C'est pour cela que les candidats devaient être choisis dans des milieux socioprofessionnels divers : paysans, ouvriers, fonctionnaires, intellectuels... en excluant ceux qui possédaient les moyens de production (les bourgeois).

Pour ce qui est de l'élaboration des listes électorales communales, une commission constituée à l'échelle de l'arrondissement (commission fédérale) prépare une liste préliminaire, qui devait ensuite être affinée par la commission départementale, avant que le Comité Central du Parti dresse les listes finales à soumettre à la volonté des communautés locales <sup>778</sup>.

En outre, le pouvoir central encourageait vivement les candidatures féminines sans que pour autant réserver un quota pour les femmes dans les assemblées, car cela puisse constituer une contrainte majeure pour les habitants des régions très conservatrices, où la femme n'était pas encore émancipée de l'autorité de l'homme pour pouvoir prendre part à la vie politique <sup>779</sup>. Aussi, conformément aux résolutions

---

<sup>777</sup> Charte de la Wilaya. *loc.cit.*

<sup>778</sup> À cet effet, le Conseil de la Révolution avait chargé, au niveau de chaque département, l'un de ses membres pour veiller au respect de ses décisions.

<sup>779</sup> BAALI Med. Seguir. *op.cit.*, pp. 41 et 42.

du quatrième congrès du Parti, en 1979, l'adhésion réglementaire au Parti devint condition nécessaire pour se porter candidat(e) aux assemblées populaires à tous les niveaux. Par ailleurs, pour éviter la confusion des organes du Parti et des collectivités locales et pour ne pas voir le Parti dévié de sa mission principale, qui est l'orientation, l'animation et le contrôle, les responsables du Parti, notamment les commissaires nationaux et leurs adjoints, les coordinateurs des fédérations (*Ittihadias*) et des sections (*Kasmas*), ne devaient pas assumer, en même temps et directement, des fonctions électives au sein de l'assemblée populaire locale <sup>780</sup>.

## **b) La marge de manœuvre restreinte pour la Communauté locale dans l'élection des élus locaux**

Après la sélection draconienne des candidats par le Parti aux niveaux local et central, le Parti attise la participation des communautés locales aux élections pour les inciter à confirmer sa sélection et désigner, parmi les listes bloquées préétablies, leurs élus locaux. Ceci se rapproche d'un plébiscite du choix du Parti et, par ricochet, confère une touche de légitimité populaire additionnelle qui devait consolider la légitimité révolutionnaire du Conseil de la Révolution.

Les communautés locales algériennes élaient donc leurs élus à deux échelons, de façon à ce que les frontières administratives de chaque commune ou de chaque arrondissement constituent, respectivement, les circonscriptions électorales pour l'élection des assemblées populaires communales et de Wilaya <sup>781</sup>. Cependant, pour les élections des assemblées populaires de Wilaya, la circonscription électorale

---

<sup>780</sup> MINISTERE DE L'INFORMATION. Actualités et documents, revue bimestrielle, n° du 28 février 1967, p. 20.

<sup>781</sup> Après l'ordonnance 63-421 du 28 octobre 1963, complété et modifiée, portant réorganisation territoriale des communes, l'ordonnance 64-54 du 31 janvier 1964 portant réorganisation territoriale des communes et l'ordonnance 74-69 du 2 juillet 1974 relative à la refonte de l'organisation territoriale des Wilayas, la loi 84-09 relative à l'organisation territoriale du pays devait constituer la base juridique de la délimitation des communes et des arrondissements, en tant que circonscriptions électorales respectives de l'élection des A.P.C. et des A.P.W. .JORADP n° 6 du 7 février 1984, p. 101.

pourrait être une fraction d'arrondissement pour les zones à forte densité, mais jamais une commune, car celle-ci ne fait pas sentir l'intérêt de la wilaya, ce qui pourrait nuire à l'épanouissement d'un sentiment d'appartenance à la wilaya d'où l'intérêt d'avoir une circonscription électorale suffisamment vaste, mais pas pour autant trop vaste pour que les candidats ne soient mal connus des électeurs ou qu'il y ait des inégalités de représentation géographique entre zones urbaines et zones rurales <sup>782</sup>. D'autre part, bien que le nombre de sièges variât de 35 à 55 et fut approximativement proportionnel au nombre d'habitants par circonscription électorale, un nombre de sièges à pourvoir minimum est envisagé afin d'assurer une représentation équitable pour les wilayas vastes mais plus ou moins dépeuplées <sup>783</sup>.

Dès que les résultats des élections de l'assemblée populaire communale sont annoncés, les électeurs de chaque commune peuvent saisir un comité de Wilaya, composé de juges, pour remédier aux éventuelles irrégularités des élections, sauf que le code communal, en son article 77, disposait que la requête doit être enregistrée sur le procès-verbal des résultats, ce qui rend ce contrôle peu efficace, car les requérants n'ont que le temps du dépouillement pour formuler leurs recours <sup>784</sup>. Or, le code de Wilaya, édicté deux ans après, en 1969, a allongé ce délai à trois jours après la déclaration des résultats, pour contester les élections des assemblées populaires de Wilaya et ce, sur une simple requête exonérée de tout frais <sup>785</sup>.

---

<sup>782</sup> Charte de la Wilaya. *loc.cit.*

<sup>783</sup> *Idem.*

<sup>784</sup> MAHIOU Ahmed. Cours en institutions administratives. *op.cit.*, p. 190.

<sup>785</sup> Voir les articles 24 et 25 de l'ordonnance n° 69-38 portant code de la Wilaya. *op.cit.*, p. 383.

## 2. Le rôle des élections locales pendant la période postsocialiste (1989-)

A la fin de l'ère socialiste, le Parti unique (le F.L.N.), n'est plus le seul acteur politique. Une adaptation de l'ordonnancement juridique, notamment les textes relatifs aux partis politiques et aux élections, au nouveau contexte sociopolitique était indispensable. Les garanties nécessaires à la régularité et à la transparence du processus électoral ont commencé avec la loi 89-13 du 07 août 1989 portant loi électorale<sup>786</sup>. Cette loi a donné naissance à une multitude de partis politiques qui cherchent une tribune politique.

Au niveau de l'organisation de l'administration locale, les nouvelles lois de décentralisation de 1990 ont vu le jour, dans un contexte d'ouverture politique amorcée par la nouvelle constitution de 1989. Celles-ci ont été édictées afin de codifier les nouveaux rapports entre l'État et les collectivités locales, d'un côté, et de partager les missions entre les deux échelons de la décentralisation locale, de l'autre, sachant bien que la commune est restée 'la collectivité locale de base' et que la mission de l'échelon supérieur, la Wilaya, a préservé un caractère complémentaire et que celle-ci est tenue responsable de la coordination entre les communes et de l'appui à leur action.

Les organes délibérants locaux, notamment l'assemblée populaire de Wilaya, devaient normalement assumer la responsabilité d'identifier les intérêts locaux indépendamment des directives politiques contraignantes du Parti unique, car la constitution de 1989 ainsi que les textes législatifs subséquents, notamment les lois de la Wilaya et de la commune de 1990, ont consacré la rupture avec le régime politique socialiste et ont émancipé la volonté des communautés locales du carcan du Parti unique.

Désormais, les organes délibérants locaux, l'A .P.W. et l'A.P.C., sont élus par tout(e) algérien(ne) ayant atteint l'âge de 18 ans le jour du scrutin, jouissant de ses droits politiques et civils et étant inscrit(e) sur la liste électorale locale<sup>787</sup>. La candidature à

---

<sup>786</sup> JORADP n° 32 du 7 août 1989, p. 718.

<sup>787</sup> Voir l'article 3 de la loi 89-13 portant loi électorale. *op.cit.*, p. 718.

ces assemblées s'est aussi libérée des conditions idéologiques, car, désormais, tout électeur, ayant atteint 25 ans le jour du scrutin, peut se porter candidat à l'A.P.C ou à l'A.P.W.<sup>788</sup>, à condition d'avoir soit l'agrément d'un ou plusieurs partis politiques soit les signatures de dix pour cent (10%)<sup>789</sup> des électeurs de la commune, nonobstant les dispositions relatives à l'incompatibilité et l'inéligibilité<sup>790</sup>.

Les premières élections plurielles allaient constituer un tournant très important de la construction démocratique pour le peuple algérien et pour l'ensemble des partis politiques qui y sont engagés. Ces premières élections allaient être des indices du nouveau paysage politique et un point de redistribution des rapports de forces entre les mouvements politiques.

## **a) Du parti unique (le F.L.N.) à l'hégémonie du Front Islamique du Salut (FIS)<sup>791</sup>**

Les élections municipales et de Wilaya qui se sont déroulées le 21 juin 1990, ont été les premières élections pluralistes organisées, en Algérie, dans le processus de restauration des institutions élues du Pays. Ces élections allaient être suivies par l'élection du nouveau parlement et ensuite par les élections présidentielles.

---

<sup>788</sup> Voir l'article 77 de loi 89-13. *op.cit.*, p. 724.

<sup>789</sup> Ce pourcentage a été fixé dans l'article 66 de la loi électorale 89-13. *op.cit.*, p. 723, mais il a été réduit à cinq pourcents (5 %) dans les textes ultérieurs.

<sup>790</sup> Il importe de rappeler que l'inéligibilité concerne un nombre important de hauts fonctionnaires qui sont : les walis, les chefs de *Daira* (arrondissement), les secrétaires généraux de wilaya, les membres du conseil exécutifs de wilaya, les magistrats, les membres de l'armée populaire nationale, les fonctionnaires des corps de sécurité, les comptables des deniers communaux, les responsables des services communaux. Voir par exemple l'article 82 de la loi 89-13 portant loi électorale. *op.cit.*, p. 725 ainsi que les lois organiques subséquentes relatives au régime électoral.

<sup>791</sup> Pour davantage d'analyse sur le système de partis, en Algérie, notamment la typologie des partis politiques, voir : ADDI Lahouari. Les partis politiques en Algérie. *in revue des mondes musulmans et de la Méditerranée*, mars 2006 p 139 et s.

Compte tenu des forces sociales mobilisées par ces élections, selon le taux de participation et la répartition des voix par formation politique, on peut relever la nouvelle configuration politique, après presque trente ans de règne du Parti unique. Ces premières élections devaient révéler les vrais poids des forces politiques, car leur régularité et leur transparence étaient garanties par le Président de la République. Ce dernier, dans son discours du 25 mai 1990, a rejeté toute sorte de tutelle politique sur le peuple algérien, en affirmant que les instances du pouvoir doivent être élues et non cooptées ou parachutées <sup>792</sup>. Selon les promesses du Président de la République, les élections devraient être la seule issue pour accéder au pouvoir.

Enthousiasmé par les promesses du Président de la République, l'électorat espérait traduire cette liberté en une nouvelle configuration du paysage politique. En effet, les taux de participation lors des élections de juin 1990, ont reflété cette espérance : 65.15% pour l'élection des assemblées populaires communales et 64.16 % pour l'élection des assemblées populaires de Wilaya. Ces taux de participation, bien que moins élevés par rapport aux élections précédentes <sup>793</sup>, sont, quand même, plus élevés que les taux de participation aux échéances électorales locales subséquentes qui commençaient à perdre leur *momentum*.

---

<sup>792</sup> ALGERIA-WATCH. Information sur la situation des droits humains en Algérie [en ligne] <[http://www.algeria-watch.org/fr/article/analyse/aya\\_elections.htm](http://www.algeria-watch.org/fr/article/analyse/aya_elections.htm)> (consulté le 20/11/2015).

<sup>793</sup> Comme il a été expliqué, ci-dessus, les élections étaient un additif significatif à la légitimité historique du pouvoir central, ce qui poussait le Parti unique à encourager les électeurs par divers moyens pour aller aux urnes.

Année	Taux de participation %	
	A.P.C.	A.P.W.
1967	70.96	
1969	-	72.50
1971	76.74	-
1990	65.15	64.16
1997	62.6	62.6
2002	43.9	43.2
2007	44	43
2012	44.27	42.84

### 2.2.1. Le taux de participation aux élections locales de 1967 à 2012 <sup>794</sup>

Conformément à la loi électorale de 1989, le mode de scrutin s'effectue sur des listes bloquées en utilisant le système proportionnel avec prime majoritaire, à un seul tour <sup>795</sup>. À l'issue des élections locales du 21 juin 1990, la force islamiste ascendante, le FIS, réalise une victoire retentissante, en remportant 45.7% des A.P.C. et 32 assemblées des 48 A.P.W. Le tableau suivant montre la répartition de voix

<sup>794</sup> Tableau confectionné à partir de plusieurs sources, notamment :

- Quotidien AL SHA'AB (le Peuple), 1990, n° 5281, du 17 juin 1990.
- DRIS-AÏT HAMADOU CHE LOUISA. L'abstention en Algérie : un autre mode de contestation politique. *in L'Année du Maghreb : s'opposer au Maghreb*, CNRS éditions, 2009, p. 272.
- GRIMAUD Nicole. La charte nationale algérienne (27 juin 1976). *loc.cit.*
- MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DES COLLECTIVITÉS LOCALES. Élections, Taux de participation [en ligne] <<http://www.interieur.gov.dz/Dynamics/frmCategory.aspx?html=40&s=23>> (consulté le 20/11/2015).

<sup>795</sup> Selon l'article 62 de la loi électorale de 1989, la liste qui recueille la majorité absolue des voix exprimées, obtient l'ensemble des sièges à pourvoir et si aucune liste n'atteint cette majorité, la liste qui recueille la majorité simple des suffrages exprimés, obtient 50% plus 1 des sièges, arrondi à l'entier supérieur ; pour le reste des sièges, ils sont répartis, proportionnellement, entre les autres listes, ayant obtenu au moins 10% des voix exprimées. Loi électorale n° 89-13. *op.cit.*, p. 723.



exprimées à l'issue de cette échéance électorale, pour ce qui est des élections communales et démontre ainsi l'hégémonie du FIS.

Listes	Voix obtenues	%	Nr. d'A.P.C remportés	%	Nr. de sièges	%	Nr. d'A.P.W. remportées	%
FIS	4 331 472	54.3	856	55.54	5987	45.65	32	66.66
FLN	2 245 798	28.1	486	31.53	4799	36.59	14	29.16
Indép.	931 278	11.7	106	06.87	1427	10.88	1	02.08
R.C.D.	166 104	2.1	87	05.64	623	04.75	1	02.08
P.N.S.D.	131 100	1.6	2	00.12	134	01.02	0	00.00
Autres	179 036	2.2	4	00.25	143	01.09	0	00.00
TOTAL	7 984 788	100	1541	100	13113	100	48	100

### 2.2.2. Les résultats des élections des A.P.C. et des A.P.W. en 1990 <sup>796</sup>

Une formation politique est aussi un laboratoire d'idées qui produit une idéologie, alimente et anime le débat politique et se prononce sur les grandes options économiques et politiques du pays. Elle est surtout porteuse d'un programme politique érigé en alternative.

Devant la faiblesse des autres partis politiques, un parti hégémonique s'est imposé, étant la formation qui critique le pouvoir en place, à l'époque, et reflétait, donc, le mécontentement d'une grande partie de la population via des discours plus moraux que politiques.

Les assemblées populaires locales, contrôlées en grande partie par la force islamiste (le FIS), ont rencontré sur le terrain des dysfonctionnements graves, notamment le

<sup>796</sup> Tableau réalisé à partir de :

- l'étude de TLEMÇANI Rachid *et. al.* A Study of The Local Algerian Elections of November 29, 2007. Conflict, Development and Global politics Laboratory, Scuola Superiore Sant' Anna di Studi Universitari e di Perfezionamento, November 11, 2008, pp. 3-10.

- l'article de ROUZEIK Fawzi. Algérie 1990-1993 : la démocratie confisquée ? *in Revue du monde musulman et de la Méditerranée*, 1992, Volume 65, n° 1, p. 38.

- ALGERIA WATCH. Information sur la situation des droits humains en Algérie. *loc.cit.*

blocage total de certaines d'entre elles. Ces dysfonctionnements, qui nuisaient à la cohésion et l'intérêt des communautés locales, peuvent être expliqués, dans le cadre du nouveau contexte sociopolitique, par une configuration politique plaçant le FIS en position de Parti hégémonique sur la scène politique, sans qu'il puisse se concilier avec les autres forces politiques, ce qui a généré des tensions récurrentes dans les assemblées populaires locales. Cette situation était défavorable pour l'émergence d'un pouvoir local capable de définir et de gérer les intérêts locaux.

La transition pacifique du parti unique au multipartisme a, donc, échoué et l'Algérie est passée du parti unique (le FLN) au parti hégémonique (le FIS), véhiculant un message violent qu'est la rupture, sans transition, avec le système en place.

Après la suspension du processus électoral et la dissolution du FIS, pour les raisons discutées dans le chapitre précédent, le pouvoir central a institué des délégations exécutives communales (DEC) pour gérer les affaires des communes, dominées par ce parti, et ce n'est qu'en 1997, qu'ont été tenues les élections locales dont les résultats ont changé la configuration du paysage politique au niveau local.

## **b-2) La montée des forces 'nationalistes'**

Malgré les dysfonctionnements qui ont résulté de l'application des lois de décentralisation de 1990, celles-ci ont subsisté, car, selon le pouvoir en place, c'est la loi électorale de 1989 qui est à mettre en cause, notamment le système de prime à la majorité, qui a permis à une force politique extrémiste de dominer la majorité des assemblées populaires locales et de déformer la représentation politique à l'échelle locale. Par conséquent, la priorité a été accordée à la révision de la loi électorale, en 1997, dans le cadre de la nouvelle constitution de 1996.

L'ordonnance n° 97-07 portant loi organique relative au régime électoral <sup>797</sup>, édictée le 6 mars 1997, s'est intéressée principalement au système électoral utilisé pour traduire les voix en sièges à pourvoir. Ainsi, la prime à la majorité a été abolie au

---

<sup>797</sup> Ordonnance n° 97-07 du 6 mars 1997 portant loi organique relative au régime électoral. J.O.R.A.D.P. n° 12 du 6 mars 1997, pp. 3-21.

profit du système proportionnel pour l'élection des assemblées populaires aux niveaux national et local.

Après l'éviction du FIS de la scène politique, les élections communales de 1997 ont été les précurseurs de la nouvelle configuration politique, avec une montée remarquable des forces dites 'nationalistes'.

Assemblée	A.P.C.				A.P.W.			
	Voix exprimés recueillis	%	Nombre de sièges obtenus	%	Voix exprimés obtenus	%	Nombre de sièges	%
R.N.D.	5 453 787	53.67	7242	55.18	4 972666	53.10	986	52.75
F.L.N.	2 026 200	19.94	2864	21.82	1 699419	18.14	373	19.75
M.S.P.	995 044	9.79	890	06.78	1 203929	12.85	260	13.91
F.F.S.	343 379	03.37	645	04.91	311 095	03.32	55	02.94
IND	372 114	03.66	508	03.87	74 652	00.79	17	00.90
M.N.	404 566	03.98	290	02.20	744 730	07.95	128	06.84
R.C.D.	265 844	02.61	444	03.38	281 247	03.00	50	02.67
P.R.A.	58 590	00.57	43	00.32	22 554	00.24	/	00.00
P.N.S.D.	20 216	00.19	26	00.19	6 399	00.06	/	00.00
Autres	221 274	02.17	171	01.30	48000	00.51	/	00.00
Total	10 161014	100	13123	100	9364691	100	1869	100

### 2.2.3. Les résultats des élections communales depuis 1997 <sup>798</sup>

Les résultats des élections locales de 1997 démontrent une redistribution de l'électorat selon le nouvel équilibre des forces entre les partis. Le Rassemblement National Démocratique (R.N.D.), né en février 1997, a obtenu, trois mois après,

<sup>798</sup> Tableau confectionné à partir de : TLEMÇANI Rachid *et. al. op.cit.*, pp. 13-15. Et FONTAINE Jacques. Résultats et évolution des forces politiques. *in Maghreb-Machrek*, 1997, 157 juillet-septembre, p. 162.

41,05% des députés aux élections législatives, 55.18 % des sièges aux A.P.C, 52,75 % des sièges des A.P.W. aux élections locales du 23 octobre 1997 et 83, 33% des deux tiers élus du Conseil de la Nation à la fin de décembre 1997 ! Ceci a suscité des doutes sur l'authenticité des résultats et l'existence d'une fraude généralisée <sup>799</sup>.

La nouvelle configuration politique, générée par les élections législatives et locales de 1997, a mis en exergue une volonté politique indéniable des détenteurs du pouvoir central de créer une nouvelle force politique qui comble le vide résultant de la dissolution du FIS et d'hériter de l'électorat de l'ancien parti unique, le F.L.N., devenu dépassé avec l'évolution de la société algérienne. La création du R.N.D. <sup>800</sup> pourrait donc s'inscrire dans le cadre de la succession à l'hégémonie du FIS, sans pour autant négliger la présence de l'ancien parti unique, le F.L.N., qui a pu, selon les résultats des échéances électorales suivantes, s'imposer de nouveau dans le paysage politique.

---

<sup>799</sup> Cette fraude généralisée est vraiment probable du fait que ce parti, naissant, a pu, en moins d'un an, 'rafler' la mise lors de toutes les échéances électorales et ce, malgré le dispositif contentieux en place qui devrait constituer, en principe, une solide garantie d'un scrutin libre, transparent et juste. La loi de 1997, relative au régime électoral, notamment en ses articles 194 à 219, prévoit un contentieux préélectoral et post-électoral ; le premier porte sur les travaux préparatoires : confection et révision des listes électorales, bureaux de vote, listes des candidats .... ; le second s'agit de la régularité des résultats du scrutin. Durant les deux phases, existe un double contrôle : l'un administratif, effectué par une commission administrative dont les décisions ont un caractère administratif et sont susceptibles de recours devant la juridiction administrative compétente et le second, à caractère juridictionnel, effectué par les tribunaux administratifs et le Conseil d'État, hormis les décisions juridictionnelles liées aux contentieux préélectoral qui échappent au contrôle du Conseil d'Etat. Il est à noter que pour le contrôle juridictionnel, tout électeur a le droit de contester devant la juridiction administrative compétente la régularité du scrutin dans un délai de (2) jours francs à compter de la date de proclamation des résultats par la commission de wilaya et éventuellement, introduire un recours en cassation devant le Conseil d'État dans un délai de 10 jours francs à compter de la date de notification ; en cas d'annulation ou de non-régularité des élections, le renouvellement des élections est prévu dans quarante-cinq (45) jours, au maximum. Ordonnance n° 97-07 du 6 mars 1997 portant loi organique relative au régime électoral. *op.cit.*, pp. 20-22.

<sup>800</sup> ADDI Lhouari. *loc.cit.*

Le tableau suivant fait apparaître les forces dominantes des assemblées populaires locales, à l'issue des échéances électorales suivant la dissolution du FIS.

Années	Formations politiques	Sièges obtenus					
		A.P.C.		A.P.W.		A.P. C + A.P.W.	
		Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
1997	R.N.D.	7242	55.18	986	52.75	8228	54.88
	F.L.N.	2864	21.82	373	19.95	3237	21.59
	M.S.P.	890	06.78	260	13.91	1150	07.67
	F.F.S.	645	04.91	55	02.94	700	04.66
	IND	508	03.87	17	00.90	525	03.50
	M.N.	290	02.20	128	06.84	418	02.78
	R.C.D.	444	03.38	50	02.67	494	03.29
	P.R.A.	43	00.32	/	/	43	00.28
	P.N.S.D	26	00.19	/	/	26	00.17
	Autres	171	01.30	/	/	171	01.14
Total	13123	100	1869	100	14992	100	
2002	F.L.N.	4878	43.59	798	43.91	5676	43.66
	R.N.D.	2827	25.73	366	20.14	3193	24.56
	M.R.N.	1273	11.38	374	20.58	1647	12.66
	M.S.P.	989	08.84	184	10.12	1173	09.02
	F.F.S.	684	06.11	83	04.56	767	05.90
	F.N.A.	532	04.75	12	00.66	544	04.18
	Total	11183	100	1817	100	13000	100

2007	F.L.N.	4201	30.04	630	31.48	4831	30.22
	R.N.D.	3426	24.50	479	23.93	3905	24.43
	M.S.P.	1495	10.69	294	14.69	1789	11.19
	F.N.A.	1578	11.28	277	13.84	1855	11.60
	P.T.	958	06.85	179	08.94	1137	07.11
	F.F.S.	566	04.04	54	02.69	620	03.87
	R.C.D.	605	04.32	53	02.64	658	04.11
	autres	1152	08.23	35	01.74	1187	07.42
	Total	13981	100	2001	100	15982	100
	2012	F.L.N.	7191	29.50	685	34.18	7876
R.N.D.		5988	24.56	487	24.30	6475	24.54
M.P.A.		1493	06.12	103	05.13	1596	06.05
F.F.S.		954	03.91	91	04.54	1045	03.96
F.N.A.		920	03.77	64	03.19	984	03.73
IND		863	03.54	76	03.79	939	03.55
P.T.		826	03.38	72	03.59	898	03.40
M.S.P.		718	02.94	76	03.79	794	03.01
F.M.		678	02.78	38	01.89	716	02.71

A.A.V.	552	02.26	54	02.69	606	02.29
R.C.D.	526	02.15	25	01.24	551	02.08
Autres	3071	12.59	200	09.98	3271	12.40
Total	24374	100	2004	100	26378	100

#### 2.2.4. L'évolution des résultats des élections locales de 1997 jusqu'en 2016 <sup>801</sup>

Quoi qu'il en soit, d'après les résultats officiels, nous pouvons retenir, quand même, les partis qui ont eu une légitimité électorale et qui peuvent être classés selon trois grandes tendances. Les partis dits 'nationaliste' ou aussi appelés partis du pouvoir <sup>802</sup>, composés du F.L.N. et du R.N.D., dont la mission est de défendre la politique gouvernementale en contrepartie de nominations à des fonctions politiques ou administratives <sup>803</sup>. Le courant islamiste dont l'objectif est d'instaurer l'État

<sup>801</sup> Tableau réalisé à partir de plusieurs sources, notamment :

- MERZOUD Houcine. Les partis et l'alternance au pouvoir en Algérie (1989-2010) (en arabe). Thèse Droit. Alger : Université d'Alger, 2011/2012, p. 289.

مرزود حسين. الأحزاب والتداول على السلطة في الجزائر (1989-2010). رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر، الجزائر، سنة 2011-2012، ص 289 .

- DESCHAMPS Bernard. Résultats des élections locales du 29 novembre en Algérie [en ligne]. <<http://www.bernard-deschamps.net/article-elections-locales-le-29-novembre-en-algerie-113006384.html>> (consulté le 25 décembre 2015).

- DJAZAIRESS. Résultats des élections des Assemblées populaires de wilaya (APW) [en ligne]. Disponible sur : <<http://www.djazairess.com/fr/lemidi/1212020102>> (page consultée le 25 décembre 2015).

- FONTAINE Jacques. *loc.cit.*

<sup>802</sup> Ahmed MAHIOU considère ces partis politiques comme une alliance présidentielle qui défend le programme du Président de la République, ce qui laisse le gouvernement travailler à sa guise sans véritable contrôle. MAHIOU Ahmed. Les problèmes de gouvernances en Algérie. *op.cit.*, p. 59.

<sup>803</sup> HACHEMAOUI Mohammed. *op.cit.*, pp. 54-.

islamique, composé du Mouvement pour la Société et la Paix (M.S.P.) et du Mouvement National pour la Renaissance (M.N.R.), dit '*Alnahda*'. Le courant démocrate ou appelé aussi non islamiste, composé du F.F.S. et du R.C.D., est fondé sur des revendications démocratiques, deux partis connus pour leur hostilité à l'islamisme qu'ils considèrent comme un danger pour 'l'État républicain'.

Malgré les soupçons qui portent sur la transparence et l'équité des élections en Algérie, notamment lorsqu'il s'agit des institutions centrales, en l'occurrence l'Assemblée populaire nationale, le Conseil de la Nation et, à plus forte raison, la présidence de la République et en se basant sur la légitimité électorale des grands partis politiques en Algérie, on tente de déduire si, en désignant leurs élus locaux, les communautés locales participent aussi, même indirectement, à l'exercice de la souveraineté nationale, par la désignation des deux tiers du Conseil de la Nation.

S'il peut paraître automatique que la volonté des communautés locales est répercutée au sein du Conseil de la Nation, tant que les deux tiers des membres de ce dernier sont les élus des élus des communautés locales, le traitement des résultats électoraux, selon les poids des partis politiques, concourt à confirmer ou à réfuter le fait que les préférences des communautés locales, concernant les élus de leurs élus au Conseil de la Nation, sont exprimées ou altérées, particulièrement par les éventuelles ingérences du pouvoir central dans le processus électoral du Conseil de la Nation, par le biais de l'administration centrale ou locale.

La section suivante, sur la base des résultats obtenus, s'interroge sur les implications des sources de désignation du Conseil de la Nation sur son rôle de représentant des collectivités locales et sur la mission de ses membres, surtout ses deux tiers élus.



## **Section 2 : Les sources de désignation des membres du Conseil de la Nation et la représentation des collectivités locales**

Si la première partie a été consacrée aux raisons d'être du Conseil de la Nation et à l'effectivité de son rôle dans la redéfinition du cadre juridique des collectivités locales, et si la section précédente a mis en exergue l'évolution du rôle des assemblées populaires locales dans la consolidation de la légitimité et la performance du pouvoir central, depuis le recouvrement de la souveraineté nationale, cette section vise à rechercher l'influence des sources de désignation des membres du Conseil de la Nation sur son rôle de représentant des collectivités locales. Ainsi, elle tente de chercher, d'un côté, une relation entre l'incidence des sources de désignation du Conseil de la Nation sur sa mission et celle de ses membres (A) et, d'un autre côté, l'évolution de son rôle vers un bicamérisme égalitaire, dans certaines matières (B).

### **A/ Les implications des sources de désignation du Conseil de la Nation**

La première chambre parlementaire algérienne, l'Assemblée populaire nationale (A.P.N.), assure la représentation du peuple, en tant qu'entité politique indivisible, indépendamment de son déploiement sur le territoire national. Quant à la seconde chambre, le Conseil de la Nation, elle assure la représentation du peuple, en tant qu'ensemble de communautés territorialisées. Ainsi, les modes de désignation des deux chambres doivent-ils différer.

La désignation des membres du Conseil de la Nation doit, donc, se distinguer du recours au suffrage direct, selon lequel les députés sont élus. Cette différence résulte de l'usage du suffrage indirect ou de l'emploi d'un mode de désignation autre que le suffrage.

## 1. Les modes de désignation distincts des membres du Conseil de la Nation

Pour certains, la représentation des entités infra étatiques implique nécessairement le suffrage universel indirect, car les représentants des États fédérés, des régions ou des collectivités locales, selon les cas, expriment mieux les intérêts de ces entités lorsqu'ils sont issus des organes exprimant, juridiquement et politiquement, la volonté de ces dernières <sup>804</sup>. J. GRANGE souligne aussi que : 'le système de représentativité, c'est-à-dire le mode de constitution d'une assemblée, détermine les conditions d'exercice de sa fonction'. Ce constat est aussi partagé par le rapport du Groupe de réflexion sur l'institution sénatoriale, présenté en juillet 2002, par D. HOEFFEL, qui affirme que la composition distincte des secondes chambres, notamment dans les États unitaires, révèle un socle de légitimité spécifique et une fonction d'expertise propre <sup>805</sup>.

Bien qu'ayant constitutionnellement le même rôle institutionnel que la première chambre, la seconde chambre parlementaire algérienne assure l'intérêt national d'une perspective différente, grâce à sa composition distincte, qui fait d'elle un espace complémentaire de la première, pour la représentation de la diversité nationale, via des membres élus, aguerris grâce à leurs mandats locaux, et des membres nommés parmi les compétences nationales dans les différents domaines d'expertise. La composition du Conseil de la Nation algérien suggérerait donc une représentation des collectivités locales et des compétences nationales, au sein de cette institution.

---

<sup>804</sup> FERRETTI Raymond. Le bicamérisme de la Cinquième République. in *Petites affiches*, 31 décembre 1999, n° 261, pp. 4 à 5 [en ligne]. Disponible sur : <<http://ferretti.ilingo.net/bicameralisme.htm>> (consulté le 13 décembre 2015).

<sup>805</sup> HOEFFEL Daniel. Rapport du Groupe de réflexion sur l'institution sénatoriale, juillet 2002[en ligne]. Disponible sur : < [http://www.senat.fr/doctrav/rapport\\_hoeffel.pdf](http://www.senat.fr/doctrav/rapport_hoeffel.pdf)> (consulté le 3 janvier 2016). Voir aussi sur le bicamérisme en Europe, l'intervention de Mme FIORENTINO Karen. Le bicamérisme en débat. SENAT. Le Sénat de la V<sup>e</sup> République, les cinquante ans d'une assemblée bicentenaire, Palais du Luxembourg, 3 juin 2009. *op.cit.*, pp. 14 et s.

Dans les constitutions africaines, la mission distincte des secondes chambres se consolide davantage, ce qui peut influencer sur le rôle que peuvent jouer les sénateurs, surtout par rapport aux questions relatives aux collectivités territoriales, grâce à leur connaissance approfondie des réalités locales <sup>806</sup>.

Il est à noter que la représentation des différentes forces, au sein du Conseil de la Nation, n'impliquerait pas que cette chambre puisse assurer un rôle en contradiction avec les intérêts du peuple, seul détenteur de la souveraineté nationale. Il a été expliqué dans le premier chapitre de la partie précédente que la constitution française, modèle de référence des États unitaires bicaméraux, dispose en son article 24, alinéa 3, que le Sénat : 'assure la représentation des collectivités territoriales de la République' et interdit en son article 3, alinéa 2, toute représentation corporatiste au sein du parlement en disposant que : 'La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum' et ajoute qu' 'Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice' <sup>807</sup>. Faut-il aussi rappeler que F. ROBBE constate que l'article 3 de la constitution française reproduit, mais avec une formule différente, l'article 3 de la déclaration de l'homme et du citoyen de 1789 <sup>808</sup> ; celle-ci dispose que : 'Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément' <sup>809</sup>. Ces deux textes condamnent toute forme de représentation corporatiste au sein du pouvoir politique de l'État.

---

<sup>806</sup> BONDO Martine, La représentation des collectivités territoriales, Rapport de la commission des affaires parlementaires, Assemblée parlementaire de la Francophonie, 6 au 9 juillet, 2005, Bruxelles, Document n° 36 [en ligne]. Disponible sur : <[http://apf.francophonie.org/IMG/pdf/2005\\_collectterritoriales.pdf](http://apf.francophonie.org/IMG/pdf/2005_collectterritoriales.pdf)> (consulté le 3 janvier 2016).

<sup>807</sup> CONSEIL CONSTITUTIONNEL. Texte intégral de la constitution du 4 octobre 1958 en vigueur. *loc.cit.*

<sup>808</sup> ROBBE François. *op.cit.*, p. 85.

<sup>809</sup> LEGIFRANCE.GOUV.FR. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 [en ligne]. *loc.cit.*

Dans le cadre de cette pensée, il faut se rappeler, quand même, que la représentation des collectivités locales, en Algérie, est une représentation globale dans le sens où chaque membre du Conseil de la Nation représente tout le peuple et non pas la Wilaya qui l'a élu, ce qui va de pair avec l'indivisibilité de la représentation des collectivités territoriales, tel qu'il est affirmé par le Conseil Constitutionnel français dans sa décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991 relative au statut de la Corse <sup>810</sup>.

La représentation des collectivités locales ne se situe donc pas au sein du Sénat, lui-même, mais dans le collège électoral qui, dans chaque département, élit les sénateurs. Selon L. FAVOREU et bien d'autres, le département apparaît de ce fait comme une simple circonscription électorale pour l'élection des sénateurs par toutes les assemblées délibérantes à tous les niveaux et, par conséquent, les élections locales ne sont pas sans lien avec l'exercice de la souveraineté nationale puisque les membres des assemblées locales qu'elles désignent participent, dans chaque département, au collège électoral qui élit les sénateurs qui expriment la souveraineté nationale <sup>811</sup>.

Il serait utile de rappeler la décision du Conseil Constitutionnel français du 6 juillet 2000 sur la loi relative à l'élection des sénateurs du 10 juillet 2000 ; le Conseil a précisé que le rôle de représentation des collectivités territoriales par le Sénat, conformément à l'article 24 de la constitution, implique qu'il doit être élu par un corps électoral qui est lui-même l'émanation de ces collectivités et que par suite, ce corps électoral doit être essentiellement composé de membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales... <sup>812</sup>.

La consécration du caractère national du mandat de chaque membre du parlement est plus rigoureuse, en Algérie, qu'en France, car le mandat du membre du

---

<sup>810</sup> FAVOREU Louis *et. al. op.cit.*, p. 490.

<sup>811</sup> *Ibid.*, pp. 487, 490.

<sup>812</sup> CONSEIL CONSTITUTIONNEL. Décision n° 2000-431 DC du 6 juillet 2000 [en ligne]. *loc.cit.*

parlement algérien est national et incompatible avec, non seulement le mandat d'élu local, mais avec n'importe quel mandat ou fonction <sup>813</sup>. En France, en revanche, la majorité des membres du parlement, députés et sénateurs, cumulent un mandat local avec leur mandat national <sup>814</sup>, bien qu'un projet de loi organique interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur verra le jour, en 2017 <sup>815</sup> et limiterait, donc, le cumul de mandats électifs. La suppression du cumul du mandat parlementaire et d'un mandat exécutif local laisse, quand même, la possibilité de cumuler plusieurs mandats locaux. Sous un autre angle de vue, B. DOLEZ note que le cumul des mandats et l'intercommunalité permettent aujourd'hui de professionnaliser plusieurs dizaines de milliers d'élus, dont la survie économique serait directement menacée si les réformes étaient menées à terme <sup>816</sup>.

Toutefois, le caractère national du mandat du membre du parlement, en Algérie, n'implique guère que ce dernier doive se couper de la vie locale ; bien au contraire, les membres du Conseil de la Nation, à l'instar des députés, sont censés jouer le rôle d'intermédiaires entre le pouvoir central et les citoyens au niveau local. En effet, la loi

---

<sup>813</sup> Voir l'article 105 de la constitution de 1996 : Décret présidentiel n° 96-438 du 7 décembre 1996 relatif à la promulgation au journal officiel de la République algérienne démocratique et populaire de la révision constitutionnelle adoptée par référendum du 28 novembre 1996. *op.cit.*, p. 18. Et pour davantage de précisions sur ces mandats et fonctions, voir la loi organique n° 12-02 du 12 janvier 2012 fixant les cas d'incompatibilité avec le mandat parlementaire, notamment en ses articles 3, 4 et 5, JORADP n°1 du 14 janvier 2012, p. 35.

<sup>814</sup> En 2012, 82% des députés et 77% des sénateurs exercent, au moins, un autre mandat électif, voir : VIE PUBLIQUE. Cumul des mandats : une pratique restreinte à compter de 2017 [en ligne]. Disponible sur : <<http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/cumul-mandats-2017/cumul-mandats-pratique-restreinte-compter-2017.html>> (consulté le 10/01/2016).

<sup>815</sup> SENAT. Cumul des fonctions, loi interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur [en ligne]. Disponible sur : <<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl12-734.html>> (consulté le 10/01/2016).

<sup>816</sup> DOLEZ Bernard. Le cumul des mandats, la professionnalisation des élus et la réforme territoriale. *in Revue Française d'Administration Publique*, 2015-4, n°156, pp. 931-944.

relative au membre du parlement, en ses articles de 5 à 10, dispose que celui-ci assume la mission de participer au développement de la société dans les domaines social, économique, culturel et politique et d'asseoir les bases de la démocratie ; il est censé, à cet effet, représenter le peuple dans l'élaboration de la législation, le contrôle populaire sur l'action du gouvernement, l'expression des préoccupations des citoyens et les transmettre aux instances concernées avec ses propres suggestions<sup>817</sup>. Ces dispositions sont un cadre juridique favorable à l'ouverture du Conseil de la Nation à son environnement pour tisser des relations plus étroites avec les collectivités locales et les citoyens afin d'acquérir davantage d'autorité, de consolider sa légitimité et d'améliorer sa performance.

Afin de bien éclaircir le lien entre les sources de désignation du Conseil de la Nation et sa mission, des éléments, tel que l'effectif de cette chambre, le mode de scrutin et la durée de mandat sont examinés ci-dessous.

## **2. L'effectif du Conseil de la Nation, sa composition et la durée de mandat de ses membres**

Le Conseil de la Nation algérien se compose, conformément à l'article 101 de la constitution, de 144 membres<sup>818</sup> dont deux tiers (2/3) sont élus au suffrage secret par et parmi les assemblées populaires communales et de Wilayas, à raison de deux

---

<sup>817</sup> Loi n° 01-01 du 31 Janvier 2001 relative au membre du Parlement. J.O.R.A.D.P. n° 9 du 4 février 2001, p. 10.

<sup>818</sup> Décret présidentiel n° 96-438 du 7 décembre 1996 relatif à la promulgation au journal officiel de la République algérienne démocratique et populaire de la révision constitutionnelle adoptée par référendum du 28 novembre 1996. *op.cit.*, p. 18. En comparaison avec le Sénat français, celui-ci a adopté une loi organique du 30 juillet 2003, complétée par une loi du 15 décembre 2005, prévoyant, parmi d'autres mesures, une majoration graduelle du nombre des sièges entre 2004 et 2011. À l'issue de cette période transitoire, l'effectif total du Sénat passera de 321 sièges à 348 sièges. L'effectif de la deuxième chambre algérienne est moins de la moitié de l'effectif de son homologue français ; or, il est généralement assez élevé si on le prend dans le contexte africain où les secondes chambres comptent en général moins de 100 membres, hormis quelques exceptions. Voir à ce sujet : SENAT. Le bicamérisme en Afrique et dans le monde arabe [en ligne]. Disponible sur : <<http://www.senat.fr/senatsdumonde/bicamafrique2001.html#toc3>> (consulté le 10/01/2016).

(2) membres à l'échelle de chaque Wilaya, soit quatre-vingt-six (96) membres pour l'ensemble des 1541 assemblées populaires communales et des 48 Wilayas. Le tiers (1/3) restant des membres du Conseil de la Nation, soit quarante-huit (48) membres, est nommé par le Président de la République, parmi des personnalités et des compétences nationales dans les domaines scientifique, culturel, professionnel, économique et social <sup>819</sup>. Le Président de la République dispose, à cet effet, d'un pouvoir discrétionnaire qu'il exerce exclusivement par décret présidentiel, sans aucune autre formalité.

Par rapport à la composition de la première chambre (l'A.P.N.), l'article 101, alinéa 4 de la constitution en vigueur, dispose que le nombre des membres du Conseil de la Nation ne doit être supérieur à la moitié du nombre des députés <sup>820</sup> dont le nombre a passé de 389 en 1997 à 462 en 2012 <sup>821</sup>.

Cette disposition a un impact indéniable sur la mitigation du poids du Conseil de la Nation dans la prise de décision, toutes les fois que les deux chambres se réunissent en congrès comme pour approuver un projet de loi de révision constitutionnelle, initiée par le Président de la République, ou pour initier une révision constitutionnelle. L'article 102 ajoute que le mandat des membres du Conseil de la Nation est de six (6) ans, mais sa composition est renouvelée par moitié chaque trois ans <sup>822</sup>. Le premier renouvellement de la moitié des membres du Conseil de la Nation s'est déroulé en décembre 2001 et c'est par tirage au sort que les membres concernés ont

---

<sup>819</sup> Voir l'article 101 de la Constitution de la République algérienne démocratique et populaire, adoptée par référendum le 28 novembre 1996, complétée et modifiée. *op.cit.*, p. 19.

<sup>820</sup> *Idem.*

<sup>821</sup> Voir respectivement l'ordonnance 97- 08 du 6 mars 1997 déterminant les circonscriptions électorales et le nombre de sièges à pourvoir pour l'élection du parlement. J.OR.A.D.P. n° 12 du 6 mars, p. 23. Et l'ordonnance n° 12-01 du 13 février 2012 déterminant les circonscriptions électorales et le nombre de sièges à pourvoir pour l'élection du Parlement. J.O.R.A.D.P. n° 8 du 15 février 2012, p. 5.

<sup>822</sup> Voir l'article 102 de la Constitution de la République algérienne démocratique et populaire adoptée par référendum le 28 novembre 1996, modifiée et complétée. *op.cit.*, p. 19, 20.

été choisis et ce, selon l'article 181 de la constitution <sup>823</sup>. Un mémoire en interprétation des dispositions de la constitution relatives au premier renouvellement partiel des membres désignés du Conseil de la Nation, édicté par le Président du Conseil Constitutionnel, sans que le Conseil en délibère dessus, a affirmé que ce renouvellement constitue un cas exceptionnel dérogeant à la règle générale énoncée aux alinéas 2 et 3 de l'article 102 de la Constitution, car il se présente une fois dans la vie du Conseil de la Nation et constitue la seule garantie pour la mise en œuvre, à l'avenir, de la procédure ordinaire fondée sur l'égalité <sup>824</sup>.

Les dispositions relatives au renouvellement partiel triennal des membres du Conseil de la Nation, tel qu'il est expliqué dans le mémoire du Conseil Constitutionnel <sup>825</sup>, reflètent la volonté du pouvoir constituant de préserver le capital d'expérience acquis par les membres restants du Conseil de la Nation, d'assurer la continuité, le bon fonctionnement et l'efficacité de l'institution et d'éviter les changements politiques récurrents. L'indissolubilité du Conseil de la Nation est une garantie supplémentaire de la stabilité et la continuité de l'État dans l'hypothèse où la première chambre viendrait à être dissoute par le Président de la République. Dans le contexte des États bicaméraux africains et arabes, la pérennité des secondes chambres est une règle générale, à l'exception du Maroc et de la Jordanie <sup>826</sup>.

Bien que l'expérience bicamérale française reste une référence pour les États unitaires, l'Algérie serait médiatement inspirée de la première expérience marocaine pour ce qui est de la composition, la durée du mandat, et le mode de renouvellement des membres du Conseil de la Nation.

---

<sup>823</sup> *Ibid.*, p. 27.

<sup>824</sup> CONSEIL CONSTITUTIONNEL ALGERIEN. Mémoire en interprétation des dispositions de la Constitution relatives au premier renouvellement partiel des membres désignés du Conseil de la Nation [en ligne]. Disponible sur : <<http://www.conseil-constitutionnel.dz/indexFR.htm>> (consulté le 10/01/2016).

<sup>825</sup> *Idem.*

<sup>826</sup> SENAT. Le bicamérisme en Afrique et dans le monde arabe [en ligne]. *loc.cit.*



La constitution marocaine de 1962<sup>827</sup> dispose dans son article 45 que la seconde chambre, dénommée, Chambre des Conseillers<sup>828</sup>, est composée, pour deux tiers, de membres élus par des assemblées préfectorales et provinciales et des conseils communaux ; quant au tiers restant, il est aussi élu, mais par les chambres d'agriculture, de commerce, d'industrie et d'artisanat, en plus des représentants des organisations syndicales ; le mandat des conseillers est de six ans, mais il est renouvelé par moitié tous les trois ans<sup>829</sup>.

---

<sup>827</sup> La composition de la chambre des conseillers a changé, selon la constitution marocaine de 1996. Ainsi, trois cinquièmes (3/5) de ses membres sont élus dans chaque région par un collège électoral composé de représentants des collectivités locales (conseils locaux, régionaux, assemblées préfectorales et provinciales) ; les deux autres cinquièmes (2/5) sont élus dans chaque région par les collèges électoraux composés d'élus des chambres professionnelles (industrie, agriculture, artisanat, commerce, service, pêche maritime) et de membres élus à l'échelon national par un collège électoral composé de représentants des salariés. Voir : DIGITHEQUE DE MATERIAUX JURIDIQUES ET POLITIQUES. Maroc, Constitution du 13 septembre 1996 [en ligne]. Disponible sur : <<http://mjp.univ-perp.fr/constit/ma1996.htm>> (consulté le 09/01/2016). Il faut, quand même, ajouter que la constitution de 2011, en son article 63, dispose que la Chambre des conseillers comprend, au minimum, 90 membres et au maximum 120 membres, élus au suffrage universel indirect pour six ans : trois cinquièmes (3/5) représentant les collectivités territoriales et deux cinquièmes (2/5) des membres élus dans chaque région par des collèges électoraux composés d'élus des chambres professionnelles et des organisations professionnelles des employeurs les plus représentatifs et de membres élus à l'échelon national par un collège électoral composé des représentants des salariés.

<sup>828</sup> Cette chambre a été instituée en 1962, supprimée, en 1970, et réinstaurée en 1997.

<sup>829</sup> DIGITHEQUE DE MATERIAUX JURIDIQUES ET POLITIQUES. Maroc, Constitution du 13 septembre 1996 [en ligne]. Disponible sur : <<http://mjp.univ-perp.fr/constit/ma1962.htm#3>> (consulté le 09/01/2016).

Dans le contexte africain, la formule la plus répandue pour élire les membres des secondes chambres est le suffrage universel indirect <sup>830</sup>, à l'exception du Libéria qui a opté pour l'élection au suffrage universel direct des membres de la Chambre des sénateurs <sup>831</sup>.

### **3. Les deux tiers du Conseil de la Nation relais naturels des élus locaux**

Pour ce qui est du mode de désignation des deux tiers des membres du Conseil de la Nation, cela pourrait consacrer l'idée que le membre du Conseil de la Nation est le relais naturel des élus locaux, car il n'y a pas mieux pour assurer cette mission qu'un élu local, élu par ses pairs. C'est ainsi que le régime électoral adopté pour élire les deux tiers des membres du Conseil de la Nation doit refléter cette idée pour maintenir les liens entre ces membres et les intérêts des collectivités locales d'où ils sont issus.

---

<sup>830</sup> SENAT. Le bicamérisme en Afrique et dans le monde arabe [en ligne]. *loc.cit.*

<sup>831</sup> Voir l'article 45 de la Constitution du Libéria : PARLIAMENT of LIBERIA. Constitution of the Republic of Liberia , *approved on July 3, 1984, entred into force on January 6, 1986* [en ligne]. Disponible sur : <<http://www.parliament.am/library/sahmanadrutyunner/liberia.pdf>> (consulté le 09/01/2016).

## a) Un régime électoral en faveur des compétences aguerries

Les deux tiers des membres du Conseil de la Nation sont élus au scrutin plurinominal majoritaire à un tour, au niveau de chaque wilaya, sachant que le vote est obligatoire, sauf en cas d'empêchement majeur<sup>832</sup>. Conformément à la loi relative au régime électoral, notamment en son article 108, les élus locaux ne peuvent se porter candidats au Conseil de la Nation, que s'ils sont âgés d'au moins trente-cinq (35) ans révolus<sup>833</sup>, le jour du scrutin<sup>834</sup>, ce qui peut révéler la volonté du législateur d'exiger l'expérience, que ce soit dans le secteur privé ou public, notamment au sein des A.P.C. et des A.P.W. ; ceci va de pair avec la volonté constituante de consacrer la connaissance des circonstances locales et la participation à la gestion des affaires publiques comme condition nécessaire pour être éligible au Conseil de la Nation<sup>835</sup>.

La condition d'âge peut aussi être expliquée par la volonté du législateur d'écarter les jeunes gens de cette chambre, censée être 'chambre de réflexion' qui peut juguler les éventuelles impulsions de la chambre basse.

Alors que le suffrage indirect des deux tiers du Conseil de la Nation, par et parmi les membres des assemblées populaires locales, est appréhendé par certains comme un enrichissement du Parlement par des compétences déjà aguerries au niveau local<sup>836</sup>, d'autres remettent en question la possibilité de réaliser cet objectif sur le

---

<sup>832</sup> Voir l'article 105 de la loi organique n° 12-01 du 12 janvier 2012 relative au régime électoral. J.O.R.A.D.P. n° 1 du 14 janvier 2012, p. 19.

<sup>833</sup> Bien que le candidat à l'assemblée populaire communale ou de wilaya doive être âgé de vingt-trois (23) ans au moins le jour du scrutin.

<sup>834</sup> *Idem.*

<sup>835</sup> MATLOU Tayeb. Le Conseil de la Nation et les affaires locales (en arabe). *in Majallat al Fikr Al barlamani*, juin 2003, n° 3, pp. 27 et 28.

ماتلو الطيب. مجلس الأمة و القضايا المحلية. في مجلة الفكر البرلماني، جوان 2003، العدد 3، ص 27-28.

<sup>836</sup> KHERBACHI Aqila. La raison du renouvellement partiel de la composition du Conseil de la Nation (en arabe). *in Majallat al fikr albarlamani*. Janvier 2010, n° 24, p. 48.

خرياشي عقيلة. حكمة التجديد النصفى في تشكيلة مجلس الأمة. مجلة الفكر البرلماني. 2010 جانفي، العدد 24، ص 48.

terrain, car à l'exception de quelques cas, les partis politiques ont été incapables de polariser les compétences qui peuvent assumer les responsabilités et affronter les défis de demain et continuent à consacrer la médiocrité et l'opportunisme et à mettre en avant les pires gestionnaires d'hier<sup>837</sup>. D'autre part, le collège électoral, composé en exclusivité des membres des assemblées populaires locales au niveau de chaque Wilaya<sup>838</sup>, peut aboutir à un corps électoral dominé par les membres des A.P.C. (1541 A.P.C., contre seulement 48 A.P.W.)<sup>839</sup> et favorise, mathématiquement, les élus des A.P.C. Ce qui nous mène à l'hypothèse que les représentants des communautés communales sont beaucoup plus influents que les représentants des communautés des Wilayas. Cette hypothèse n'est en fait que d'ordre arithmétique et ne peut être acceptée qu'indépendamment des appartenances et des alliances politiques.

En comparaison avec le collège électoral du Sénat français, composé d'environ 150,000 grands électeurs, 95 % de ceux-ci sont des délégués des conseils municipaux, ce qui aboutit à des déformations de la représentation<sup>840</sup>.

---

<sup>837</sup> DJEBBAR Assia. Conseil de la nation Sagesse d'un État ou sagesse d'une nation (2<sup>e</sup> partie). *El Watan* du 02/12/1997, p.7.

<sup>838</sup> Voir l'article 101 de la Constitution de la République algérienne démocratique et populaire adoptée par référendum, le 28 novembre 1996. *op.cit.*, p. 19. Et l'article 123 la loi organique n° 12-01 du 12 janvier 2012 relative au régime électoral. *loc.cit.*

<sup>839</sup> Voir les articles 79 et 82 de la loi organique n° 12-01 du 12 janvier 2012 relative au régime électoral. *op.cit.*, pp. 16 et 17.

<sup>840</sup> KERROUCHE Éric *et al.* Les deux Sénats : mode de scrutin et profil des sénateurs français. *in Pôle Sud*, 2011-2, n° 35, p. 116.

## **b) L'incidence de l'appartenance politique des élus locaux sur la configuration politique du Conseil de la Nation**

À partir des résultats obtenus par les différentes formations politiques aux élections locales depuis 1997, on essaie de confirmer ou de réfuter l'idée selon laquelle, en élisant leurs élus locaux, les communautés locales participent indirectement à l'exercice de la souveraineté nationale au sein du Conseil de la Nation par le biais des élus de leurs élus, car le rôle des partis est de permettre de préciser les choix électoraux et de garantir que ces choix soient pris en compte dans le travail parlementaire . Ainsi, les citoyens ont le sentiment de participer, même indirectement, à la gestion des affaires publiques.

Faut-il signaler qu'une étude de cas, centrée sur la France entre 1980 et 2009, a mis en évidence que l'agenda législatif est plus sensible aux préférences des partis, alors que l'influence des partis sur les politiques, en cas d'opposition du Sénat ou du président de la République, est, plutôt, modeste. Ce genre d'analyses permettent d'ouvrir de nombreuses pistes de recherche, en France, mais, *a fortiori*, en Algérie où ce domaine demeure presque inexploré <sup>841</sup>.

On revenant sur la liaison recherchée ici, l'objectif visé est approché par l'évaluation de la commensurabilité des résultats électoraux des partis politiques au niveau des assemblées populaires locales avec ceux réalisés au niveau du Conseil de la Nation, car suite à l'élargissement du droit de suffrage, une relation personnelle entre l'élu et tous ses électeurs est interdite <sup>842</sup>. Les électeurs votent, non pas pour un individu

---

<sup>841</sup> PERSICO Simon, FROIO Caterina et GUINAUDEAU Isabelle. Action publique et partis politiques : L'analyse de l'agenda législatif français entre 1981 et 2009. *in Gouvernement et action publique*, 2012-1, n° 1, pp. 28-29.

<sup>842</sup> MARNIN Bernard. *op.cit.*, p. 264.

qu'ils connaissent personnellement <sup>843</sup>, mais pour quelqu'un qui porte les couleurs d'un parti. Les partis politiques de masse se sont d'ailleurs formés dans la foulée de l'extension du suffrage pour orienter et encadrer les votes d'un très grand nombre d'électeurs grâce à leur organisation et à leur réseau militant. Premièrement, on tente d'analyser les résultats de chaque partie politique, par rapport aux autres, et ensuite, on essaie de les traiter par tendance.

### **b-1) L'évolution de la représentation des partis politiques à l'échelle locale et au Conseil de la Nation**

Sur la base des résultats réalisés par chaque parti politique aux élections locales et aux élections des deux tiers des membres du Conseil de la Nation, on essaie de comparer le pourcentage de l'ensemble des sièges qu'il a obtenus aux assemblées populaires communales et de Wilaya, à l'échelle nationale, et celui des sièges qu'il a gagné au Conseil de la Nation.

Il est à noter que l'élection des membres du Conseil de la Nation se fait au niveau de chaque Wilaya, ce qui veut dire que le déploiement des élus locaux de chaque parti politique au niveau des quarante-huit (48) Wilayas rapproche ou éloigne les deux valeurs comparées. Logiquement, l'écart entre les deux valeurs dépendrait du nombre et du déploiement des élus de chaque parti aux assemblées locales, de sa capacité à former des alliances ainsi que des risques de dissidences intérieures qu'il encoure, notamment avant chaque renouvellement partiel des membres du Conseil de la Nation.

---

<sup>843</sup> Certains concluent que les relations entre parlementaires et électeurs dans les systèmes majoritaires sont beaucoup plus étroites et personnelles, car ils représentent d'abord leurs circonscriptions, tandis que le lien dans les systèmes proportionnels se fait plutôt entre les partis et les électeurs. KERROUCHE Éric *et al. op.cit.*, p. 121.

Le tableau suivant essaye de donner une vision claire sur le poids de chaque formation politique au Conseil de la Nation pendant chaque mandat, compte tenu du renouvellement partiel triennal <sup>844</sup>. Le R.N.D., le F.L.N. et le M.S.P. constituent les poids lourds de la configuration politique dominante, depuis les élections locales de 1997 et sont les seules forces politiques qui ont pu former des groupes parlementaires au Conseil de la Nation, étant donné que le groupe parlementaire ne peut être constitué que par au moins dix membres. Néanmoins, pour donner une vue d'ensemble, le tableau suivant indique également les résultats réalisés par les autres formations confondues : partis politiques et indépendants.

---

<sup>844</sup> Il est à noter que pour le premier mandat, la moitié des membres du Conseil de la Nation n'ont effectué que trois ans et leur désignation a été selon un tirage au sort portant sur l'ensemble des membres élus, indépendamment de leur appartenance politique et indépendamment de la circonscription électorale d'où ils sont issus.

Années	1998				2001				2004			
Formations	T	P	R	O	T	P	R	O	T	P	R	O
R.N.D.	80	39	41	35	76	41	35	17	52	34	18	12
F.L.N.	10	6	4	9	13	6	7	20	10	4	6	32
M.S.P.	2	1	1	2	3	1	2	9	11	4	7	3
Autres	4	2	2	2	4	0	4	2	23	6	17	1
Total	96	48	48	48	96	48	48	48	96	48	48	48
Années	2007				2010				2013			
Formations	T	P	R	O	T	P	R	O	T	P	R	O
R.N.D.	30	17	13	20	33	13	20	25	45	20	25	18
F.L.N.	38	5	33	23	56	33	23	18	41	24	17	23
M.S.P.	10	8	2	3	5	2	3	0	3	1	2	0
Autres	18	18	0	2	2	-	2	5	7	3	4	7
Total	96	48	48	48	96	48	48	48	96	48	48	48
Année	2016											
Formations	T	P	R	O								
R.N.D.	43	-	-	-								
F.L.N.	40	-	-	-								
M.S.P.	2	-	-	-								
Autres	11	-	-	-								
Total	96	-	-	-								

**2.2.5. Tableau représentant le nombre total (T) des sièges de chaque parti dans le Conseil de la Nation ainsi que le nombre des sièges perdus (P), restants (R) et obtenus (O) lors de chaque renouvellement partiel des membres du Conseil de la Nation <sup>845</sup>**

<sup>845</sup> Tableau synthétique élaboré par le chercheur à partir de diverses sources :

- CONSEIL CONSTITUTIONNEL. Communiqués de presses du Conseil Constitutionnel [en ligne]. Disponible sur : < <http://www.conseil-constitutionnel.dz/communiquefr.htm> > (consulté le 09/01/2016).

- Conseil de la Nation. *Majallat al Majlis* , mars 1999, n° 2 , pp. 44,45.



Sur la base des deux tableaux précédents, le tableau qui suit récapitule et oppose les pourcentages des résultats électoraux de chacun des trois partis politiques, à l'échelle locale et au Conseil de la Nation, mais aussi ceux des autres formations politiques (petits partis et indépendants) pour fournir une vue d'ensemble. Cette opération vise à traiter les résultats sur la même échelle (le pourcentage) pour mieux percevoir la relation entre les résultats électoraux de chaque parti, au niveau local et au niveau du Conseil de la Nation, comme elle vise aussi à mieux percevoir l'évolution des résultats de chaque parti par rapport aux autres formations.

Années	1997	1998	2001	2002	2004	2007		2010	2012	2013	2016
Partis politiques	%C.L.	% C.N.	% C.N.	% C.L.	% C.N.	% C.L.	% C.N.	% C.N.	%C.L.	% C.N.	% C.N.
R.N.D.	54.88	83.33	79.16	24.56	54.16	24.43	31.25	34.37	29.85	46.87	44.79
F.L.N.	21.59	10.41	13.54	43.66	10.41	30.22	39.58	58.33	24.54	45.83	41.66
M.S.P.	07.67	02.08	03.12	09.02	11.45	11.19	10.41	05.20	03.01	02.08	02.08
Autres	15.86	04.16	04.16	22.76	23.95	34.16	18.75	02.08	42.60	05.20	11.45
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

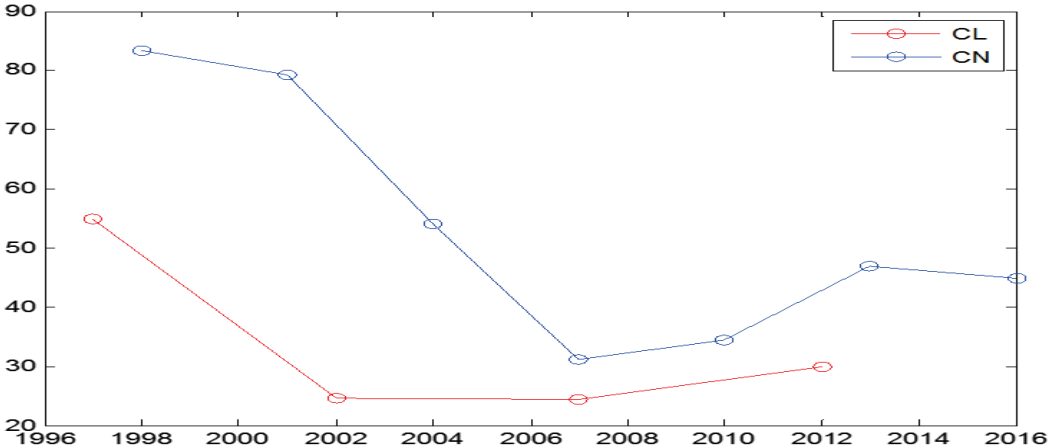
**2.2.6. Le pourcentage des élus locaux (% CL) de chaque parti politique par rapport au pourcentage de ses élus au Conseil de la Nation (%CN) de 1997 à 2016<sup>846</sup>**

- CONSEIL DE LA NATION. Anciens membres du Conseil de la Nation [en ligne]. Disponible sur : <[http://www.assecaa.org/French/councils\\_membres/le\\_conseil\\_de\\_la\\_nation\\_dalgerie.htm](http://www.assecaa.org/French/councils_membres/le_conseil_de_la_nation_dalgerie.htm)> (consulté le 09/01/2016).

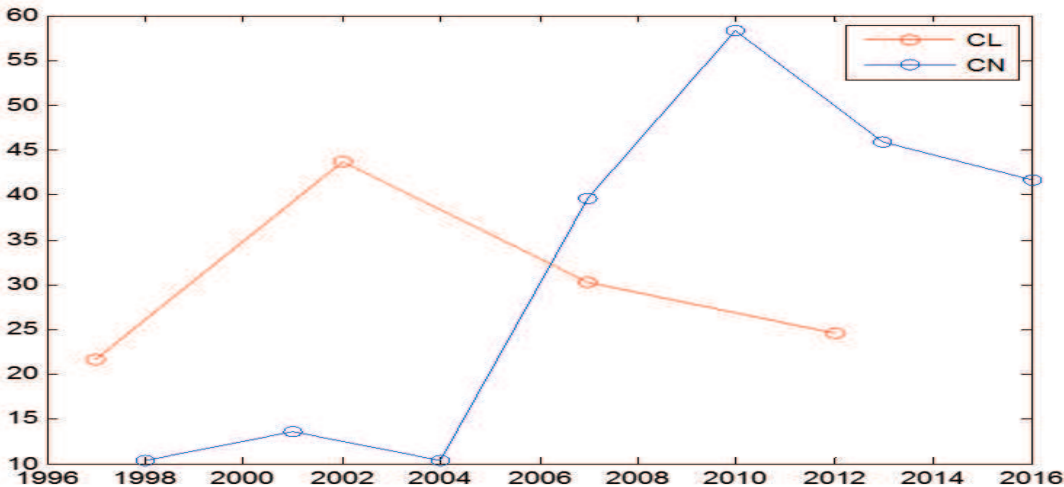
- DJAZAIRESS. Renouvellement partiel du Conseil de la nation : décembre 2003, décembre 2006, décembre 2010 et décembre 2013[en ligne]. Disponible sur : <<<http://www.djazairess.com/fr/search/renouvellement+du+Conseil+de+la+Nation>> (consulté le 09/01/2016).

<sup>846</sup> Tableau synthétique réalisé par le chercheur à partir des deux tableaux précédents (tableau 2.2.5 et tableau 2.2.4.).

Afin de mieux représenter les résultats compris dans le tableau ci-dessus et de mieux comprendre les relations entre les résultats locaux et nationaux de chaque parti, ainsi que leur évolution dans le temps, il serait utile de les traduire en graphes.



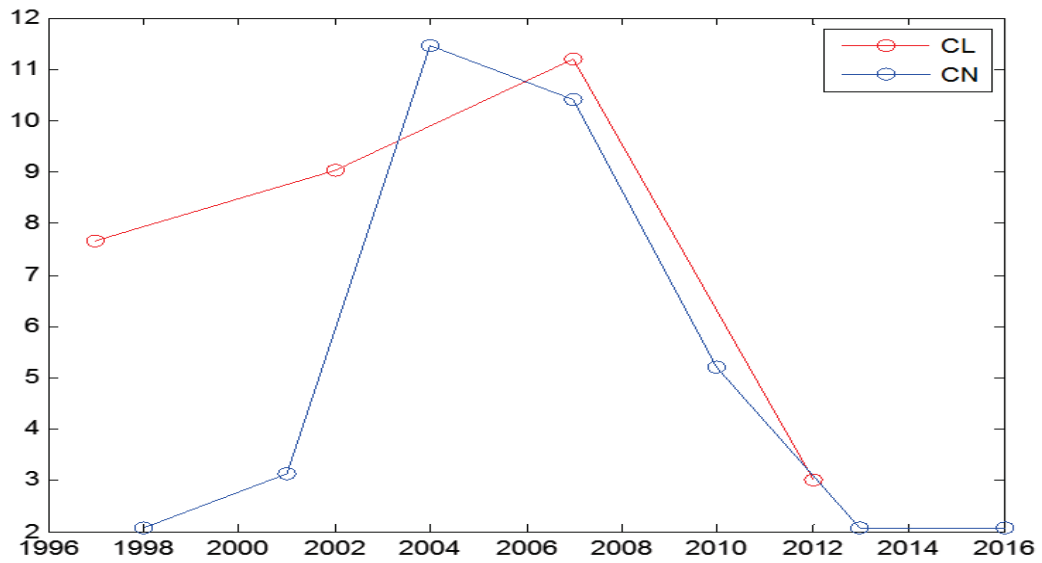
**2.2.1. Les résultats électoraux du R.N.D. au Conseil de la Nation et aux assemblées locales <sup>847</sup>**



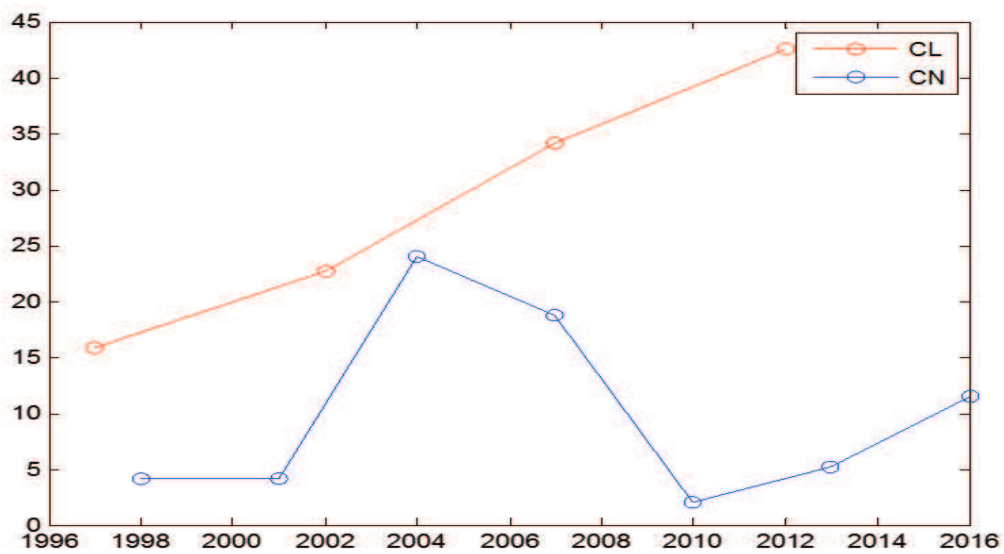
**2.2.2. Les résultats électoraux du F.L.N. au Conseil de la Nation et aux assemblées locales <sup>848</sup>**

<sup>847</sup> Graphe réalisé par le chercheur à partir des données comprises dans le tableau 2.2.6.

<sup>848</sup> *Idem.*



**2.2.3. Les résultats électoraux du M.S.P. au Conseil de la Nation et aux assemblées locales <sup>849</sup>**



**2.2.4. les résultats électoraux des autres formations politiques au Conseil de la Nation et aux assemblées locales <sup>850</sup>**

<sup>849</sup> *Idem.*

<sup>850</sup> *Idem.*

Pour synthétiser la relation des résultats électoraux de chaque parti politique, au niveau local et au niveau du Conseil de la Nation, on essaie d'exprimer ces relations à travers l'idée du quotient, obtenu par la division du pourcentage des sièges recueillis par chaque parti au Conseil de la Nation sur le pourcentage de ses résultats au niveau local. L'évolution des quotients de chaque parti peut mettre en lumière, d'une part, l'évolution de ce rapport et, d'autre part, le comparer avec l'évolution des quotients des autres formations politiques.

Le tableau suivant n'est pas un simple doublon du précédent, bien qu'il s'appuie sur les mêmes données, car il récapitule deux valeurs, en une seule, afin de simplifier les données et leur lecture.

Année	1998	2001	2004	2007	2010	2013	2016
Formation Politique							
R.N.D.	1.52	1.44	2.20	1.28	1.41	1.57	1.50
F.L.N.	0.48	0.63	0.24	1.31	1.93	1.87	1.70
M.S.P.	0.3	0.41	1.27	0.93	0.46	0.70	0.70
Autres	0.26	0.26	1.05	0.55	0.06	0.12	0.27

### **2.2.7. Tableau représentant l'évolution des quotients de chaque parti politique après chaque renouvellement partiel du Conseil de la Nation <sup>851</sup>**

La lecture des résultats, synthétisés dans le tableau ci-dessus, se fera en référence au chiffre '1' qui indique une commensurabilité mathématique idéale entre le nombre des élus locaux de chaque parti à l'échelle nationale et le nombre de ses élus au Conseil de la Nation, sauf qu'il faut d'emblée rappeler que la répartition des élus locaux de chaque parti sur les Wilayas (circonscriptions électorales des élections des deux tiers des membres du Conseil de la Nation), sa capacité de former des alliances, même conjoncturelles et sa robustesse face aux éventuelles dissidences,

<sup>851</sup> Tableau réalisé par le chercheur à partir du tableau 2.2.6.

peuvent influencer soit positivement (quotient > 1) ou négativement (quotient <1) sur sa représentation au Conseil de la nation.

- 1- Le quotient du R.N.D, bien qu'il ait connu des fluctuations, a toujours été au-dessus de 1, ce qui veut dire que le pourcentage de ses membres au Conseil de la Nation est toujours supérieur au pourcentage de ces élus locaux. Ceci explique que le déploiement des élus locaux du R.N.D. sur les Wilayas et ses alliances ont toujours été en faveur de sa surreprésentation au Conseil de la Nation, par rapport à sa représentation aux collectivités locales. Selon le tableau ci-dessus, ces éléments l'ont servi mieux que les autres formations de décembre 1998, date de l'instauration du Conseil de la nation, jusqu'à décembre 2007, date du troisième renouvellement partiel où la situation a basculé en faveur de l'autre parti nationaliste, le F.L.N. Il est à noter que le quotient du R.N.D. a atteint son apogée (2,20) en 2004, alors que celui du F.L.N. a atteint, la même année, son niveau le plus bas (0.24).
- 2- Le quotient du F.L.N. a connu une hausse générale, hormis, en 2004, où il a chuté à 0.24 ; ceci peut être le résultat des dissidences qu'a connues le Parti à cause du conflit entre A. BENFLIS et BOUTEFLIQA <sup>852</sup>. Au contraire du R.N.D., le F.L.N. a eu un poids moins important au Conseil de la Nation qu'au niveau des collectivités locales de 1997 à 2007, ce qui explique que le déploiement de ses élus locaux et sa capacité de nouer des alliances et d'éviter les dissidences internes ont provoqué sa sous-représentation au Conseil de la Nation, par rapport à sa représentation au niveau local. Mais à partir du troisième renouvellement, en 2007, son quotient a toujours été au-dessus de '1' pour atteindre son apogée en 2010 (1.93), indiquant ainsi une meilleure répartition de ses élus locaux sur les Wilaya, une robustesse interne et une meilleure capacité de nouer des alliances en sa faveur. Il est à noter qu'en cette année (2010), le quotient du M.S.P. n'a même pas atteint 0.50 et

---

<sup>852</sup> AIT OUARABI Moqrane. Crise du FLN : l'appel du pied de Abada. Djazairress [en ligne]. Disponible sur : < <http://www.djazairress.com/fr/elwatan/5191> > (consulté le 8 janvier 2016).

celui des petits partis et des indépendants a chuté à sa valeur la plus basse (0.06), ce qui pourrait avoir servi les forces nationalistes qui ont réalisé des quotients au-dessus de '1' (quotient du F.L.N. = 1.93, quotient du R.N.D. = 1.41).

- 3- Le quotient du M.S.P. est plutôt fluctuant. Il a toujours été au-dessous de 1, c'est-à-dire que sa représentation au Conseil de la Nation est inférieure à sa représentation aux collectivités locales. Ainsi, on peut dire que le déploiement de ses élus locaux sur les Wilayas, sa capacité de former des alliances et sa consistance face aux éventuelles dissidences ont entraîné sa sous-représentation au Conseil de la Nation, par rapport à sa représentation dans les collectivités locales. C'est seulement, en 2004, que son quotient a dépassé 1 (1.27) indiquant ainsi une surreprésentation au Conseil de la Nation <sup>853</sup>.
- 4- Le quotient des autres formations politiques confondues (partis politiques et indépendants) est très fluctuant, ce qui peut être expliqué par l'inconsistance de ses composantes et donc la dispersion des voix de leurs élus locaux ou leur polarisation par les grands partis dans le cadre des alliances, notamment en 2010 où leur quotient (0.06) a marqué une sous-représentation au Conseil de la Nation de 16 fois moins que leur poids dans les collectivités locales. Malgré ceci, ces formations ont pu réaliser une surreprésentation au Conseil de la Nation, en 2004 (quotient =1.05) et ce, au détriment du F.L.N. .

---

<sup>853</sup> Le M.S.P. aurait pu bénéficier des dissidences qu'a connues le F.L.N. en la même année.

## **b-2) L'évolution de la représentation de la tendance nationaliste à l'échelle locale et au Conseil de la Nation**

Si on essaye de comparer les résultats des forces dites nationalistes (le R.N.D. et le F.L.N.) avec les autres formations politiques (M.S.P. et autres formations politiques), dans le but d'avoir une analyse par tendance, le tableau suivant, qui récapitule les résultats des forces nationalistes, d'une part, et celles des autres formations politiques, d'une autre, servira de base pour cette analyse, à partir du calcul de la moyenne des deux quotients de chaque tendance, à l'issue de chaque renouvellement triennal des deux tiers des membres du Conseil de la Nation.

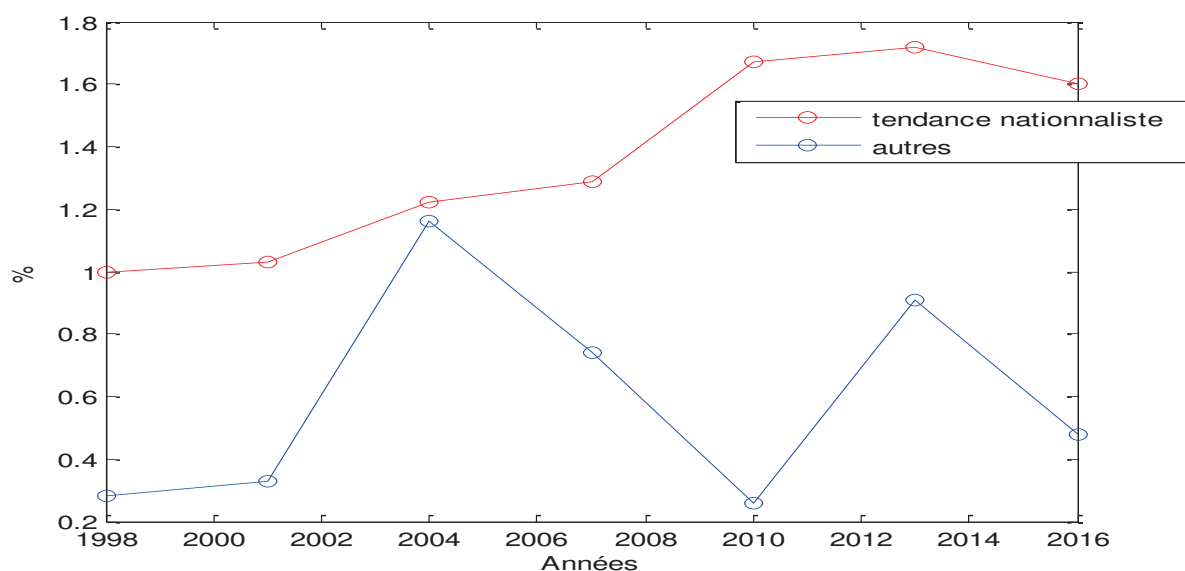
Année	1998	2001	2004	2007	2010	2013	2016
Tendance Politique							
Tendance nationaliste (R.N.D. + F.L.N.)	$(1.52 + 0.48)/2 = 1$	$(1.44 + 0.63)/2 = 1.03$	$(2.20 + 0.24)/2 = 1.22$	$(1.28 + 1.31)/2 = 1.29$	$(1.41 + 1.93)/2 = 1.67$	$(1.57 + 1.87)/2 = 1.72$	$(1.5 + 1.7)/2 = 1.60$
(M.S.P. + Autres)	$(0.3 + 0.26)/2 = 0.28$	$(0.41 + 0.26)/2 = 0.33$	$(1.27 + 1.05)/2 = 1.16$	$(0.93 + 0.55)/2 = 0.74$	$(0.46 + 0.06)/2 = 0.26$	$(0.70 + 1.13)/2 = 0.91$	$(0.70 + 0.27)/2 = 0.48$

### **2.2.8. L'évolution des quotients de la tendance politique nationaliste par rapport aux autres forces politiques <sup>854</sup>**

La moyenne des quotients par tendance (nationaliste/islamiste et autres), permet de déduire que les choix des communautés locales sont en grande mesure commensurables avec les choix de ses élus au niveau des collectivités locales, quant à l'élection des deux tiers (2/3) des membres du Conseil de la Nation.

<sup>854</sup> Tableau réalisé par le chercheur à partir des données incluses dans le tableau précédent (tableau 2.2.7.)

Pour ce qui est des résultats concernant les forces nationalistes, cette commensurabilité est mathématiquement idéale, en 1998 (quotient =1). À partir de 2001, la moyenne des quotients de la tendance nationaliste a marqué une hausse continue et donc une surreprésentation au Conseil de la nation, qui a atteint plus de 150 % (1,67 en 2010 et 1,72 en 2013). Tandis que la moyenne des quotients du M.S.P. et des autres formations a toujours indiqué une sous-représentation au Conseil de la Nation (moyenne des quotients < 1), hormis, en 2004, où ces formations confondues ont connu une surreprésentation (moyenne des quotients =1.16), ceci peut être expliqué, en partie, par l'hétérogénéité, voire la contradiction des composantes, ce qui empêche les alliances entre elles, à l'encontre des forces nationalistes (voir figure ci-après).



#### 2.2.4. L'évolution des quotients de la tendance nationaliste par rapport à ceux des autres formations politiques <sup>855</sup>

D'après l'analyse et la comparaison des résultats électoraux des formations politiques au niveau des assemblées populaires locales et au Conseil de la Nation, on peut conclure que, dans le contexte algérien, le collège électoral restreint et le système de majorité à un seul tour révèlent que le pouvoir constituant a voulu

<sup>855</sup> Graphe réalisé par le chercheur à partir du tableau 2.2.8.



assurer une formation relativement homogène du Conseil de la Nation pour assurer l'harmonie et le calme dans cette chambre. La présence d'une tendance politique hégémonique au sein du Conseil de la Nation peut soutenir la stabilité de cette chambre et la stabilité du gouvernement, face aux éventuels conflits avec la première chambre, mais qu'en est-il si cette force est immodérée et tenterait de bloquer les initiatives de la première chambre, tout en étant à l'abri de la dissolution ?

Peut-être que le corps électoral restreint est plus facile à influencer par le pouvoir central, notamment via les Walis, ce qui réduit les chances de succès de cette hypothèse, notamment parce que ces derniers disposent de pouvoirs étendus, en tant que représentants de l'État, délégués du gouvernement et en tant qu'organes exécutifs des assemblées populaires de wilayas. Or, le vote obligatoire minimise cette influence, surtout avec le mode de scrutin à un seul tour<sup>856</sup>. En outre, selon A. MAHIOU, la domination des forces dites nationalistes (F.L.N. et R.N.D.) au sein des institutions élues (assemblées populaires locales, Conseil de la Nation et Assemblée populaire nationale), permet au pouvoir central de se prémunir contre une éventuelle montée d'une force immodérée, en multipliant les verrous institutionnels contre cette hypothèse<sup>857</sup>.

L'analyse précédente démontre, sur la base des chiffres, que l'hégémonie de la tendance nationaliste au Conseil de la nation est le reflet de son hégémonie aux assemblées locales. Quant à la surreprésentation croissante de cette tendance au Conseil de la Nation, elle peut être expliquée<sup>858</sup>, dans le cadre du régime électoral des deux tiers des membres du Conseil de la Nation, en tant que reflet de la volonté

---

<sup>856</sup> En France, le mode de scrutin diffère d'un département à l'autre selon le nombre de sièges à attribuer, imputable au nombre d'habitants (scrutin majoritaire à deux tours dans les territoires d'outre-mer et les départements qui élisent trois sénateurs ou moins et scrutin proportionnel dans les départements qui élisent quatre sénateurs ou plus). KERROUCHE Éric *et al. op.cit.*, p. 116.

<sup>857</sup> A. MAHIOU va jusqu'à considérer que l'institution du Conseil de la Nation s'inscrit dans ce cadre de réforme institutionnelle. MAHIOU Ahmed. Note sur la Constitution algérienne du 28 novembre 1996. *in Annuaire de Afrique du Nord*, 1996, T. XXXV, p. 486.

<sup>858</sup> A condition d'écarter l'hypothèse de la fraude généralisée, bien sûr.

du constituant algérien d'assurer une homogénéité relative du Conseil de la nation, par l'expérience accumulée des deux partis nationalistes de nouer des alliances et de préserver leur robustesse intérieure contre les éventuelles dissidences.

La consistance de la composante nationaliste des partis algérien peut être utilisée, entre autres éléments, pour comprendre une anomalie apparente, constatée par certains politistes algériens. Ces derniers estiment que l'Algérie, parmi les pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, semblait susceptible de connaître un bouleversement majeur <sup>859</sup>, à l'instar du soulèvement populaire qui a éclaté en Tunisie à la fin 2010, alors qu'aucun événement majeur n'est venu bouleverser le statu quo qui a marqué l'Algérie durant la dernière décennie <sup>860</sup>.

Bien au contraire des spéculations des politistes, le régime politique algérien n'a cessé de répéter que le pays fait 'exception' dans le monde arabe <sup>861</sup>. Or, selon F. VOLPI, la trajectoire du système de gouvernance algérien, dans le contexte politique régional des révoltes arabes, montre un modèle autoritaire pseudo-démocratique qui tire sa stabilité de la rente pétrolière <sup>862</sup>, les réseaux de patronages politiques et sociaux et l'appareil sécuritaire, mais qui reste, quand même, fragile du fait de ses

---

<sup>859</sup> Effectivement, l'Algérie réunissait tous les ingrédients d'une explosion sociale ( corruption, népotisme, fortes inégalités socioéconomiques, libertés restreintes, pénurie de logements, mauvaise gouvernance) auxquels s'ajoutent la paralysie du gouvernement, en partie, due à la maladie du président Abdelaziz Bouteflika et aux tractations au sommet de l'État quant à sa succession.

<sup>860</sup> ZOUBIR Yahia. Introduction. *in Maghreb – Machrek*. 2014-3, n° 221, p. 5.

<sup>861</sup> Ceci rappelle le même discours, prôné au Maroc, à l'échelle nationale et internationale, alors qu'un large mouvement de protestation s'est développé dès le mois de février 2011 dans l'ensemble du pays. Voir : BENNANI-CHRAÏBI Mounia. La dynamique protestataire du Mouvement du 20 février à Casablanca. *in Revue française de science politique*, 2012-5., Vol. 62, pp. 867-

<sup>862</sup> La notion de 'rente', cause de tous les maux, est largement emprunté à l'économie, alors que dans les sciences économiques, ce concept n'est pas central.

dynamiques internes <sup>863</sup>. N. SAFIR ajoute un autre type de rente sur laquelle compte le régime politique algérien, en l'occurrence, la rente de nature historique et à finalité plutôt politique, liée à l'exploitation du capital symbolique du Président de la République, généré par la Guerre de Libération <sup>864</sup>.

Peut-on, par conséquent, conclure que la nomination du tiers des membres du Conseil de la Nation par le Président de la République soit un simple instrument visant le maintien et le renforcement de la résilience du régime en place ?

#### **4. La nomination du tiers des membres du Conseil de la Nation par le Président de la République**

La nomination du tiers des membres du Conseil de la Nation par le Président de la République peut contredire la légitimité démocratique du Conseil de la Nation. Cette question peut être appréhendée sous deux angles différents : soit la nomination joue un rôle d'atténuation des effets de la compétition électorale, qui peut exclure des forces et des compétences nationales, ce qui influe positivement sur une représentation plus authentique des forces vives de la société ; soit elle s'inscrit dans une logique de consolidation du pouvoir législatif du Président de la République, au détriment de la légitimité démocratique du Conseil de la Nation.

Pour certains, la nomination pourrait remettre en cause la représentativité des secondes chambres et, du coup, affaiblirait leur position et leur avenir dans le système politique, car reposant sur une base peu ou anti-démocratique <sup>865</sup>. En revanche, la nomination pourrait être comprise comme un reflet de la dualité de

---

<sup>863</sup> VOLPI Frédéric. Stabilité et changement politique au Maghreb : Positionner l'Algérie dans le contexte régional de l'après-printemps arabe. *in Revue française de science politique, op.cit.*, pp. 35-46.

<sup>864</sup> SAFIR Nadji. Algérie 2015 : enjeux rentiers, dérives autoritaires et perspectives. *Ibid.*, pp. 77-89.

<sup>865</sup> GRANGE Jean. Les déformations de la représentation des collectivités territoriales et de la population au Sénat. *in Revue Française de Science Politique*, 1990, Volume 40, n° 1, p. 5.

représentation au niveau des collectivités locales. Comme il a été expliqué dans la section précédente, les assemblées populaires communales et de Wilaya algériennes assurent la représentation des communautés locales et les organes exécutifs assument à la fois la représentation de la collectivité locale et de l'État. Ainsi, si les deux tiers des membres du Conseil de la Nation tirent leur légitimité directement de leur désignation par les élus locaux et indirectement des communautés locales, le tiers restant pourrait, aussi, avoir une légitimité démocratique indirecte, puisée dans celle du Président de la République élu directement par tout le peuple algérien, détenteur de tous les pouvoirs.

Par conséquent, la nomination du tiers restant du Conseil de la Nation algérien ne peut être considérée comme totalement anti-démocratique, bien que la discussion puisse porter sur son degré de légitimité <sup>866</sup>, étant donné que sa source de désignation est une institution individuelle, alors que les deux autres tiers sont désignés par un corps de grands électeurs.

La discussion de la légitimité démocratique d'une institution évoque généralement trois idées : la souveraineté populaire, l'exercice de cette souveraineté directement par son détenteur ou indirectement via des représentants élus et la prise de décision à la majorité, sachant bien que le mandat représentatif peut découler du suffrage direct ou indirect <sup>867</sup>.

La contestation de la nomination partielle des membres des secondes chambres sous prétexte qu'elle nourrirait, au détriment de l'intérêt national, la propension à défendre les positions du Président de la République, ignore ces trois préceptes de la démocratie. En outre, au-delà de la discussion de la légitimité démocratique des membres nommés, la nomination partielle peut servir de correctif au suffrage direct

---

<sup>866</sup> MATIAS Jean et GRANGE Jean. *op.cit.* p. 81.

ou indirect <sup>868</sup> et n'est forcément pas un risque de déformation de la représentation, car le suffrage risquerait, lui-même, de déformer l'authenticité de la représentation du peuple d'où doit découler tout pouvoir. Il en est ainsi en Algérie, par exemple, où l'abstention peut être comprise comme un acte de contestation politique remettant en question les résultats du suffrage, en lui-même <sup>869</sup>, notamment lorsque les élections sont soupçonnées d'être frauduleuses.

L'institution de la Présidence de la République, en Algérie, assure la stabilité politique et l'équilibre institutionnel. Comme le souligne P. ARDANT, les grandes lignes du projet de société, ou au moins les principes du jeu politique, dans une démocratie, doivent être acceptés par les différentes forces sociétales afin d'assurer la paix sociale <sup>870</sup>. Pour la très jeune expérience démocratique algérienne, l'implication des forces politiques dans une compétition pacifique n'est encore possible qu'autour d'un noyau capable de les cimenter et les arbitrer en cas de conflits dans l'accès au pouvoir ou son exercice <sup>871</sup>. Constitutionnellement parlant, c'est le Président de la République qui assure ce rôle, étant donné qu'il est à la fois Chef d'État, garant de la constitution, magistrat suprême, chef suprême des forces armées... <sup>872</sup>.

Sur la base de ce constat, on peut avancer que la nomination du tiers des membres du Conseil de la Nation ne peut être considérée comme un procédé de désignation totalement anti-démocratique. Il est vrai qu'elle peut s'inscrire dans le cadre du renforcement des pouvoirs législatifs du Président de la République, mais il ne faut

---

<sup>868</sup> Si la nomination touche la totalité des membres de la deuxième chambre, il sera difficile d'assumer qu'elle soit un correctif du suffrage, notamment dans les pays où les élections sont soupçonnées d'être frauduleuses.

<sup>869</sup> DRIS-AÏT HAMADOUCHE Louisa. *op.cit.*, pp. 263- 273.

<sup>870</sup> ARDANT Philippe. *op.cit.*, p. 154.

<sup>871</sup> C'est suite à la vacance de la Présidence de la République, en 1992, que l'Algérie a vécu une guerre civile qui a duré presque une décennie.

<sup>872</sup> Voir par exemple l'article 77 de la Constitution de la République algérienne démocratique et populaire adoptée par référendum, le 28 novembre 1996, complétée et modifiée. *op.cit.*, p. 15.

pas négliger que ce dernier est la clef de voute du régime politique algérien <sup>873</sup> et le fait qu'il tire sa légitimité directement du peuple, justifie cette position et justifie aussi, mais à une moindre mesure, une nuance de légitimité démocratique du tiers des membres du Conseil de la Nation. En outre, les membres nommés, par le Président de la République, ne lui sont pas, pour autant, directement subordonnés ; ils exercent un mandat national <sup>874</sup> comme leurs pairs au Conseil de la nation ou à l'A.N.P., bien qu'ils soient censés être conscients de l'équilibre institutionnel et peuvent voter contre toute initiative de loi en discordance avec le programme du Président de la République. Toutefois, ceci ne peut les réduire à un simple dispositif de verrouillage du Parlement, à la demande du Président de la République, parce que ce dernier dispose d'une multitude de procédés pour éviter la discordance entre sa vision politique et celle du Parlement.

En effet, outre son pouvoir de légiférer par des ordonnances et son pouvoir réglementaire, le Président de la République, peut, par le biais de son gouvernement, prendre des initiatives législatives, comme il peut utiliser son droit de veto contre les textes votés par le Parlement avec ses deux chambres. Le cas échéant, le Président de la République dispose du droit de saisine du Conseil Constitutionnel, afin de contrôler la constitutionnalité des lois et la conformité des règlements intérieurs des deux chambres à la constitution, dans le but de bloquer tout texte portant atteinte à la conception juridique du régime politique algérien, telle qu'elle est concrétisée par la constitution. Il est à noter que, conformément à la

---

<sup>873</sup> A. Mahiou conclut que le régime politique algérien est dépourvu des équilibres habituels qui caractérisent le régime présidentiel et est ainsi dévoyé en régime présidentieliste qui marginalise tous les autres pouvoirs. MAHIOU Ahmed. Les problèmes de gouvernance en Algérie. *loc.cit.*

<sup>874</sup> Il faut quand même noter qu'en ce qui concerne le renouvellement partiel des membres nommés du Conseil de la Nation, un mémoire édité par le Président du Conseil Constitutionnel a rappelé que le remplacement des membres du Conseil de la Nations, conformément aux dispositions de l'article 112 de la Constitution, ne concerne que les membres élus sans s'étendre aux membres nommés dont le remplacement obéit au seul pouvoir réglementaire du Président de la République par respect du principe de séparation des pouvoirs . CONSEIL CONSTITUTIONNEL ALGERIEN. Mémoire en interprétation des dispositions de la Constitution relatives au premier renouvellement partiel des membres désignés du Conseil de la Nation [en ligne]. *loc.cit.*

révision constitutionnelle de 2016, quatre (4) des douze (12) membres du Conseil Constitutionnel, dont le Président et le vice-président, sont nommés par le Président de la République <sup>875</sup>.

Faut-il noter, à cet égard, que le Conseil Constitutionnel algérien aurait été institué pour contenir le Parlement, en le cantonnant dans le rôle qui lui est dessiné par la constitution. Tel était, d'ailleurs, le rôle initial de son homologue français. Cette hypothèse est confortée, en Algérie, par le fait que le Conseil Constitutionnel n'a contrôlé, depuis son instauration, en 1989, que les actes émanant du parlement et jamais les actes du Président de la République (décrets et ordonnances) <sup>876</sup>. De surcroît, les règlements intérieurs des deux chambres du parlement et lois organiques sont impérativement soumis à un contrôle *a priori* par le Conseil Constitutionnel, ce qui est une indication très claire que ce contrôle est à caractère politique et une participation, même à caractère négatif, du Conseil Constitutionnel à la législation, étant donné que le contrôle de ces deux types de textes constitue une procédure incontournable avant leur application <sup>877</sup>. À cet effet, le Conseil Constitutionnel algérien considère, dans l'un de ses premiers avis, que les règlements intérieurs des deux chambres du parlement ne peuvent prendre effet, ni être appliqués, qu'à partir de la déclaration de leur conformité à la constitution <sup>878</sup>. C'est pour cela que certains vont jusqu'à considérer le Conseil Constitutionnel comme un législateur secondaire <sup>879</sup>.

\* \* \*

---

<sup>875</sup> Voir l'article 184 de la Constitution de la République algérienne démocratique et populaire adoptée par référendum le 28 novembre 1996., modifiée et complétée. *op.cit.*, p. 33.

<sup>876</sup> CHERIET Lyamine. La position du Parlement algérien dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel. *in Revue du Conseil Constitutionnel*, 2013, n° 1, pp. 9-12.

<sup>877</sup> *Idem.*

<sup>878</sup> CONSEIL CONSTITUTIONNEL. Avis du Conseil Constitutionnel n° 89-01 du 28/8/1989 [en ligne]. Disponible sur : < <http://www.conseil-constitutionnel.dz/indexFR.htm> > (consulté le 10/09/2015).

<sup>879</sup> YELLS CHAOUCH Bachir. *Le Conseil Constitutionnel en Algérie, du contrôle de constitutionnalité à la créativité des normes*. Alger : Office des Publications Universitaires, 1999, p. 115.

La combinaison de l'élection et la nomination des membres du Conseil de la Nation algérien ne sont pas un mode propre à l'Algérie ; c'est une formule répandue dans les États bicaméraux et peut s'inscrire dans le cadre de la diversification de représentation des différentes sections de la société et de l'équilibre du pouvoir.

La combinaison des deux modes de désignation des secondes chambres (élection et nomination) est une formule répandue en Afrique, avec prime à l'élection, bien que le nombre des membres nommés soit parfois supérieur au tiers, tel est le cas au Swaziland, où les deux tiers sont nommés par le Roi, au Rouanda, où 12 sur 26 membres sont nommés par le Président de la République <sup>880</sup> ou au Burkina Faso, où seulement 60 des 178 membres sont élus <sup>881</sup>.

Dans un contexte plus large, les membres nommés constituent une part importante dans la composition de plusieurs secondes chambres, bien que la proportion des membres élus soit, généralement, supérieure à celle des membres nommés : 38 sur 47 au Chili, 63 sur 68 en Croatie, 49 sur 60 en Irlande, 315 sur 324 en Italie, 32 sur 39 au Kazakhstan <sup>882</sup>.

La nomination des membres du parlement peut toucher la totalité des membres. On peut recenser 17 États où des chambres parlementaires sont nommées dans leur totalité : Antigua-et-Barbuda, Bahamas, Bahreïn, Barbade, Belize, Cambodge, Canada, les Îles Fidji, Grenade, Jamaïque, Jordanie, Lesotho, Oman, Royaume-Uni, Sainte-Lucie, Trinité-et-Tobago et le Yémen <sup>883</sup>. Faut-il noter, quand même, que la nomination peut être 'transitoire', tel est le cas en Thaïlande, où la seconde chambre, autrefois nommée dans sa totalité, est, depuis l'an 2000, élue au suffrage universel direct <sup>884</sup>.

---

<sup>880</sup> MOUANES Hassen. *op.cit.*, p. 167.

<sup>881</sup> SENAT. Le bicamérisme en Afrique et dans le monde arabe [en ligne]. *loc.cit.*

<sup>882</sup> MOUANES Hassen. *loc.cit.*

<sup>883</sup> *Idem.*

<sup>884</sup> *Idem.*



Cette vue 'panoramique' sur la composition des secondes chambres, en Afrique et dans le monde, permet de constater que les modes de désignation des membres du Conseil de la Nation algérien n'est pas une exception, ni, encore moins, une invention algérienne.

## **B/ L'infléchissement du rôle du Conseil de la Nation vers un bicamérisme égalitaire dans certaines matières**

Le Conseil de la nation algérien, institution pérenne, jouissant d'un mandat plus long d'une année de la première chambre et renouvelée par moitié chaque trois ans, concilie continuité et dynamisme. Sa continuité vient consolider la stabilité du pays, qui reposait seulement sur le chef d'État, garant de la continuité des institutions, mais après 1996, le régime constitutionnel a consolidé cette institution, par une deuxième personne, issue d'une institution indissoluble, en l'occurrence le Président du Conseil de la Nation.

L'analyse des sources de désignation du Conseil de la Nation ne peut à elle seule expliquer la mission du Conseil de la Nation et celle de ses membres. La commensurabilité, relative des résultats des élections locales avec ceux de l'élection des deux tiers des membres du Conseil de la Nation, démontre que ces derniers sont les meilleurs candidats pour représenter indirectement l'ensemble des communautés locales, grâce à leur connaissance approfondie des questions relatives à la gestion des collectivités territoriales<sup>885</sup>. D'autre part, la nomination du tiers restant des membres du Conseil de la Nation algérien par le Président de la République pourrait être entendue tel un correctif des insuffisances du suffrage direct et indirect, notamment lorsque les élections sont soupçonnées de ne pas garantir une représentation authentique de l'électorat. Il est donc compté sur le poids politique et institutionnel du Président de la République pour remédier à ces insuffisances, sur la base de sa légitimité démocratique, qui peut consolider la

---

<sup>885</sup> BONDO Martine, La représentation des collectivités territoriales, Rapport de la commission des affaires parlementaires, Assemblée parlementaire de la Francophonie, 6 au 9 juillet, 2005, Bruxelles, Document n° 36, p. 10-12 [en ligne]. *loc.cit.*

légitimité du tiers des membres nommés, à côté de leurs compétences nationales dans les différents domaines.

Les compétences effectives du Conseil de la Nation, notamment dans les domaines législatif, constitutionnel et de contrôle de l'action de l'exécutif, devraient étayer ces conclusions, notamment si ces compétences connaissent des infléchissements, à l'instar du Sénat français qui avait su gagner, avec le temps, davantage de légitimité, de pouvoir et d'efficacité, tel qu'il a été expliqué dans le premier chapitre de la première partie.

## **1. L'avènement du bicamérisme et le rôle attendu du parlement dans la législation territoriale**

La constitution algérienne de 1996, qui marque l'avènement du bicamérisme en Algérie, n'a rien ajouté aux dispositions relatives aux collectivités locales, ni encore moins à la participation des communautés locales à la gestion des affaires publiques. Les mêmes articles de la constitution précédente ont été tout simplement recopiés. Cependant, l'article 14 rappelle que l'exercice de la démocratie doit être réalisé à travers l'assemblée élue, qui constitue le cadre dans lequel s'exprime la volonté du peuple et où s'exerce le contrôle de l'action des pouvoirs publics. L'article 16 confirme que l'assemblée populaire locale constitue l'assise de la décentralisation et le lieu de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques<sup>886</sup>. Dans ce cadre de liberté relative, les collectivités locales peuvent être de véritables institutions appropriées pour la promotion de la démocratie et des leviers du développement au niveau local : deux coordonnées fondamentales du vecteur qui devrait guider la trajectoire de la nouvelle politique de décentralisation.

---

<sup>886</sup> Décret présidentiel n° 96-438 du 7 décembre 1996 relatif à la promulgation au journal officiel de la République algérienne démocratique et populaire de la révision constitutionnelle adoptée par référendum du 28 novembre 1996. *op.cit.*, p. 8.

Effectivement, les collectivités locales sont mieux placées pour la mobilisation politique des citoyens, à travers l'éducation et le recrutement politique <sup>887</sup>, l'organisation des élections à tous les niveaux, l'application de la loi au niveau local et le maintien de l'ordre et la sécurité, la transmission des décisions du gouvernement aux communautés locales et des réactions de celles-ci au pouvoir central, aussi bien que bien d'autres missions.

Bien que la constitution de 1996 n'ait rien ajouté au cadre des collectivités locales, la stabilité politique et institutionnelle reconquise depuis 1996, a propulsé les efforts vers la réforme des autres institutions de l'État, notamment les collectivités locales.

C'est ainsi que dans le cadre de la réforme de l'État, M. BOUTEFLIQA, le Président de la République, dans un discours donné le 25 novembre 2000, devant le comité chargé de la réforme administrative, a donné ses instructions pour analyser et évaluer les conditions dans lesquelles les politiques de décentralisation et de déconcentration ont été mises en œuvre jusqu'alors, afin de formuler des propositions pour l'avenir <sup>888</sup>. Dans ce discours, le Président a affirmé que la décentralisation, au profit des collectivités locales, ne peut remplir pleinement son objet que si elle est parallèlement accompagnée par une déconcentration correspondante, qui implique une plus grande délégation de compétences aux autorités territoriales de l'État, plus proches des réalités quotidiennes du terrain <sup>889</sup>.

Dans le contexte régional, des soulèvements populaires, appelés par certains 'printemps arabe', qui ont commencé à la fin de l'année 2010, en Tunisie, ont

---

<sup>887</sup> Les élections locales, en Algérie, n'avaient qu'un caractère administratif et non pas politique, alors qu'en France, la décision du Conseil Constitutionnel (Déc. n° 82-146 DC du 18 nov. 1982, Quotas par sexe) a bien précisé que les principes applicables aux élections nationales sont aussi applicables aux élections locales. FAVOREU Louis *et.al. op.cit.*, p. 487.

<sup>888</sup> PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE. Discours du Président de la République donné à Alger le 25 Novembre 2000 à l'occasion de l'Installation du Comité de la Réforme des Structures et des Missions de L'Etat [en ligne]. Disponible sur : <http://www.el-mouradia.dz/francais/president/recherche/Presidentrech.htm> (consulté le 10/01/2016).

<sup>889</sup> *Idem.*

évoluées en confrontations sanglantes avec les régimes politiques en place. Les régimes établis, en Tunisie, en Égypte, au Yémen et en Libye ont déjà chuté. Au Maroc, une dynamique sociale a commencé avec les marches du 20 février 2011 et en Syrie, une guerre civile est en train de déchirer le pays. C'est dans ce contexte géopolitique et en réponse aux transformations que connaît l'Algérie, sur les plans politico-administratifs et socioéconomiques, qu'ont été édictées la loi de la commune le 3 juillet 2011 et la loi de la Wilaya le 21 février 2012, comme il a été expliqué amplement dans le deuxième chapitre de la partie précédente.

Les lois relatives à la commune et à la Wilaya ont été les premières lois de décentralisation édictées sous l'égide du bicaméralisme. Les réalisations du Conseil de la Nation, durant un laps de temps plus ou moins court, a encouragé à lui attribuer davantage de pouvoirs.

## **2. Appels à l'élargissement des pouvoirs du Conseil de la Nation**

Malgré la jeune expérience du Conseil de la Nation, plusieurs forces politiques et personnalités algériennes ont appelé à l'élargissement de ses pouvoirs législatifs. Quelques avis de certains responsables et chercheurs, en la matière, indiquent une tendance, plutôt, favorable au renforcement des pouvoirs du Conseil de la Nation.

De l'intérieur même du Conseil de la Nation, on a pu constater que le renforcement du rôle de cette institution est devenu une nécessité. Dans un colloque organisé par le ministère des relations avec le parlement, le Président du Conseil de la Nation, de 2002 jusqu'à aujourd'hui, A. B. SALEH, apprécie l'importance des réalisations de cette chambre touchant des secteurs vitaux, tels les finances, l'eau, la sécurité routière, les droits de l'homme ...<sup>890</sup>.

---

<sup>890</sup> MINISTÈRE DES RELATIONS AVEC LE PARLEMENT. Le rôle législatif du Conseil de la Nation dans le système constitutionnel algérien et systèmes comparés, 7 décembre 2014, Hôtel El Aurassi [en ligne]. Disponible sur : <[http://www.mcpr.gov.dz/Ministere/journee\\_etude.htm](http://www.mcpr.gov.dz/Ministere/journee_etude.htm)> (consulté le 14/06/2015).

Le Président de la chambre basse, M. L. OUELD KH'LIFA, avec d'autres membres du parlement et professeurs des universités, ont précisé que le rôle du Conseil de la Nation algérien est effectivement incomplet par rapport à celui de l'A.P.N.. Compte tenu de la composition riche de la chambre haute, qui fait que ses membres soient plus informés des affaires touchant leurs localités et des exigences du développement local, ils ont aussi évoqué la nécessité d'une révision constitutionnelle qui prend en considération les avantages de l'expérience bicamérale et les contraintes rencontrées pour promouvoir le rôle du Conseil de la Nation, s'agissant, au moins, de l'élaboration des lois touchant à la vie locale, car ce serait, disent-ils, un 'plus' très important pour cette institution <sup>891</sup>. Les intervenants n'ont pas manqué d'ajouter que cette chambre a poursuivi, depuis sa création toutes les transformations que le pays a connues à la même vitesse et a marqué sa présence sur la scène politique, en tant qu'institution vitale dans le tissu institutionnel de l'Algérie <sup>892</sup>.

Un membre du Conseil des Notables jordanien, O. A. MELKAWI et le maître des requêtes et secrétaire général du Sénat du Royaume d'Espagne, M. CAVERO GOMEZ, ont aussi exposé l'expérience du Sénat dans leurs pays respectifs lors de la même conférence et ont appelé à élargir les compétences des secondes chambres <sup>893</sup>.

M. FADEN, Professeur de droit international, ancien membre du Conseil constitutionnel et de l'A.P.N., a constaté que les activités du Conseil de la Nation relatives aux affaires intérieures ou extérieures et la nature de sa formation montrent qu'il est nécessaire de modifier la constitution pour élargir ses pouvoirs en ce qui concerne les domaines relatifs aux collectivités locales, observant que les deux tiers de ses membres, issus des A.P.C. et des A.P.W., sont pleinement conscients des affaires locales et que dans les systèmes parlementaires similaires, la priorité est

---

<sup>891</sup> *Idem.*

<sup>892</sup> *Idem.*

<sup>893</sup> *Idem.*

donnée à cette chambre, quand il s'agit de lois afférentes aux intérêts des citoyens dans leurs localités <sup>894</sup>.

L'élargissement des pouvoirs du Conseil de la Nation est donc une revendication pressante, reconnue comme légitime par tous ceux qui sont conscients des affaires constitutionnelles et de la nécessité d'une contribution plus effective du Conseil de la Nation à l'élaboration des lois.

### **3. Le rôle du Conseil de la Nation dans la loi de révision constitutionnelle de 2016**

Après un peu plus d'une année de la promulgation de la loi relative à la Wilaya, le Président de la République a initié un projet de révision constitutionnelle, en 2013, qui s'inscrit dans le chantier des réformes politiques selon une démarche dite sincère, d'après la lettre adressée par le ministre d'État, directeur de cabinet de la Présidence de la République, aux acteurs politiques, dans une optique consensuelle et inconditionnelle, nonobstant celles relatives aux constantes nationales et aux valeurs et principes fondateurs de la société algérienne <sup>895</sup>.

Le projet de loi a pour objectif de renforcer la séparation des pouvoirs, consolider l'indépendance de la justice et le rôle du Parlement, ainsi que le renforcement de la

---

<sup>894</sup> FADEN Mohamed. La voie référendaire ou parlementaire relève des prérogatives du Conseil constitutionnel [en ligne]. EL MOUDJAHID, 07/01/2016. Disponible sur : <<http://www.elmoudjahid.com/fr/actualites/88889>> (consulté le 10/10/2015).

<sup>895</sup> PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE. Texte de la lettre adressée par le ministre d'État, directeur de cabinet de la Présidence de la République, aux personnalités nationales, aux responsables de partis et d'organisations ainsi qu'aux compétences nationales invitées à la concertation sur la révision de la constitution [en ligne]. Disponible sur : <[http://www.el-mouradia.dz/francais/infos/actualite/archives/Consulatations/Propositions.htm#TEXTE\\_DE\\_LA\\_LETTE\\_ADRESSEE\\_PAR\\_LE\\_MINISTRE\\_D'ETAT,\\_DIRECTEUR\\_DE\\_CABINET\\_DE\\_LA\\_PRESIDENCE\\_DE\\_LA\\_REPUBLIQUE\\_AUX\\_PERSONNALITES\\_NATIONALES,\\_AUX\\_RESPONSABLES\\_DE\\_PARTIS\\_ET\\_D'ORGANISATIONS\\_AINSI\\_QU'AUX\\_COMPETENCES\\_NATIONALES\\_INVITES\\_A\\_LA\\_CONCERTATION\\_SUR\\_LA\\_REVISION\\_DE\\_LA\\_CONSTITUTION\\_\\_](http://www.el-mouradia.dz/francais/infos/actualite/archives/Consulatations/Propositions.htm#TEXTE_DE_LA_LETTE_ADRESSEE_PAR_LE_MINISTRE_D'ETAT,_DIRECTEUR_DE_CABINET_DE_LA_PRESIDENCE_DE_LA_REPUBLIQUE_AUX_PERSONNALITES_NATIONALES,_AUX_RESPONSABLES_DE_PARTIS_ET_D'ORGANISATIONS_AINSI_QU'AUX_COMPETENCES_NATIONALES_INVITES_A_LA_CONCERTATION_SUR_LA_REVISION_DE_LA_CONSTITUTION__)> (consulté le 15 juin 2014).

place de l'opposition et des droits et libertés des citoyens <sup>896</sup>. La consécration de l'opposition <sup>897</sup> parlementaire comme composante essentielle du parlement implique que la Constitution soit un moteur des changements politiques <sup>898</sup>, or il faut se rendre compte que les dispositions constitutionnelles sont des symboles pourvus d'une charge positive et peuvent se retourner contre ceux qui sont au pouvoir ou leurs successeurs, en acquérant une charge négative, lorsque le programme politique, promis au peuple, n'est pas réalisé <sup>899</sup>.

Par rapport au cadre juridique des collectivités locales, celui-ci n'a pas constitué l'une des priorités de la révision constitutionnelle, ce qui peut être expliqué par le maintien des dispositions existantes, tout en laissant le soin d'esquisser la teneur de la décentralisation locale au parlement. Il en découle toute l'importance des prérogatives législatives du parlement, surtout du Conseil de la Nation, par rapport à l'organisation des collectivités locales et au rôle des communautés locales, en tant que source de légitimité de leurs élus locaux et des élus de leurs élus qui constituent les deux tiers des membres du Conseil de la Nation.

Inspirée de la révision constitutionnelle française du 28 mars 2003, qui a fait que le Sénat examine en priorité les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales <sup>900</sup>, la révision constitutionnelle algérienne de janvier 2016 permet de déduire que les amendements, touchant aux prérogatives du Conseil de la Nation, visent à créer un meilleur équilibre entre les deux chambres et à élargir leurs prérogatives, notamment par la reconnaissance au Conseil de la

---

<sup>896</sup> *Idem.*

<sup>897</sup> Ahmed MAHIOU affirme que les partis de l'opposition sont émiettés et aphone et ne jouent pas le rôle qui est le leur. MAHIOU Ahmed. Les problèmes de gouvernances en Algérie. *op.cit.* pp. 57-58.

<sup>898</sup> HEUSCHLING Luc. La Constitution formelle. *in TROPER Michel et CHAGNOLLAUD Dominique, Traité international de droit constitutionnel : Théorie de la Constitution. T. 1. op.cit., p. 294.*

<sup>899</sup> SMITH Eivind. Les fonctions symboliques des constitutions. *Ibid.*, p. 775.

<sup>900</sup> FAVOREU Louis et.al. *op.cit.*, p. 489.

Nation, pour certaines matières, le droit d'initier et d'amender les lois et le renforcement de son rôle de contrôle de l'action du gouvernement <sup>901</sup>.

Bien que certains pourraient considérer ces dispositions anodines, par rapport à l'équilibre institutionnel, il serait prudent de les examiner de très près pour se rendre compte que cela engendre assez d'implications vers un bicamérisme égalitaire, mais aussi envers une réduction de l'emprise du pouvoir exécutif sur l'initiative législative <sup>902</sup>.

## a) La Vigilance législative

Si on essaye de situer le pouvoir législatif de la seconde chambre algérienne, par rapport à ses homologues à l'échelle mondiale, on peut constater que, dans plus du tiers des États, le bicamérisme est totalement égalitaire pour les trois composantes du pouvoir législatif (l'initiative, l'amendement et la décision), tel est le cas de la Bolivie, du Brésil, de la Colombie, de la Roumanie, de la Suisse, de l'Italie <sup>903</sup> et des États-Unis.

Pour le pouvoir d'initiative, près de la moitié des secondes chambres en dispose, à l'exception de l'Algérie, l'Éthiopie, les Îles Fidji, le Lesotho, les Pays-Bas, la Namibie, le Rwanda et la Thaïlande. Pour la deuxième composante du pouvoir législatif, en l'occurrence le droit d'amendement, près de 2/3 des deuxièmes chambres en disposent, à l'exception de l'Algérie, l'Autriche, le Cambodge, les Pays-Bas et les deuxièmes chambres consultatives.

---

<sup>901</sup> PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE. Présentation générale des propositions d'amendements pour la révision constitutionnelle [en ligne]. Disponible sur : <[http://www.el-mouradia.dz/francais/infos/actualite/archives/Consulatations/Propositions.htm#PRESENTATION\\_GENERALE\\_DES\\_PROPOSITIONS\\_D'AMENDEMENTS\\_POUR\\_LA\\_REVISION\\_CONSTITUTIONNELLE](http://www.el-mouradia.dz/francais/infos/actualite/archives/Consulatations/Propositions.htm#PRESENTATION_GENERALE_DES_PROPOSITIONS_D'AMENDEMENTS_POUR_LA_REVISION_CONSTITUTIONNELLE)> (consulté le 15 juin 2014).

<sup>902</sup> Pour davantage de détails sur ce point, voir HANICOTTE Robert. *Priorité au Sénat*. in *Pouvoirs*, 2004, n°111, pp. 159-176.

<sup>903</sup> Compte tenu le projet de réforme, adopté, en première lecture par le Sénat italien, le 7 août 2015. ASSEMBLEE NATIONALE. Refaire la démocratie, rapport n° 3100. *loc.cit.*



Quant au pouvoir de décision, l'accord du Sénat est nécessaire à l'adoption définitive d'une loi dans presque tous les États bicaméraux<sup>904</sup>.

Comme il a été expliqué dans le deuxième chapitre de la première partie, le rôle législatif du Conseil de la Nation est limité à l'approbation ou la désapprobation des initiatives législatives, déjà approuvées par la première chambre, hormis le droit de réserve qui peut aboutir à la convocation d'une commission paritaire par le Premier ministre, pour proposer aux deux chambres une solution au désaccord, ce qui constitue, déjà, un rôle de vigilance législative pour bloquer toute initiative qui peut attenter au degré d'autonomie, déjà acquis, des collectivités locales.

L'examen annuel des lois des finances est aussi une occasion pour le Conseil de la Nation pour rejeter les mesures qui portent atteinte à l'autonomie financière des collectivités locales<sup>905</sup>.

La loi de révision constitutionnelle vient renforcer ce rôle ; l'article 136 dispose que : 'L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre, aux députés et aux membres du Conseil de la Nation. Les propositions de lois, pour être recevables, sont déposées par vingt (20) députés ou vingt (20) membres du Conseil de la Nation dans les matières prévues à l'article 137 ci-dessous...' <sup>906</sup>.

Conformément à l'article 137 de la constitution, les projets de lois relatifs à l'organisation locale, à l'aménagement du territoire et au découpage territorial sont déposés sur le bureau du Conseil de la Nation, en premier lieu <sup>907</sup> pour

---

<sup>904</sup> SENAT. Le bicamérisme dans le monde : situation et perspectives. [en ligne]. Disponible sur : <<http://www.senat.fr/senatsdumonde/perspectives/perspectives.html>> (consulté le 18 juin 2014).

<sup>905</sup> Ce qui correspond déjà à l'article 9 de la charte européenne de l'autonomie des collectivités locales relatif aux ressources financières. Voir CONSEIL DE L'EUROPE. Charte européenne de l'autonomie locale [en ligne]. *loc.cit.*

<sup>906</sup> Constitution de la République algérienne démocratique et populaire adoptée par référendum le 28 novembre 1996, modifiée et complétée. *op.cit.*, pp. 25 et 26.

<sup>907</sup> *Ibid.*, p. 26.

faire l'objet de discussions par le Conseil de la Nation puis par l'Assemblée populaire nationale. Ceci est donc un droit de priorité reconnu à la chambre haute en matière de législation territoriale.

En France, la soumission prioritaire des initiatives législatives relatives aux collectivités locales à la seconde chambre parlementaire est un thème qui a pu trouver un écho dans le contexte politique et institutionnel propice de l'année 2002 <sup>908</sup>.

En Algérie, la priorité conférée au Conseil de la Nation dans la nouvelle révision constitutionnelle concernant l'organisation des collectivités territoriales, revêt une importance non négligeable, quant à la consolidation du rôle de cette chambre dans la représentation des collectivités locales. Or, cette priorité n'empêche pas la première chambre de jouer le même rôle, sauf que l'approbation du Conseil de la Nation est toujours incontournable pour l'adoption définitive d'une loi. Mais il faut se rendre compte qu'il est clair que cette priorité marque de son empreinte le cours de la procédure législative <sup>909</sup>.

La révision constitutionnelle de janvier 2016 a aussi contenu une disposition très importante concernant la participation de l'opposition dans l'élaboration de l'ordre du jour qui représente la clef de l'action parlementaire. À cet effet, chaque chambre du parlement pourrait consacrer une séance mensuelle pour débattre de l'ordre du jour présenté par un groupe parlementaire de l'opposition <sup>910</sup>.

Dans le contexte africain, un pays voisin, le Mali <sup>911</sup>, est déjà en avance, car au terme de la constitution malienne de 1992, le Haut Conseil des Collectivités territoriales (H.C.C.T.), l'une des huit institutions de la République, peut proposer au

---

<sup>908</sup> HANICOTTE Robert. *op.cit.*, p. 160.

<sup>909</sup> Allocution de Christian Poncelet, Président du Sénat, voir : HANICOTTE Robert. *op.cit.*, p. 163.

<sup>910</sup> Voir l'article 114 de la constitution. Constitution de la République algérienne démocratique et populaire adoptée par référendum le 28 novembre 1996, modifiée et complétée. *op.cit.*, p. 22.

<sup>911</sup> Il est à noter que le Mali est un État monocaméral.

gouvernement toute mesure relative à l'environnement et à l'amélioration de la qualité de la vie des citoyens à l'échelle des collectivités territoriales, le Gouvernement étant tenu d'en faire un projet de loi qu'il dépose, dans les quinze jours, sur le bureau de l'Assemblée Nationale <sup>912</sup>.

La possibilité de proposer des lois, conférée au Conseil de la Nation algérien par la révision constitutionnelle de janvier 2016, permet une meilleure identification de son rôle législatif, par rapport à l'organisation des collectivités locales bien que l'Assemblée Populaire National puisse aussi, en premier ressort, proposer des lois poursuivant le même objet. Devant le fait que les députés peuvent reprendre la main sur des textes de lois concernant les collectivités locales, le conseil de la Nation dispose toujours d'un droit de veto absolu, à l'instar d'autres secondes chambres, car son approbation est toujours nécessaire à l'adoption définitive d'une loi <sup>913</sup>.

La mission d'expert de la décentralisation locale' que le Conseil de la nation cherche non pas à se voir attribuer, car c'est déjà fait, reste à consolider cette mission dans la pratique.

---

<sup>912</sup> Voir l'article 99 de la Constitution du Mali , décret n° 92-0731 P-CTSP portant promulgation de la constitution [en ligne]. Disponible sur : <file:///C:/Users/DELL/Downloads/mali-the-constitution.pdf> (consulté le 14/12/2015).

<sup>913</sup> Certains pays optent pour un veto à caractère suspensif qui peut être surmonté par une majorité qualifiée de la première chambre, tel est le cas pour le Conseil National des Provinces en Afrique du Sud qui dispose d'un veto concernant les projets touchant les provinces, mais qui peut être levé par l'Assemblée nationale à la majorité des deux tiers, voir l'article 76/1/i de la constitution de l'Afrique du Sud. SOUTH AFRICAN GOVERNEMENT. Constitution of the Republic of South Africa, 1996 : Chapter 4-Parliament [en ligne]. Disponible sur : <file:///C:/Users/DELL/Downloads/mali-the-constitution.pdf> (consultée le 14/12/2015).

## b) La vigilance de Contrôle de l'action gouvernementale

Le président actuel du Conseil de la Nation, A. BIN SALAH, a affirmé que cette chambre parlementaire a eu recours au questionnement du gouvernement dans nombreux domaines, au cours de la dernière période et dans le cadre de l'exécution de son rôle de contrôle. À cette fin, plusieurs réunions ont été organisées pour poser des questions orales dans de nombreux secteurs <sup>914</sup>.

Les commissions permanentes du Conseil de la Nation ont aussi entendu les ministres sur de nombreux sujets <sup>915</sup>.

Le Président du Conseil de la Nation n'a pas manqué d'exprimer sa gratitude à la coopération du gouvernement à cet égard <sup>916</sup>, ce qui indique une bonne entente entre la deuxième chambre et le gouvernement, mais qui peut aussi donner une impression de la nature formelle de ce moyen de contrôle. Toutefois, les questions orales ou écrites portant sur le volet financier tendent parfois à se porter du terrain de la légalité à celui de l'opportunité et offrent, donc, un moyen de contrôle de l'action gouvernementale, en la matière, et peuvent servir d'amorce à une initiative législative.

Outre les questions orales et écrites, les membres du Conseil de la Nation ont aussi organisé des sorties d'inspection et de reconnaissance, pour constater la réalité sur le terrain et rester sensibles aux préoccupations des citoyens, ainsi que pour s'assurer de la mise en œuvre des lois qui ont été approuvées par le parlement <sup>917</sup>.

---

<sup>914</sup> BIN SALAH Abdelkader. Le parlement est l'un des piliers de l'Etat légal et de droit (en arabe). *in Revue du Conseil de la nation*, juillet 2012, n° 52, pp.8-11.

بن صالح عبد القادر. البرلمان ركن م أركان دولة الحق و القانون. مجلة مجلس الأمة، جويليا 2012، عدد 52، ص 8-11.

<sup>915</sup> *Idem*.

<sup>916</sup> *Ibid.*, pp. 12 et 13.

<sup>917</sup> *Ibid.*, pp. 14 et 15.

La loi de révision constitutionnelle de janvier 2016 contient de nouvelles dispositions qui élargissent les prérogatives du Conseil de la Nation, par rapport à la fonction de contrôle. En effet, en plus des commissions permanentes, le Conseil de la Nation, tout comme la chambre basse, pourrait désormais créer des commissions temporaires d'information sur l'ensemble du territoire national<sup>918</sup>.

Les membres du Conseil de la Nation pourront aussi, à l'instar des députés, interpellier le Gouvernement sur une question d'actualité et recevoir la réponse dans 30 jours ; ils peuvent aussi, par voie orale ou en la forme écrite, poser des questions orales ou écrites à tout membre du gouvernement et recevoir la réponse en la même forme dans un délai maximal de trente (30) jours<sup>919</sup>.

### **c) La vigilance constitutionnelle**

En plus de leur vigilance législative et leur contrôle de l'action du gouvernement, les secondes chambres se voient fréquemment confier d'autres pouvoirs, telle la participation au processus de révision constitutionnelle<sup>920</sup>. C'est le cas en Algérie, par exemple, où une majorité qualifiée de trois quarts (3/4) des membres des deux chambres réunies est requise pour que le projet de révision constitutionnelle, initié par le Président de la République, soit définitivement approuvé sans le soumettre référendum populaire<sup>921</sup>. En Afrique, cette majorité est de deux tiers (2/3) pour le

---

<sup>918</sup> Voir l'article 134 Constitution de la République algérienne démocratique et populaire adoptée par référendum le 28 novembre 1996, modifiée et complétée. *op.cit.*, p. 25.

<sup>919</sup> Voir les articles 151 et 152. *Ibid.*, p. 29.

<sup>920</sup> D'autres pouvoirs sont aussi envisageables, telle la participation aux nominations de certains hauts responsables de l'État et l'exercice de pouvoirs juridictionnels.

<sup>921</sup> Si c'est le Président de la République qui est à l'origine de l'initiative et que de l'avis motivé du Conseil Constitutionnel, le projet de loi relatif à la révision constitutionnelle ne porte d'aucune manière atteinte aux principes généraux qui régissent la société algérienne ou aux droits et libertés de l'homme et du citoyen et n'affecte d'aucune manière l'équilibre fondamental des pouvoirs et des institutions, l'approbation du projet peut se faire par les trois quarts (3/4) des membres des deux chambres réunies ensemble sans recourir au référendum populaire ; le cas échéant, une approbation

Cameroun, le Congo, le Gabon, la Guinée Conakry, le Mali et la Mauritanie ; elle est de trois quarts (3/4) pour le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Centrafrique, Madagascar et le Rwanda ; quant au Bénin, le Burundi, le Niger et le Togo, elle est de quatre cinquièmes (4/5)<sup>922</sup>.

Le Conseil de la Nation algérien participe aussi, conjointement avec la première chambre, à l'élaboration des initiatives de révision constitutionnelle<sup>923</sup>.

Pour le contrôle de constitutionnalité, les secondes chambres participent aussi à ce processus, tel est le cas au Maroc et en Mauritanie et bien d'autres pays africains. A cet égard, le Conseil de la Nation algérien participe à la nomination d'une partie des membres du Conseil Constitutionnel en ce que deux membres du Conseil Constitutionnel sont élus par le Conseil de la Nation.

La saisine du Conseil Constitutionnel, qui constitue la clef du contrôle de constitutionnalité et de conformité à la constitution, est l'une des prérogatives du Président du Conseil de la Nation. Par le biais de cette prérogative, le Président du Conseil de la Nation peut déclencher le contrôle de constitutionnalité des textes qui pourraient, entre autres raisons, porter atteinte à l'autonomie des collectivités locales.

---

préliminaire est requise par l'A.P.N. et puis par le Conseil de la Nation, tel est approuvé n'importe quelle initiative de loi ordinaire, avant de soumettre le projet de loi de révision constitutionnelle au référendum populaire.

<sup>922</sup> DIALLO Ibrahima. Pour un examen minutieux de la question des révisions de la constitution dans les Etats africains francophones [en ligne]. Disponible sur : <[https://www.google.dz/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUK Ewii38bxwdHKAhVGrRoKHY8WAWAQFggbMAA&url=http%3A%2F%2Fafrilex.u-bordeaux4.fr%2Fsites%2Fafrilex%2FIMG%2Fpdf%2FPOUR\\_UN\\_EXAMEN\\_MINUTIEUX\\_DE\\_LA\\_QUESTIION\\_DES\\_REVISIONS\\_DE\\_LA\\_CONSTITUTION\\_DANS\\_LES\\_ETATS\\_AFRICAINS\\_FRANCOPHONES.pdf&usg=AFQjCNGjYYa8GEYMcna0i6OqnZYol2hoRQ](https://www.google.dz/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUK Ewii38bxwdHKAhVGrRoKHY8WAWAQFggbMAA&url=http%3A%2F%2Fafrilex.u-bordeaux4.fr%2Fsites%2Fafrilex%2FIMG%2Fpdf%2FPOUR_UN_EXAMEN_MINUTIEUX_DE_LA_QUESTIION_DES_REVISIONS_DE_LA_CONSTITUTION_DANS_LES_ETATS_AFRICAINS_FRANCOPHONES.pdf&usg=AFQjCNGjYYa8GEYMcna0i6OqnZYol2hoRQ)> (consulté le 14/12/2015).

<sup>923</sup> Si le projet de révision constitutionnelle est à l'initiative du parlement, les trois quart (3/4) des membres des deux chambres, réunies en congrès, doivent l'approuver pour que l'initiative soit constitutionnellement valide et que le processus de révision puisse poursuivre son cours.

Selon la loi de révision constitutionnelle de 2016, la saisine du Conseil Constitutionnel serait aussi accordée au Premier ministre et aux membres du parlement<sup>924</sup>. Ainsi, cinquante (50) députés ou trente (30) membres du Conseil de la Nation pourraient également saisir le Conseil pour déclencher le processus de contrôle de constitutionnalité<sup>925</sup>.

Il faut noter que certaines deuxièmes chambres africaines sont déjà en avance par rapport au Conseil de la Nation algérien, quant à la participation des sénateurs à la saisine de la juridiction constitutionnelle. Au Tchad, par exemple et conformément à l'article 170 de la constitution, le Conseil Constitutionnel, peut être saisi par au moins un dixième (1/10) des membres de l'Assemblée Nationale ou du Sénat pour se prononcer sur la constitutionnalité d'une loi avant sa promulgation<sup>926</sup>.

#### **d) D'autres missions du Conseil de la Nation**

Grâce à sa composition distincte de la première chambre, le Conseil de la Nation apparaît ainsi tel un espace naturel d'expression des intérêts des communautés locales, capable de faire valoir une vision nationale de l'autonomie des collectivités locales. Il est aussi, même à moindre raison, un lieu de résonance des sections sociétales négligées par le suffrage direct ou indirect. Ainsi, le Conseil de la Nation s'arroge une spécialisation de fait, ayant vu sa légitimité s'affermir de plus en plus

---

<sup>924</sup> La saisine du Conseil Constitutionnel pour le contrôle *a priori* ou *a posteriori* de constitutionnalité des textes est accordée au Président de la République, au Président de l'Assemblée populaire nationale et au Président du Conseil de la Nation. Or, seul le Président de la République est habilité à saisir le Conseil Constitutionnel pour le contrôle de constitutionnalité des lois organiques et du contrôle de conformité à la constitution des règlements intérieurs des deux chambres du parlement et ce, avant la promulgation des premiers et avant la mise en application des derniers.

<sup>925</sup> Voir l'article 187 de la Constitution de la République algérienne démocratique et populaire, adoptée par référendum le 28 novembre 1996., modifiée et complétée. *op.cit.*, p. 33.

<sup>926</sup> CENTRE D'ÉTUDE ET DE FORMATION POUR LE DEVELOPPEMENT. Constitution de la République du Tchad de 1996 [en ligne]. Disponible sur : <[https://www.icrc.org/applic/ihl/ihl-nat.nsf/0/f53b3f1871db6a6cc125707b004c77e8/\\$FILE/Constitution%20-%20Chad%20-%20FR.pdf](https://www.icrc.org/applic/ihl/ihl-nat.nsf/0/f53b3f1871db6a6cc125707b004c77e8/$FILE/Constitution%20-%20Chad%20-%20FR.pdf)> (consulté le 15/12/2015).

depuis son instauration, notamment avec la promulgation de la loi de la commune en 2011 et la loi de Wilaya en 2012.

C'est ainsi que le Conseil de la Nation algérien, à l'instar d'autres secondes chambres, ne s'est pas contenté de sa vigilance législative, constitutionnelle et de contrôle de l'action du gouvernement. Il entretient aussi des relations diverses avec son environnement, que ce soit les organisations nationales ou internationales, gouvernementales ou non gouvernementales.

À travers ses activités, le Conseil de la Nation offre aux élus locaux non seulement une résonance à travers ses compétences classiques, mais également une écoute attentive, par le biais de différents canaux de communication favorisant l'échange d'informations entre les acteurs locaux et les représentants du gouvernement.

Effectivement, le Conseil de la Nation a créé de nouveaux canaux de médiation entre les citoyens et la société civile, d'un côté, et les institutions de l'État, d'un autre, au travers de moyens différents, telles les conférences et les journées d'études, les portes ouvertes sur le Conseil de la Nation, ainsi que les revues éditées par le Conseil afin de médiatiser son action et soutenir les travaux doctrinaux le concernant. À cet effet, les premières conférences organisées par le Conseil national portaient sur les raisons de son existence <sup>927</sup> mêmes, son rôle et sa place dans le système politique algérien <sup>928</sup>.

Outre les conférences, le Conseil de la nation a organisé plusieurs journées d'étude afin de renforcer les relations entre le citoyen et les institutions de l'État ; ainsi la Commission de la défense nationale au sein du Conseil de la Nation a organisé une journée d'étude du 11 au 13 Novembre 2001, à l'École nationale d'administration,

---

<sup>927</sup> L'une des premières conférences était celle qui traitait des sources intellectuelles et politiques du Conseil de la Nation, organisé le mois de novembre 1998 à Alger.

<sup>928</sup> Pour des détails précis sur ces activités, voir le site du Conseil de la Nation algérien. MAJLIS EL OUMMA. Archive des activités culturelles et doctrinales [en ligne]. <[http://www.majliselouma.dz/activites/activitescul/actualite/exposarchives/archive\\_expo.htm](http://www.majliselouma.dz/activites/activitescul/actualite/exposarchives/archive_expo.htm)> (consulté le 06/01/2016).



pour ouvrir le débat, avec la participation des spécialistes, d'un côté, et des citoyens de l'autre, sur le rôle de l'Armée Populaire Nationale (A.N.P.) dans la défense du pays et la formation du citoyen et sa sensibilisation à travers le service national. Six mois après, la même commission a parrainé un forum international du 4 au 7 mai 2002, intitulé 'La mondialisation et la sécurité' auquel ont participé des spécialistes de plus de vingt (20) pays et qui a suscité l'intérêt de la société civile et des médias de masse, vu les efforts et l'expérience de l'Algérie dans la lutte contre le terrorisme. De tels forums ont donné une image nouvelle de l'action moderne de proximité du parlement.

Les portes ouvertes sur le Conseil de la Nation aux différentes sections du peuple ont aussi permis de nouer des relations directes avec les citoyens, d'approfondir la culture de la communication et du dialogue entre les différents segments de la société sans exclusion et en toute transparence.

Les publications du Conseil de la Nation, notamment '*Madjalat al Fikr al Barlamani*' (Revue de la Pensée Parlementaire) <sup>929</sup>, ont bâti des ponts avec les élites de la société afin qu'elles apportent leur soutien aux efforts consentis par le Conseil à cet égard. Des revues spécialisées abordent des questions d'actualité et d'une extrême importance pour la réforme de l'État algérien, telles la bonne gouvernance, la promotion des droits de l'homme, la démocratie au vingt et unième siècle... Ces événements ont attiré l'attention des chercheurs algériens et étrangers et de beaucoup de centres de recherche qui ont réagi positivement à ces événements.

D'autre part, A. BIN SALAH, Président du Conseil de la Nation, a affirmé que le Conseil de la nation, et tout au long de son mandat, a veillé à ce qu'une partie de ses activités soit aussi dédiée à la diplomatie parlementaire, qui est devenue l'un des domaines vitaux de l'action parlementaire non pas seulement en Algérie, mais dans le monde entier comme étant une activité de soutien et de renforcement de la diplomatie et la politique étrangère du pays. Ce rôle est assumé au sein de l'Union

---

<sup>929</sup> Une autre revue éditée par le Conseil, '*Majallat Majlis El Oumma*' (la revue du Conseil de la Nation), publie les activités du Conseil dans tous les domaines.

Internationale des parlements, l'Union africaine, la Ligue arabe et bien d'autres organisations internationales et régionales <sup>930</sup>.

## Conclusion du chapitre

Ce chapitre recherche des liens entre la représentation des communautés locales, d'un côté, comme source de légitimité du Conseil de la Nation et l'évolution du rôle de ce dernier.

Dans un premier temps, ce chapitre a traité de l'évolution du rôle des communautés locales, par le biais des assemblées populaires locales, dans la consolidation de la légitimité et de la performance du pouvoir central, depuis le recouvrement de la souveraineté nationale, en 1962. Dans un second temps et à partir de 1998, date de l'instauration du Conseil de la Nation, on a recherché les implications des procédés de désignation des membres de cette chambre.

Par rapport au premier point, les rapports organiques et fonctionnels entre les organes dirigeants des collectivités locales et le glissement du rôle des élections locales, après l'abandon du socialisme, ont permis de mieux comprendre l'évolution de la formule d'équilibre entre la représentation du pouvoir central et la représentation des communautés locales par l'intermédiaire de ces organes. À cet effet, il a été constaté que le caractère dual des organes dirigeants de chaque collectivité locale (organe exécutif et organe délibérant) et le régime de tutelle ont toujours reflété une tendance à la représentation du pouvoir central, au détriment de la représentation des communautés locales.

Durant la période socialiste, l'état de la tutelle sur les assemblées populaires locales, aux plans politique et administratif, était si rigoureux que le contrôle de légalité se confondait avec le contrôle d'opportunité et a, par ricochet, assimilé le pouvoir décisionnel des assemblées populaires locales à une simple mission consultative. Quant aux élections locales, elles servaient de moyen de recrutement d'administrateurs, car aucune fonction représentative ne semble avoir été attribuée à

---

<sup>930</sup> MAJLIS EL OUMMA. La diplomatie parlementaire [en ligne]. Disponible sur : <<http://www.majliselouma.dz/activites/diplomacie/nachat%20kharidji/principale.htm>> (consulté le 06/01/2016).

l'élus local, ce qui réfute toute hypothèse d'autonomie politique des collectivités locales, durant cette époque.

Le passage au multipartisme a entraîné un glissement du rôle des élections locales. Effectivement, les premières élections plurielles, en 1990, ont presque évincé l'ex-parti unique (le F.L.N.) de la scène politique et ont placé le Front Islamique du Salut (FIS) en position de partie hégémonique, bien que ceci ait généré des tensions récurrentes dans les assemblées populaires locales. Cette situation a été défavorable à l'émergence d'un pouvoir local capable de définir et de gérer les intérêts des communautés locales, bien que le contrôle politique sur les élus locaux ait été aboli et que le contrôle de légalité ait été dépêtré du contrôle d'opportunité.

Après la suspension du processus électoral et la dissolution du FIS, les élections locales de 1997 ont changé la configuration du paysage politique au niveau local et ont marqué la montée des forces, dites nationalistes, composées du Rassemblement National Démocratique (R.N.D.) et du Front de Libération Nationale (F.L.N.).

Sous un autre angle, on peut avancer que les modes de constitution d'une assemblée révèlent un socle de légitimité spécifique et une fonction d'expertise propre. Ainsi, le mode de désignation des deux tiers des membres du Conseil de la Nation indique que la représentation des communautés locales, au Conseil de la Nation, se situe d'abord dans le collège électoral qui élit ces membres. L'analyse et l'interprétation des résultats électoraux démontrent aussi que l'hégémonie de la tendance nationaliste (R.N.D. et F.L.N.), au Conseil de la nation, est le reflet de son hégémonie dans les assemblées locales, ce qui affirme la conservation des choix politiques au niveau des communautés locales.

Le tiers restant des membres du Conseil de la Nation pourrait avoir une certaine nuance de légitimité démocratique indirecte, puisée dans celle du Président de la République. Il est vrai que ce procédé de désignation peut s'inscrire dans le cadre du renforcement des pouvoirs législatifs du Président de la République, mais il ne faut pas négliger que celui-ci demeure la clef de voute du régime politique algérien et qu'il est, directement, élu par tout le peuple algérien, détenteur de tous les pouvoirs.

L'effectivité du rôle du Conseil de la Nation et son renforcement, dans la révision constitutionnelle de janvier 2016, concernant les objets relatifs aux collectivités

locales, permettent aussi d'identifier son rôle, en tant que représentant des collectivités locales. De surcroît, le Conseil de la Nation ne s'est pas contenté de ses pouvoirs classiques, il entretient aussi des relations diverses avec son environnement, à travers lesquelles, il offre aux acteurs locaux une résonance et une écoute attentive, favorisant une meilleure communication avec le pouvoir central.

Enfin, l'on peut conclure que le caractère dual du procédé de désignation des organes dirigeants des collectivités locales et des membres du Conseil de la Nation (élection et nomination) pourrait refléter l'aspect double de leur source de légitimité. D'un côté, le peuple algérien, en tant qu'ensemble de communautés locales, constitue une source de légitimité directe pour les organes dirigeants élus des collectivités locales et une source de légitimité indirecte pour les deux tiers des membres du Conseil de la Nation. D'un autre côté, le peuple, en tant qu'ensemble de citoyens, constitue une source de légitimité indirecte, exercée via le Président de la République, pour les organes dirigeants nommés des collectivités locales (les Walis) et pour le tiers nommé des membres du Conseil de la Nation.

Grâce aux modes de désignation de ses membres, le Conseil de la Nation pourrait percevoir les intérêts nationaux, d'une perspective différente, celle du peuple territorialisé, particulièrement après avoir vu son rôle étendu vers un bicamérisme égalitaire, concernant les matières relatives à la vie locale.

## **Conclusion de la seconde partie**

La décentralisation locale a été consacrée, depuis l'indépendance, en 1962, comme mode irréversible d'organisation de l'État algérien.

Avant les premières lois de décentralisation des années 1960, la décentralisation locale était presque une forme de déconcentration administrative. Durant la période socialiste, la stabilité politique a engendré l'infléchissement graduel et souple de la base de légitimité du pouvoir central d'une pure légitimité révolutionnaire à une légitimité révolutionnaire, consolidée par les élections locales, ce qui a permis le retour à la vie constitutionnelle, en 1976.

Après l'adoption de la constitution de 1989, la volonté populaire était allégée des impératifs d'ordre purement idéologiques et les élections locales ont revêtu un caractère plus ouvert.

Le rôle progressif des collectivités locales, après l'instauration du Conseil de la Nation, en 1998, sur le plan socioéconomique et l'incidence directe des élections locales sur la désignation des deux tiers des membres du Conseil de la Nation ont abouti à ce que ce dernier devienne, de plus en plus, un espace d'exercice de la souveraineté nationale, dans une nouvelle perspective, celle du peuple territorialisé, notamment avec la consolidation de son rôle dans les matières relatives à la vie locale par la révision constitutionnelle de janvier 2016.

## Conclusion générale

Cette recherche a tenté de rechercher un lien direct et déterminant entre un certain degré d'autonomie des collectivités locales et les fondements du Conseil de la Nation, en Algérie.

La démarche choisie s'est appuyée sur l'interaction des éléments structurels et fonctionnels des collectivités locales et du pouvoir central, depuis l'indépendance, en 1962, jusqu'à la révision constitutionnelle de 2016, compte tenu du contexte propre à l'Algérie et des traditions inspiratrices, sans négliger la comparaison avec les autres expériences qui se sont développées dans des circonstances similaires et ce, afin de mieux percevoir les spécificités du contexte algérien.

Compte tenu du fait que les collectivités locales ont été, de 1962 à 1990, l'un des socles de légitimité du pouvoir central, sous l'égide du Parti unique, à travers la prise en charge d'une part non négligeable des affaires publiques, cette recherche suppose que l'ouverture de l'Algérie au multipartisme, en 1989, a constitué un point de repère pour son but.

La constitution de 1989 a permis l'émancipation des élections locales et l'action des collectivités locales du carcan du socialisme et du Parti unique, particulièrement par le biais de la loi électorale de 1989 et des lois de décentralisation de 1990.

La discordance entre les assemblées locales, librement élues, en 1990, et un pouvoir central obsolète, la rupture du processus électoral par l'armée, en 1992, après le premier tour des élections législatives, remportées par une force islamiste, et l'entrée du pays dans une crise multidimensionnelle : politique, sécuritaire et socioéconomique, ont mis à découvert l'échec de la constitution de 1989, mise à l'épreuve d'assurer une transition démocratique souple et pacifique.

Cette situation a incité le pouvoir constituant à élargir la représentation des différentes composantes de la société algérienne dans le parlement pour prévenir le recours à la violence pour accéder au pouvoir et l'accaparement de la vie politique.

La recherche d'une nouvelle formule d'équilibre des pouvoirs centraux a coïncidé avec un cadre juridique des collectivités locales favorable à une meilleure répartition des compétences et des ressources avec l'État central et à un meilleur équilibre entre la représentation de l'État et des communautés locales dans les organes dirigeants locaux. Ces deux éléments ont conduit à l'adoption du bicamérisme.

L'instauration de la seconde chambre parlementaire a prouvé son effectivité dans l'affermissement et le raffermissement de son rôle et dans la mise à niveau de l'autonomie des collectivités locales pour répondre aux exigences politiques et socioéconomiques de l'époque. En outre, les deux tiers élus des membres du Conseil de la Nation, en tant que relais naturels des collectivités locales, ont réussi à confirmer l'utilité de la perspective territoriale dans la conception de l'intérêt général, ce qui a été consacré par un bicamérisme égalitaire, concernant les matières touchant à la vie locale, conformément à la révision constitutionnelle de janvier 2016.

En conséquence, l'on peut conclure que le degré d'autonomie des collectivités locale au début des années 1990, ne serait-ce que dans les textes, a constitué, conjointement avec la volonté constituante d'élargir la représentation au parlement, le socle direct et déterminant pour instituer une seconde chambre parlementaire, notamment parce que l'interaction effective entre celle-ci et les collectivités locales a conduit à davantage de consolidation de ses bases de légitimité et de promotion de l'autonomie de ces dernières. Pour mieux encadrer cette interaction, le pouvoir constituant pourrait consacrer, plus précisément, les grands principes de la libre administration des collectivités locales :

- leur représentation par le Conseil de la Nation ;
- l'adéquation entre les compétences dévolues et les ressources disponibles ;
- leur disposition d'un pouvoir réglementaire conséquent pour la mise en œuvre de leurs compétences ;
- davantage d'implication des communautés locales dans la gestion des affaires locales (pétition, référendum) ;
- le droit de saisir le Conseil constitutionnel d'une exception d'inconstitutionnalité lorsqu'une mesure législative porte atteinte à leur cadre constitutionnel.

## **Annexe n° 1 :**

### **Discours du Président de la République à l'occasion de l'installation du comité de la réforme des structures et des missions de l'État**

(Alger, Samedi 25 Novembre 2000)

Monsieur le Président du Conseil de la nation,

Monsieur le Président de l'Assemblée populaire nationale,

Monsieur le Président du Conseil constitutionnel,

Monsieur le Chef du Gouvernement,

Excellences,

Monsieur le Président du Comité de la Réforme des Structures et des Missions de l'État,

Mesdames, Messieurs les Membres du Comité,

Mesdames, Messieurs,

La crise nationale que notre pays a tragiquement vécue cette dernière décennie est, avant tout, en dépit de son caractère multidimensionnel, une crise de l'État. Un État ébranlé dans ses fondements, déséquilibré, affaibli, menacé d'un effondrement programmé, totalement disqualifié aux yeux des citoyens et discrédité au niveau international était devenu incapable d'assumer ses missions les plus élémentaires. Aujourd'hui, l'État, qui sort de la tourmente, reprend ses prérogatives de puissance publique, réaffirme sa présence et son autorité, dans tous les domaines, sur l'ensemble du territoire national et retrouve sa pleine crédibilité sur le plan international.



Mais l'ampleur de cette crise nationale qui a secoué le pays tout entier nous a fait prendre conscience de la profondeur du mal, de l'extrême vulnérabilité de l'État et, par suite, de la nécessité impérieuse de tirer, sans délai, les leçons de cette dramatique expérience et d'engager résolument, avec détermination, l'œuvre attendue de restauration de l'État sur des fondements sains et indiscutables en harmonie avec l'évolution institutionnelle, politique, économique et sociale du pays et sur la base de nouveaux rapports à établir entre l'État et le citoyen.

La Réforme de l'État est l'un des plus grands, sinon le plus grand chantier national que je me suis engagé, devant le peuple, à réaliser. L'installation solennelle du Comité de la Réforme des Structures et des Missions de l'État à laquelle je procède aujourd'hui constitue, à cet égard, une étape décisive dans la reconstruction de l'État qui conditionne la réalisation effective de tous les autres chantiers déjà entrepris ou envisagés. La signification d'un tel événement doit donc être perçue dans toutes ses dimensions et implications pour bien mesurer sa portée et apprécier ce qu'il peut représenter dans la mise en œuvre de la politique de renouveau national dont il est porteur.

La construction de l'État, nous le savons, nous l'avons vécue, est une œuvre de très longue haleine. Au lendemain de l'indépendance, il s'agissait de restaurer l'État algérien, de mettre en place les nouvelles institutions politiques et administratives, d'assumer pleinement la souveraineté nationale, de faire face aux graves problèmes auxquels notre État était confronté et de réaliser, dans les circonstances de l'époque, le développement économique et social du pays. L'œuvre de consolidation de l'État entreprise par la suite, à travers notamment de grandes réformes de structures, visant à bâtir un État régi par des lois, basé sur une morale et appelé à survivre aux gouvernements et aux hommes, est restée inachevée.

L'État, facteur de modernité, ne peut rester sans changer alors que tout change autour de lui. Les évolutions institutionnelles et les mutations économiques que l'Algérie a connues au cours de cette dernière décennie ont considérablement modifié le paysage politique, économique, social et culturel du pays. La société algérienne a évolué. Les aspirations de l'Algérien ne sont plus les mêmes et ses attentes légitimes sont plus exigeantes. Il conçoit, aujourd'hui, différemment ses rapports avec l'État. D'autre part, les progrès scientifiques, techniques et

technologiques ainsi que le mouvement général des idées à travers le monde ont sensiblement modifié notre environnement international.

L'État doit donc fondamentalement s'adapter à cette nouvelle donne. Une réforme fondamentale certes, mais pour quel État ? Un État de droit, sans aucun doute, au service du peuple, qui fonde démocratiquement sa légitimité sur l'adhésion consciente et confiante du citoyen. Un État moderne, fort et efficace, mais lié par la loi qu'il a faite et qu'il est chargé de faire respecter. Un État garant de l'intérêt général, de la sécurité des personnes et des biens, de la cohésion sociale, de l'unité et de la solidarité nationales en mesure de répondre aux besoins et aux attentes du citoyen et de défendre, en toutes circonstances, les intérêts supérieurs de l'Algérie dans le monde.

Après la phase initiale de la construction et de la consolidation de l'État, les réformes nécessaires qui s'imposaient alors pour adapter l'État à l'évolution de notre société sont intervenues d'une manière fragmentaire, par à coup, sans vision. Au lieu de poser les problèmes de l'organisation et du fonctionnement de l'État dans leur globalité, on a, sans volonté politique affirmée, préféré agir par retouches en mettant délibérément de côté les questions les plus difficiles, les plus sensibles, c'est-à-dire les plus urgentes et les plus attendues, laissant ainsi sans solution les véritables problèmes de fond, ce qui n'a pas manqué d'accroître les contradictions que les réformes avaient précisément pour mission de résoudre, d'aggraver la complexité de l'État et d'alourdir considérablement son fonctionnement.

La réforme de l'État qui est aujourd'hui envisagée, s'inscrit dans une toute autre démarche et a, bien entendu, une portée sans commune mesure avec les tentatives qui l'ont précédée. Pour la première fois depuis l'indépendance, seront étudiés simultanément, à la faveur d'une approche globale et coordonnée, tous les aspects de l'organisation et du fonctionnement de l'État : la redéfinition des missions et des structures de l'État à tous les niveaux, leur articulation avec les établissements et entreprises publics, la mise en place de mécanismes de coordination, de régulation et de contrôle tant au niveau central que local ainsi que la refonte corrélative de l'ensemble des statuts des agents de l'État quels que soient la nature et le niveau de leurs responsabilités.

Dans cette perspective, le Comité de la Réforme des Structures et des Missions de l'État a pour mission générale de procéder à l'étude et à l'évaluation de tous les aspects relatifs aux fondements, à l'organisation et au fonctionnement de l'État et de proposer, au terme de cette évaluation et du diagnostic rigoureux qu'il aura établi, les éléments d'une réforme d'ensemble de l'État traduisant les évolutions institutionnelle, politique, économique, sociale et culturelle du pays, répondant aux exigences d'un État moderne et aux impératifs d'un État de droit régi par des règles d'organisation et de fonctionnement transparentes, qui garantit l'exercice des droits et libertés des citoyens, une gestion publique orientée vers la satisfaction des besoins collectifs et favorisant le développement d'une culture du service public.

Mesdames, Messieurs,

Dans votre définition des missions de l'État au niveau central, il convient de ne pas perdre de vue que le champ d'intervention de l'État à ce niveau s'est complètement modifié au cours de ces dernières décennies. Le rôle de l'État s'est réduit dans certains domaines, notamment économique et social, pour laisser plus de place à l'initiative privée ; il est, par contre, devenu plus sensible pour toutes les questions touchant aux droits et libertés des citoyens. L'émergence de l'économie de marché démontre chaque jour les limites de la gestion étatique face à un secteur privé de plus en plus entreprenant. Les avancées dans la voie de la construction d'un système institutionnel fondé sur la primauté du droit et l'exercice des libertés collectives et individuelles constituent désormais des données incontournables qu'il faudra nécessairement prendre en compte, consolider et renforcer.

Pour toutes ces raisons, il me paraît essentiel de vous rappeler quelques principes qui devront sous-tendre votre démarche lorsque vous serez appelé à vous pencher sur la définition des missions des administrations centrales des ministères. En premier lieu, il s'agira de recentrer les missions des administrations centrales sur les fonctions stratégiques de conception, d'analyse, de prévision, de régulation, d'animation et de contrôle ; cela devra se traduire nécessairement par un allègement des structures centrales et un redéploiement des tâches de gestion et d'exécution vers les espaces déconcentrés et décentralisés.

Il importe, en second lieu, de sauvegarder le principe de continuité de l'action de l'État qui implique une certaine stabilité des structures de l'administration centrale qui peut, d'ailleurs, être obtenue en aménageant au sein de chaque ministère, dans un cadre organique cohérent, des ensembles structurés de compétences homogènes qui pourraient, en cas de modifications des structures gouvernementales, être transférés d'un département ministériel à l'autre, sans pour autant entraîner, comme c'est souvent le cas, de véritables démantèlements de certaines administrations préjudiciables à la stabilité et au bon fonctionnement de l'État central.

C'est une préoccupation de même nature qui conduit à souhaiter que l'organisation interne de chaque ministère soit à l'avenir fondée sur un certain nombre de principes communs à l'ensemble des départements ministériels de manière à ce que chaque organigramme puisse être défini selon des règles d'organisation et de fonctionnement auxquelles tous les ministères doivent se conformer pour faciliter les relations fonctionnelles et éviter un développement désordonné des structures ministérielles. C'est dans cet esprit que devront être déterminés la place, le rôle et les prérogatives du secrétariat général, du cabinet, de l'inspection générale et des autres structures du ministère ainsi que la mise en place de mécanismes internes de coordination et d'information indispensables pour la cohérence des activités ministérielles.

Tous les ministères, quelle que soit leur organisation interne, concourent à l'action gouvernementale. Celle-ci doit être cohérente dans sa conception et dans sa mise en œuvre. La coordination interministérielle permet de réaliser cet objectif. Les conditions dans lesquelles la coordination interministérielle est organisée et les aspects qu'elle peut revêtir déterminent, en grande partie, l'efficacité de l'action gouvernementale et la qualité des grandes décisions qui engagent l'avenir du pays. Il vous appartient d'étudier, à travers, notamment, l'organisation des méthodes de travail gouvernemental, les différents mécanismes de coordination qui permettent, à tous les niveaux, d'harmoniser l'activité des départements ministériels et d'assurer, le cas échéant, les arbitrages nécessaires aux niveaux appropriés.

Par ailleurs, il faut garder à l'esprit que l'Algérie a vécu des situations dramatiques qui ont obligé les pouvoirs publics en place à prendre, dans des conditions difficiles, sous la contrainte, des mesures d'exception et d'urgence imposées par les circonstances. Il importe que l'État puisse fonctionner normalement, en toutes circonstances, y compris en période de crise et se prépare à agir sur le long terme à travers un mécanisme préétabli qui prend en charge non seulement les situations exceptionnelles ou d'urgence déjà identifiées dans la constitution, mais, également, les situations de crises probables qui peuvent survenir dans la vie de la nation. J'estime, par conséquent, qu'il est nécessaire que notre pays se dote d'une instrumentation élaborée, précise et opérationnelle et des moyens correspondants pour faire face à de telles situations.

Mesdames, Messieurs,

Le recours à l'administration consultative est une pratique assez répandue dans notre pays et qui a très souvent permis d'éclairer utilement l'action et les décisions de l'administration centrale. Il se trouve, néanmoins, que les organes consultatifs mis en place, ces dernières années, au gré des circonstances, pour suppléer une représentation sociale défailante, accompagner l'action des autorités exécutives ou répondre à des exigences sociales et culturelles, quand ils n'avaient pas simplement pour objet de palier la carence d'une administration, ont démontré, pour beaucoup d'entre eux, leur incapacité à répondre, correctement, aux finalités pour lesquelles ils ont été créés.

En prenant en compte ces considérations, vous serez amené à faire le point sur la situation qui prévaut dans ce domaine, en partant du principe que c'est l'expertise avérée de ces conseils, leur efficacité et la qualité de leurs prestations par rapport aux objectifs qui leur sont assignés et aux moyens mobilisés, qui détermineront, à l'avenir, le maintien ou la suppression de ces organes. Au-delà, il vous appartient d'étudier les conditions dans lesquelles les organes consultatifs pourront être créés, leur composition arrêtée, leurs attributions précisées et d'une manière générale les conditions dans lesquelles ils doivent répondre aux objectifs et aux attentes qui pourraient justifier leur mise en place.

La fonction de contrôle est indispensable. Elle est nécessaire pour s'assurer que les lois et les règlements sont correctement appliqués, que les décisions prises sont bien exécutées et que les responsabilités, à tous les niveaux, sont complètement assumées. Mais les missions de contrôle bien conduites ne doivent en aucun cas gêner le fonctionnement des organismes contrôlés. Il est nécessaire que les différents systèmes de contrôle puissent accomplir la plénitude de leurs missions, en disposant d'une large autonomie par rapport aux organismes contrôlés mais en engageant aussi, sans complaisance, leur propre responsabilité en cas de négligence dans l'accomplissement de leur charge. Le contrôle doit être efficace mais intelligent. Ce qui me paraît le plus important, c'est que vous vous attachiez à dégager une conception du contrôle qui ne perde pas de vue les objectifs et les finalités de la fonction surtout saisie dans sa dimension préventive et pédagogique. Les organes, les mécanismes et les procédures qui seront, le cas échéant, proposés, devront répondre à ces finalités.

La fonction de régulation est devenue très importante. L'État n'est plus seul à décider, d'autres acteurs interviennent dans les secteurs qui lui étaient précédemment réservés. C'est précisément dans ce nouveau contexte que l'État, garant de la cohésion sociale et du fonctionnement harmonieux des différents secteurs d'activité de l'économie nationale, doit s'affirmer, mais autrement. Le Comité devra, à cet égard, examiner les conditions dans lesquelles la fonction de régulation est assumée au niveau des structures de l'État en général et des administrations publiques en particulier. L'analyse portera sur la finalité de cette fonction essentielle, son champ d'application, ses mécanismes et ses moyens d'intervention ainsi que sur les conditions et procédures de mise en œuvre au regard des exigences de l'équilibre de l'économie nationale et des attentes notamment des opérateurs économiques et sociaux. Sur la base de son analyse et de son diagnostic, le Comité proposera toutes mesures destinées à améliorer ou à aménager l'organisation et le fonctionnement des structures de régulation en rapport avec les objectifs poursuivis.

Mesdames, Messieurs,

La réforme des administrations centrales ne peut naturellement produire l'ensemble des effets attendus que si elle est harmonieusement accompagnée par des mesures substantielles d'adaptation de nos collectivités territoriales. La redéfinition des missions de l'administration centrale à laquelle le comité aura procédé entraînera, inévitablement, des transferts de l'exercice de certaines compétences de l'État au profit des collectivités territoriales, prolongements naturels de l'action globale de l'État sur l'ensemble du territoire national.

C'est à la lumière de cette nouvelle situation que le Comité est invité à analyser et évaluer les conditions dans lesquelles la politique de décentralisation et de déconcentration a été mise en œuvre jusqu'ici et à formuler ses propositions pour l'avenir. En effet, après plus de trois décennies d'expérience en ce domaine, nous devons nous interroger sur les conditions dans lesquelles ont été perçus et mis en œuvre les principes fondateurs de l'organisation de nos collectivités territoriales et tirer les leçons de cette riche expérience pour rendre plus cohérente l'action de l'État en harmonie avec celle des assemblées élues au niveau local lieu privilégié de participation des citoyens à la gestion des affaires publiques.

Dans cette perspective, vous serez sans doute amenés à examiner toutes les implications qui résulteront des nouvelles missions de l'État et à étudier les mesures propres à donner un nouvel essor à la décentralisation. Vous aurez, à cette occasion, à vous interroger sur les dispositions qui pourraient contribuer à une identification plus précise des responsabilités notamment celles que les élus tiennent de leurs mandats populaires et celles qui résultent des missions de puissance publique dont l'État les investit. Une telle démarche permettra de clarifier les règles du jeu contenues dans la décentralisation, de favoriser l'exercice des responsabilités respectives et de développer harmonieusement sur des bases saines la démocratie locale.

La décentralisation au profit des collectivités locales ne peut remplir pleinement son objet que si elle est parallèlement accompagnée par une déconcentration correspondante qui implique une plus grande délégation de compétences aux autorités territoriales de l'État plus proches des réalités quotidiennes du terrain. C'est sur la base de ces considérations que le Comité devra examiner la répartition des compétences entre les administrations centrales de l'État et les services déconcentrés au regard des objectifs, des moyens, et des finalités de l'État tant au niveau central que territorial. Dans ce cadre, le Comité évaluera, à la lumière des expériences conduites, les instruments et mécanismes de coordination, d'animation et de contrôle des services déconcentrés de l'État au niveau de la wilaya y compris les articulations avec les établissements publics implantés localement, et proposera toute mesure de nature à renforcer la cohérence et l'efficacité de l'action de l'État à travers notamment le rôle clairement défini du wali, représentant de l'État au niveau de la wilaya.

Le wali, autour duquel s'ordonnent normalement les activités de la wilaya, demeure précisément au centre de la problématique des mécanismes de coordination intéressant les services extérieurs qui représentent localement les ministères et prolongent leur action dans la circonscription où ils sont implantés. Votre Comité examinera toutes les dispositions susceptibles de favoriser la mise en œuvre coordonnée de la politique du gouvernement au niveau de la wilaya et de formuler des propositions concernant l'implantation territoriale, l'organisation, les relations fonctionnelles et les mécanismes de coordination des services extérieurs dans une perspective novatrice et rigoureuse, porteuse de clarté, de convergence et de complémentarité de leur action. Ces propositions seront assorties de principes directeurs pouvant asseoir une organisation administrative et spatiale intermédiaire à différents échelons y compris, si vous l'estimez nécessaire et justifié, entre les administrations centrales et la wilaya.



Mesdames, Messieurs,

Le Comité aura, également, à examiner l'importante question des établissements publics qui mérite une réflexion critique. L'État n'a encore jamais défini clairement sa politique à l'égard des établissements publics ni le rôle exact qu'ils sont appelés à jouer dans le fonctionnement de l'État. La création des établissements publics est intervenue depuis l'indépendance d'une manière empirique sans que le cadre général et les principes de leur création soient préalablement définis. La multiplication des établissements publics et la diversité de statuts qui ont résulté de cette situation a entraîné une certaine confusion des responsabilités dans la gestion de ces établissements.

Aujourd'hui, il est temps de faire un inventaire exhaustif des différents types d'établissements publics, d'examiner les spécificités propres à chaque catégorie et de s'interroger, à la lumière des nouvelles missions de l'État, sur leur avenir comme outil de modernisation de l'administration. Dans l'hypothèse où il est établi que les missions confiées à ces établissements doivent continuer à être assumées selon le schéma actuel, il y a lieu, alors, de s'interroger sur la pertinence des formes d'organisation, des modes de gestion et des règles de fonctionnement par rapport aux objectifs qui leur sont assignés.

D'une manière plus générale, il importe, au plus haut point, de clarifier les missions des établissements publics et leurs relations avec l'État. Le Comité devra, à la lumière de l'inventaire des types d'établissements publics existants et de l'évaluation de leur fonctionnement, proposer un cadre juridique de référence aux différentes catégories d'établissements publics qui permettra de définir clairement les conditions dans lesquelles ils pourront à l'avenir être créés, les missions qui leur sont assignées, l'autonomie de gestion nécessaire qui leur sera attribuée pour la réalisation de leurs objectifs mais aussi, en contrepartie, les règles précises selon lesquelles l'État devra pouvoir évaluer et apprécier les résultats dont les établissements publics sont redevables à la collectivité nationale .

Mesdames, Messieurs,

Un des piliers de la réforme concerne la recherche d'une nouvelle relation entre l'État et ses agents fondée sur une vision commune de l'intérêt général et du service public. Le système de fonction publique pratiqué en Algérie depuis plusieurs décennies et qui n'est, au demeurant, que le reflet de notre conception de l'État aux différentes étapes de son évolution peut, à la lumière de cette longue expérience, soulever une série de questions pertinentes, notamment, celle de savoir s'il est toujours adapté à l'évolution de notre société et aux exigences des nouvelles missions d'un État moderne. Il n'est, dès lors, pas interdit de s'interroger sur le bien fondé des principes et des règles qui le régissent actuellement dans le cadre de la réflexion générale que vous allez engager sur la réforme de l'État.

Est-il, par exemple, entendu, une fois pour toutes, que la logique des résultats et de la productivité soit une notion qui doit être totalement exclue de la fonction publique algérienne ? Doit-on définitivement se résigner à ce que la lourdeur d'un statut général de la fonction publique continue de garantir la médiocrité et de paralyser des pans entiers de services publics ? Faut-il rappeler, à cet égard, que les garanties accordées aux fonctionnaires ont été instituées dans l'intérêt général pour permettre aux agents de l'État d'accomplir dignement leur mission de service public et non pour leur octroyer des privilèges qu'aucun citoyen ne doit disposer dans ce pays. C'est dans cet esprit et pas autrement, qu'il convient de restaurer la dignité des serviteurs de l'État dont la compétence et le dévouement demeurent les atouts essentiels pour réussir une réforme qui est, aujourd'hui, collectivement engagée.

Votre réflexion doit, selon une approche globale, porter sur tous les éléments d'une nouvelle politique de la fonction publique, dans toutes ses dimensions, au regard de la redéfinition des missions et du rôle de L'État que le Comité aura dégagés. Dans ce cadre, il est nécessaire d'examiner et d'analyser la situation de l'ensemble des agents de l'État, y compris de ceux d'entre eux qui ne répondent pas à la définition actuelle du fonctionnaire mais qui concourent régulièrement au fonctionnement des services publics. Il est, en effet, indispensable d'avoir cette vision d'ensemble pour que vous puissiez vous interroger, en connaissance de cause, sur l'opportunité de maintenir, modifier ou transformer le champ d'application du statut général de la

fonction publique, les principes sur lesquels il est fondé et les dispositions différenciées ou non qui devraient, à l'avenir, régir tous les agents de l'État.

La nouvelle politique de la fonction publique que les travaux de votre Comité contribueront à dégager, déterminera également les conditions dans lesquelles elle sera appliquée. Les institutions de formation des agents de l'État seront, dans le cadre d'une redéfinition de leurs structures et de leurs missions, appelées à jouer un rôle fondamental à cet égard. Ces institutions constitueront, en effet, l'instrument majeur de la mise en œuvre de la nouvelle politique de la fonction publique. Pour servir l'État, il faut être préparé à cette tâche. C'est au sein des institutions de formation que les futurs cadres de l'État devront acquérir un sens rigoureux du service public qui implique que leurs démarches soient exclusivement inspirées par l'intérêt général et le souci permanent de répondre aux attentes du citoyen dont ils demeurent les humbles serviteurs. Les cadres de l'État devront être recrutés selon des critères exigeants, formés dans la culture du service public et assujettis à de strictes obligations indissociables des responsabilités qui leur sont confiées. Ils doivent s'y conformer sans réserve. Mais, en même temps, on ne doit pas perdre de vue que les cadres représentent l'État dans l'exercice de leurs fonctions et qu'ils agissent en son nom. Ils doivent donc être respectés. Un État qui ne respecte pas ses cadres, scie lui-même la branche sur laquelle il est assis....

L'autre rapport de confiance que l'État doit établir et qui n'est pas sans lien avec le précédent, concerne le citoyen. La réforme de l'État, sous tous ses aspects, n'aura accompli sa finalité que si elle parvient à rétablir des relations saines et confiantes entre l'État et le citoyen. Le Comité devra dans cette perspective placer le citoyen au cœur de la problématique de la réforme de l'État. La réflexion et les propositions que vous serez amenés à présenter s'attacheront à prendre réellement en charge les aspirations du citoyen à participer de manière plus active à la gestion des affaires publiques, à exercer sans entraves ses droits et libertés et à être traité avec respect et dignité.

Mesdames, Messieurs les membres du Comité,

La réforme de l'État, par l'ampleur et l'importance des questions qu'elle soulève et la nature des enjeux qu'elle comporte, aura un impact déterminant sur la mise en œuvre de la politique de renouveau national. La réforme de l'État est donc l'affaire de tous : de tous les responsables à quelque niveau que ce soit, des agents de l'État et de l'ensemble des citoyens. La tâche est immense et vous mesurez l'importance et la portée de la mission qui vous est confiée.

Votre Comité est composé de hauts cadres qui ont une compétence incontestable, une expérience et une autorité reconnues dans les différents secteurs où ils ont exercé des responsabilités importantes dans l'appareil de l'État. Vous serez amené à procéder à de larges auditions de tous ceux qui exercent ou qui ont exercé des responsabilités significatives et qui sont en mesure de vous éclairer et de vous faire bénéficier du fruit de leur expérience. Le Comité devra, également, associer à ses travaux, à travers des groupes de travail ad hoc, des représentants de tous les ministères et secteurs concernés et aura aussi la latitude de faire appel à toute personne dont la compétence, la qualification et l'expérience lui paraîtront de nature à apporter une contribution utile à ses travaux.

Enfin, le Comité présentera, au terme de ses travaux, un rapport général, accompagné de tous les instruments de mise en œuvre des réformes qu'il propose. Il devra, dans ce cadre, examiner et étudier toutes les conséquences juridiques et institutionnelles qu'une réforme de cette ampleur peut entraîner dans l'organisation et le fonctionnement de l'État. Celles-ci doivent retenir toute votre attention car elles constituent le prolongement et l'aboutissement de vos travaux. S'il est clair que les aménagements institutionnels proprement dit ne sont pas de votre ressort, vous devez cependant les mettre en évidence dans les formes appropriées pour qu'ils puissent, le moment venu, s'il y a lieu, être pris en considération.

Mesdames, Messieurs,

Telle que je viens de la définir, la mission du Comité de la Réforme des Structures et des Missions de l'État est difficile et délicate, non seulement par suite de la complexité des problèmes qu'il aura à examiner mais aussi et surtout parce que nous attendons de ses travaux une vision plus claire de l'État que nous voulons édifier, à la fois proche des réalités de notre pays et de notre société, et susceptible de satisfaire nos ambitions de faire entrer l'Algérie dans la modernité du XXIème siècle.

Le Comité aura certes une mission importante dont l'étendue est définie notamment par les termes de la lettre de mission, mais il doit l'assumer dans le respect des attributions et des prérogatives des différents départements ministériels qui conservent, bien entendu, dans tous les domaines de leurs activités l'entière responsabilité de l'organisation, du fonctionnement et de la gestion des secteurs dont ils ont la charge et auxquels il ne peut, en aucun cas, se substituer.

Le Comité est avant tout un organe de réflexion, d'étude, d'analyse, d'évaluation et de proposition. Il est ainsi appelé à l'issue de ses travaux à présenter, également, dans son rapport, les implications des réformes qu'il propose pour permettre aux pouvoirs publics de prendre, le moment venu, en pleine connaissance de cause les décisions qui en découlent.

C'est dans cet esprit que le Comité peut être assuré de notre ferme volonté de tout mettre en œuvre pour que l'État de demain réponde en premier lieu aux préoccupations de nos concitoyens ; par ses structures, ses méthodes de travail et les responsables chargés de l'animer ou de le représenter, il doit être digne du soutien et de la confiance de la population, à laquelle il doit garantir la sécurité et la prospérité dans un pays ayant retrouvé son audience et sa respectabilité dans le monde.

Je remercie les membres du Comité d'avoir bien voulu accepter la charge qui leur est imposée, et je leur souhaite un grand succès dans leurs travaux, succès qui sera finalement celui du peuple algérien tout entier.

Mesdames, Messieurs,

A la veille du mois sacré de Ramadhan, alors que chaque citoyen Musulman dans notre pays s'y prépare, comme à l'accoutumée, spirituellement, recherchant la bénédiction de Dieu, le tout puissant, et œuvrant à la glorification de l'Islam, je prie Dieu de vous accorder sa sainte bénédiction et de guider vos pas au mieux des intérêts de notre peuple et de notre pays. En ce mois sacré de Coran, de jeûne et de piété, j'implore Dieu, le tout puissant, d'accorder sa sainte miséricorde à notre peuple et la prospérité à la Nation Musulmane toute entière.

Louanges à Dieu. Il accorde ses bienfaits à qui il veut, et éprouve parmi ses créatures qui il veut, pour reconnaître les résistants et ceux qui s'arment de patience.

La Nation Arabe étant comme un seul corps, un membre atteint entraîne l'affaiblissement des autres. Je vous recommande, frères et sœurs citoyens, de faire preuve de mansuétude, d'être solidaires et surtout d'aider les nécessiteux et les démunis dans notre pays. Dieu aime les âmes charitables, lui qui dit: "Quant aux bienfaits de ton Seigneur, raconte - les".

Merci pour votre attention.

Que le salut de Dieu soit sur vous.

## **Annexe n° 2**

### **Discours du Président de la République à l'occasion de l'ouverture de la réunion Gouvernement - walis**

ALGER, 9 décembre 2006

Mesdames et Messieurs les membres du Gouvernement,

Madame et Messieurs les Walis,

Mesdames et Messieurs, Honorable assistance,

Je profite de l'occasion que m'offre la commémoration de la journée internationale contre la corruption fixée au 9 décembre par l'Assemblée générale de l'ONU, pour saluer l'entrée en vigueur de la Convention des Nations Unies contre la corruption.

La communauté internationale est engagée dans la mise en œuvre de cet instrument avec la volonté d'assurer son efficacité, la corruption ayant atteint dans le monde des limites dangereuses et intolérables.

En cette journée internationale commémorative, je voudrais réaffirmer notre ferme détermination à combattre la corruption avec toute la vigueur nécessaire et à prendre les mesures utiles pour faire cesser ses effets dévastateurs.

En luttant contre la corruption, nous voulons éliminer un des plus grands obstacles au développement et au bien-être de nos populations. Ce défi, nous le relèverons avec la participation de toutes les composantes de la société, loin de toute surenchère, démagogie et activisme, individuel ou partisan.

Toute personne ayant des dossiers ou des preuves se doit impérativement et promptement en saisir les services compétents de la justice sans autorisation préalable de qui que ce soit. C'est là un droit de chaque citoyen, de chaque responsable à tous les niveaux, en même temps qu'un devoir qui procède de la contribution volontaire à l'assainissement de la salubrité publique.

Ceci bien entendu ne doit conduire ni à la délation ni à des règlements de compte indignes de la respectabilité de tout citoyen et bien entendu de celle de tout responsable.

Convaincue que la lutte contre la corruption est un élément clef dans la promotion de la bonne gouvernance et l'avènement d'un développement durable, l'Algérie a été parmi les premiers pays à ratifier la Convention des Nations unies, ainsi que la Convention africaine contre la corruption.

Nous avons traduit dans notre législation nationale ces conventions, en promulguant la loi relative à la prévention et à la lutte contre la corruption, qui constitue un cadre législatif global, novateur et rigoureux.

Ce combat est l'affaire de l'ensemble de notre société et traduit la volonté du peuple algérien de moraliser la vie publique et de libérer nos énergies en vue de mener à bien la tâche gigantesque à laquelle nous nous sommes attelés de parfaire l'édification de notre État de droit et de poursuivre notre développement économique.

Mesdames, Messieurs,

Cette rencontre vous a permis d'apprécier l'état d'avancement des programmes d'équipement public en cours d'exécution, au titre de la période 2005-2009, qui mobilisent des montants d'une importance jamais enregistrée par notre pays dans sa stratégie de développement, au cours d'une période quinquennale.

Ces montants, inscrits entièrement dans des autorisations de programme, seront disponibles pour la réalisation, notamment du programme complémentaire de soutien à la croissance de 9.533 milliards de DA concernant l'ensemble du territoire, du programme spécifique des régions des Hauts Plateaux de 692 milliards de DA et du programme spécifique des wilayas du Sud de 434 milliards de DA.

Cette enveloppe budgétaire globale de l'ordre de 144 milliards de dollars est impressionnante, mais elle tient compte des retards accusés, durant les années difficiles de 1990 à 2000, dans le développement des infrastructures économiques et sociales ainsi que dans le processus des réformes.



Elle répond à nos ambitions et à notre détermination à concrétiser un développement intégré et accéléré du pays, par la consolidation des structures de la société et la réalisation d'une croissance économique en phase avec ses potentialités et ses aspirations.

L'analyse de l'état d'avancement des projets inscrits montre, en substance, que les chantiers de faible consistance ou de consistance répétitive progressent dans les secteurs du logement, des routes, des infrastructures scolaires, universitaires et de formation professionnelle, dans les programmes communaux de développement, dans la petite hydraulique, l'énergie et dans d'autres secteurs encore.

De leur côté, les grands projets structurants sont en phase de finalisation de leurs études détaillées, dans les secteurs des travaux publics et des transports ferroviaires particulièrement, pour un démarrage imminent de leur mégachantiers.

Certains secteurs sont confrontés au manque d'entreprises de réalisation, notamment dans les zones éloignées ou enclavées et à la raréfaction des matériaux de construction tels que les granulats et le ciment. Ces contraintes étaient prévisibles et le gouvernement devra redoubler d'efforts pour leur dépassement.

Les mesures déjà prises dans ce sens doivent être consolidées à l'effet d'accélérer l'ouverture et l'exploitation des carrières, d'utiliser au mieux les capacités de production des cimenteries, de recourir, chaque fois que nécessaire, au partenariat pour augmenter le potentiel des entreprises de réalisation et assurer, en même temps, leur mise à niveau.

Le budget d'équipement public de 2007 prévoit un montant de 1.453 milliards de DA au programme complémentaire de soutien à la croissance, 237 milliards de DA au programme des Hauts Plateaux, 151 milliards de DA au programme des wilayas du Sud et 207 milliards de DA à la réalisation de tranches supplémentaires en chemins communaux, voiries urbaines et réseaux divers.

Je vous ai signalé en juin passé que le montant des investissements était de 13.500 DA par habitant en 2005, avec les données précédentes, il sera de 62.060 DA par habitant en 2007, enregistrant une hausse de 360 % en deux ans, la hausse de ce ratio entre 2001 et 2005 avait été de 237 %.

Mesdames, Messieurs,

Je prends acte des dispositions qui sont déjà prises à tous les niveaux pour, d'une part, consolider le rôle et la place de l'administration locale, dans les domaines financiers, économiques et organisationnels et, d'autre part, renforcer la coordination intersectorielle sur le plan normatif et de réalisation des programmes d'investissement.

Il est cependant essentiel de dépasser la phase de l'action normative pour atteindre rapidement la mise en œuvre concrète sur le terrain opérationnel de l'amélioration de l'efficacité de l'action publique et de la satisfaction des besoins des citoyens. Toutes ces mesures devront être relayées et soutenues par un effort de professionnalisation des structures et des hommes et de modernisation des méthodes et des procédures administratives.

Tout d'abord, les systèmes budgétaires devront intégrer des budgets-programmes à vocation pluriannuelle. Cette approche de type managérial a pour but d'orienter les finances publiques vers la performance et le résultat mesurable, à travers une utilisation plus rationnelle de la ressource financière et une meilleure satisfaction de la demande sociale.

Elle permettra également d'accroître la transparence des informations budgétaires, de faciliter le suivi de la réalisation des programmes et la plénitude de l'exercice des fonctions d'évaluation et de contrôle.

La réforme fiscale doit se poursuivre après les baisses récentes de la charge fiscale pesant sur les entreprises, notamment en matière d'impôt sur les bénéfices des sociétés, la taxe sur l'activité professionnelle et de la suppression du versement forfaitaire.

La réduction des taux d'imposition sera accompagnée d'un effort d'élargissement de l'assiette fiscale dont l'objectif recherché est d'assurer une meilleure répartition de la charge fiscale.

L'institution de l'Impôt Forfaitaire Unique pour les petits contribuables, la création d'une structure spécialisée pour les grandes entreprises, la simplification des procédures de l'administration fiscale, notamment en matière de contentieux fiscaux

et de l'octroi de garanties supplémentaires au profit du contribuable sont autant d'actions à mener par les pouvoirs publics pour la concrétisation des objectifs assignés.

Cette réforme, tant dans le contenu de la fiscalité, y compris la fiscalité locale, qu'à travers la reconfiguration de l'administration fiscale, devrait allier la modernité à l'efficacité pour soutenir la vigueur et la compétitivité de notre économie.

La conduite du développement socio-économique nécessite le renforcement du système d'informations statistiques, la maîtrise des instruments de prévisions conformes aux pratiques universelles et la réhabilitation de la fonction de planification dans le cadre d'une économie de marché.

La mise en place récente du Commissariat général de la planification et de la prospective a pour objet, notamment, d'apporter les éclairages nécessaires à la vision d'avenir du développement national de moyen et long termes et de dépasser la programmation fondée sur une juxtaposition de projets sectoriels dont la cohérence s'établissait a posteriori.

L'adaptation du dispositif légal et réglementaire régissant le fonctionnement des collectivités territoriales doit viser l'amélioration du fonctionnement de la démocratie locale, l'application d'une véritable décentralisation et la clarification des missions et des compétences de l'ensemble des acteurs locaux, adossée à un contrôle rigoureux de tous les actes de gestion et de leur impact.

Il s'agira, en particulier, de clarifier davantage la répartition des responsabilités entre les niveaux central et local et de définir les rapports entre les différents organes élus et entre ces organes et l'administration. Il s'agira également de préciser les conditions minimales requises pour les postulants à l'exercice de la responsabilité dans les organes élus, appelés à gérer des ressources humaines de compétences avérées, des structures importantes et des projets de plus en plus complexes, au service de la communauté et de la démocratie.

La promotion des capacités managériales des organes élus est une condition première de l'accroissement souhaité des ressources financières et permettra aux collectivités locales d'affronter les défis et les changements qualitatifs projetés, dans

le cadre d'un transfert des compétences et de la responsabilité des crédits, selon une conception avancée de la décentralisation et de la déconcentration.

La qualification des ressources humaines constitue une exigence primordiale d'un développement réel et rapide du pays. La formation de l'encadrement en est la pierre angulaire.

Le système éducatif actuel, dans ses trois composantes d'éducation nationale, d'enseignement et de formation supérieurs ainsi que de formation et d'enseignement professionnels, est à même de satisfaire quantitativement la plupart des besoins en ressources humaines.

En revanche, il reste à assurer la compétence et le professionnalisme, et il est indispensable de développer des capacités de formation de profils spécialisés, spécifiques à chaque secteur, ou à chaque métier, prenant en charge les diplômés de l'enseignement supérieur pour des formations complémentaires qualifiantes.

Il est nécessaire, par ailleurs, d'organiser en réseau les capacités d'enseignement, de formation et de perfectionnement des différents secteurs, y compris celles des entreprises, à l'effet d'asseoir la fonction de gestion prévisionnelle des ressources humaines et des carrières, sur le savoir-faire, le rendement et le mérite.

Dans la fonction publique, la promulgation récente du statut général ainsi que les statuts particuliers attendus visent, notamment, la promotion de la compétence et la régénération des corps des fonctionnaires pour un service public de qualité accompagnant le développement humain recherché par le pays.

Mesdames, Messieurs,

Notre pays a repris le sentier du développement au cours de ces dernières années. Les taux de croissance économique, hors hydrocarbures, ont été significatifs, au cours de cette période. Il est cependant important de reconnaître que l'essentiel de l'investissement, hors hydrocarbures, émane du budget de l'État et concerne les équipements publics.

C'est une tendance qui perdure et il est temps d'œuvrer pour une mobilisation réelle de l'ensemble des capacités productives et une utilisation rationnelle des avantages comparatifs que recèle le pays.

La promotion des entreprises existantes, la création d'entreprises nouvelles et l'extension du champ d'intervention de l'investissement direct étranger constituent le chemin privilégié et universel de mise en place d'une structure porteuse d'une organisation économique productive, performante, source d'enrichissement permanent et pourvoyeuse d'emplois stables.

Diverses mesures devraient créer les meilleures conditions possibles d'une économie de marché concurrentiel.

L'adaptation récente du code des investissements a été faite dans un but évident de simplification et d'amélioration de l'efficacité de l'ordonnance n° 01-03 du 20 août 2001, relative au développement de l'investissement.

Ainsi, le processus d'octroi des avantages est désormais basé sur un système déclaratif et transparent, l'investissement est complètement libre.

L'éligibilité aux avantages est également ouverte, à l'exception d'une liste d'activités, de biens et de services fixés par voie réglementaire, offrant la souplesse nécessaire aux pouvoirs publics d'introduire la sélectivité et l'adaptabilité de leur action économique.

Comme il convient de signaler l'institution d'une commission de recours pour l'investisseur en cas de litige. Le système d'avantages a été réaménagé dans le sens d'une meilleure attractivité, en introduisant des avantages d'exploitation dans le régime général et en rendant plus explicites les critères d'identification des projets éligibles au régime très favorable au titre dérogatoire.

L'agence nationale du développement de l'investissement, avec ses guichets décentralisés à travers le territoire, aura dorénavant la vocation d'animer et de gérer les avantages, en assurant les missions de facilitation et de promotion de l'investissement. Les missions de suivi et de contrôle du respect, par les investisseurs, des engagements souscrits en contrepartie des avantages accordés, sont dévolues maintenant aux administrations fiscales et douanières ainsi qu'aux autres organismes publics spécialisés.

Le Conseil National des Investissements s'occupera pour l'essentiel des aspects liés à la stratégie de promotion et de développement de l'investissement.

Une autre mesure concerne le règlement de la question du foncier économique qui constituait un goulot d'étranglement lié au rétrécissement de l'offre, à une concentration de la demande dans et autour des principales métropoles du pays, à un cadre juridique contraignant et à des procédures administratives lourdes.

Cette contrainte est appelée à se détendre graduellement par une utilisation plus économique du foncier résiduel des entreprises publiques dissoutes, du foncier excédentaire des entreprises publiques en activité et du foncier du domaine privé de l'État, conformément aux dispositions de l'ordonnance promulguée en août 2006 et fixant les conditions et modalités de concession et de cession des terrains relevant du domaine privé de l'État et destinés à la réalisation de projets d'investissement.

Il est important de préciser que des terrains ont toujours été disponibles pour des activités spécifiques, comme les parcelles situées à l'intérieur des zones d'expansion et sites touristiques mobilisables pour l'investissement touristique, les terrains des périmètres miniers, les parcelles situées dans les périmètres de recherche et d'exploitation des hydrocarbures, les espaces destinés à la promotion immobilière.

A cela, nous devons ajouter les terrains de statut privé qui seront mobilisables dans le cadre de la promotion du marché du foncier industriel et touristique qui verra son offre se développer aussi par l'amélioration des conditions de transport et des moyens de communication, consécutivement à la réalisation des grandes infrastructures routières et ferroviaires, notamment l'autoroute Est-Ouest.

De nouvelles zones industrielles et zones d'activités commerciales vont ainsi voir le jour.

Nous sommes en train de mettre en œuvre la réforme financière dans le cadre de la modernisation et la restructuration de la place bancaire, la promotion du marché des

capitaux, le lancement des systèmes de paiements performants et sécurisés et, en un mot, la mise en place d'une intermédiation bancaire conforme aux exigences d'une économie dynamique et compétitive.

Le secteur comprend à ce jour, 24 banques et établissements financiers dont 11 banques privées de standard international et d'autres banques de grande envergure s'intéressent de plus en plus à notre pays.

Le développement du marché des capitaux est une condition primordiale d'une politique d'accumulation équilibrée fondée davantage sur le marché financier que sur le financement par le budget de l'État. La progression du marché obligataire est significative à cet égard avec un montant de 161 milliards de DA atteint en 2006.

L'accroissement du crédit est également encourageant pour l'avenir, compte tenu, d'une part, de l'évolution favorable du taux de réescompte et des taux d'intérêt débiteurs et, d'autre part, de l'émergence d'un cadre législatif et réglementaire que nous venons de tracer, propice à l'extension du crédit sous d'autres formes telles que le leasing et le crédit hypothécaire.

La place bancaire a procédé à la mise à niveau de ses systèmes d'information, à la normalisation des instruments de paiement (chèques, cartes bancaires et autres) et au développement d'un réseau de transmission fiable et sécurisé, dans le cadre du projet de modernisation des systèmes de paiements.

Ainsi, l'année 2006 a connu successivement l'entrée en fonctionnement du système de règlements en temps réels des gros montants et des paiements urgents, qui traite aujourd'hui en moyenne un montant quotidien de 670 milliards de DA et l'entrée en exploitation du système de paiement de masse qui accélère les transactions financières au moyen de la télé-compensation interbancaire.

Toutes ces actions ont pour objet de doter notre système économique et financier des instruments universels de la performance, de rendre les opérateurs plus compétitifs et de contribuer à faciliter la vie quotidienne du citoyen.

Nous voulons encourager directement l'entreprise de production qui constitue un axe permanent de notre développement, tant pour sa création que pour son épanouissement économique, par une action sur son environnement immédiat, au

moyen d'une politique publique active dans les différentes phases de l'investissement et du cycle d'exploitation.

Cet effort s'adresse en priorité aux Petites et Moyennes Entreprises, à travers l'activation du fonds et la création de la caisse de garantie des crédits aux Petites et Moyennes Entreprises, la réglementation des sociétés d'investissement et des sociétés de capital-risque, la création d'un réseau de pépinières et de centres de facilitation couvrant le territoire, l'encouragement de la sous-traitance et l'assistance à la mise à niveau.

La moyenne annuelle de 17.000 Petites et Moyennes Entreprises créées à travers l'ensemble du pays est intéressante mais elle est en deçà des énormes potentialités du marché algérien.

Il convient de multiplier les efforts pour accélérer cette dynamique de création, accroître la compétitivité des Petites et Moyennes Entreprises pour défendre leurs parts du marché national et conquérir certains segments des marchés extérieurs.

Notre pays a certes besoin de gestionnaires professionnels, maîtrisant le savoir-faire managérial et de maintenance, mais il a un manque flagrant d'entrepreneurs modernes et de capitaines d'industrie qui sachent mobiliser les capitaux et acceptent de courir le risque des affaires, dans le cadre de la légalité et de leur intérêt bien compris.

Conformément à sa mission dans une économie centralisée, notre système éducatif a excellé dans la formation quantitative de salariés et de demandeurs d'emplois. Il a moins réussi à bâtir une mentalité d'entrepreneurs telle qu'elle existe dans d'autres sociétés qui n'ont pas vécu notre expérience et notre isolement.

Mais notre société n'est pas inerte, ni allergique à l'initiative et les actions d'encadrement entreprises par l'Agence Nationale de Soutien à l'Emploi des Jeunes (ANSEJ), la Caisse Nationale d'Assurance Chômage (CNAC) et l'agence du micro-crédit, bien que relativement récentes, montrent des potentialités avérées auprès de nos jeunes, pour les inciter à créer des entreprises sources de richesses et pourvoyeuses d'emplois.



Les secteurs de l'enseignement supérieur et de la formation professionnelle sont particulièrement interpellés pour contribuer à développer l'esprit d'entreprise dans tous leurs profils de formation.

Les pouvoirs publics ainsi que les institutions financières sont appelés également à soutenir les porteurs de projets et à encourager les citoyens qualifiés et les compétences reconnues à fonder des entreprises de production de biens et de services et servir autrement le développement national.

Mesdames et Messieurs,

L'année 2006 a vu l'engagement des partenaires de la tripartite dans un pacte économique et social qui constitue un mémorandum d'entente fondée sur le dialogue, la paix sociale, la préservation du pouvoir d'achat des travailleurs et la sauvegarde de l'entreprise.

Comme je l'ai annoncé lors de votre dernière réunion, le salaire national minimum garanti a été augmenté de 20 % passant de 10.000 à 12.000 DA, les salaires de la fonction publique ont été revalorisés ainsi que les salaires du secteur économique, dans le cadre de conventions collectives librement négociées en fonction des capacités de chaque branche d'activités.

Les acquis sociaux se sont enrichis aussi par l'institution du fonds de réserves et les relèvements des pensions de retraite.

Ce sont-là les conditions d'une évolution qualitative en matière de stabilité sociale, du niveau de productivité et dans le climat des affaires, à même de donner une impulsion plus grande à l'investissement et à l'utilisation des capacités de production.

L'année 2006 se distingue ainsi par une amélioration des déclarations des nouveaux projets d'investissement qui demandent à bénéficier des avantages légaux.

En effet, de janvier à octobre 2006, le nombre de déclarations auprès des guichets régionalisés de l'agence nationale de développement de l'investissement a atteint 3.219 nouveaux projets, en augmentation de plus de 42 % par rapport à l'année

pleine 2005, pour un montant global de 536 milliards de DA et un volume de 91.000 nouveaux postes d'emplois.

Les investissements directs étrangers et en partenariat en constituent 41 %, pour un montant de 221 milliards de DA. Ces résultats sont, cependant, différenciés d'une wilaya à l'autre et la performance de l'action publique devra se mesurer désormais par ce même critère qui traduit le niveau de dynamisme du tissu social et de son encadrement économique et administratif.

Mesdames et Messieurs,

Je vous rappelle les directives que je vous avais adressées à l'occasion de votre rencontre précédente, en vous réitérant que la mise en œuvre de tous nos programmes et la garantie de leur efficacité requièrent la mobilisation de toutes les énergies ainsi que la cohérence des grandes orientations nationales et les programmes locaux et sectoriels, de même que la synergie la mieux adaptée entre les acteurs et les partenaires économiques et sociaux.

L'encadrement de la politique de développement concerne les autorités publiques nationales, mais implique pleinement les collectivités locales et les élus de tout niveau de la représentation citoyenne.

La concrétisation des programmes inscrits est une exigence du développement de notre économie qui doit assumer une intégration profitable dans l'économie mondiale, par des échanges fondés de moins en moins sur les hydrocarbures et de plus en plus sur l'effort productif et la compétitivité de ses produits et services.

C'est également une exigence du développement local qui vise une meilleure répartition géographique de la population, la correction des disparités territoriales et l'amélioration des conditions de vie de nos compatriotes.

L'importance des montants financiers dégagés par l'État, la qualité des ressources humaines mobilisées à l'échelle de la nation, l'intérêt suscité par notre économie sur la scène internationale, la paix retrouvée ne permettent pas uniquement de semer de l'espoir, somme toute légitime, mais doivent enraciner la conviction, au sein de

notre jeunesse particulièrement, que notre pays est en train d'entreprendre le saut qualitatif attendu et de dépasser les périodes de récession, de doute et de mal vie.

Mesdames et Messieurs,

2007 sera une année marquée par le renouvellement des assemblées élues aux niveaux national et local. Elle sera également une année majeure dans la montée en cadence de tous nos programmes de développement socio-économique.

En tant qu'autorités locales, je suis persuadé de votre engagement. De plus, de par votre proximité et votre contact direct avec les populations, vous êtes interpellés plus que quiconque par un devoir d'explication et de sensibilisation sur les enjeux et les résultats des politiques nationales et locales, à la mesure des potentialités du pays, des exigences de la démocratie et des ambitions de notre jeunesse.

Mais je ne puis conclure ce débat sur le développement national sans partager avec vous, avec chacun de vous, une partie du fardeau qui pèse sur mes épaules concernant le legs que nous laisserons aux générations futures.

Je veux partager avec vous l'angoisse qui est la mienne devant cette responsabilité. Il est clair que le pays peut garantir à la génération actuelle, une vie normale, sinon décente, il est moins sûr de l'affirmer pour les prochaines générations.

En effet, quelles que soient les décisions ou les initiatives prises, elles ne sauraient être pertinentes, ni valides que dans la mesure où le pays s'engage résolument dans l'édification d'une véritable économie de substitution à celle des hydrocarbures.

Vous devez non seulement le savoir, mais répéter tous les jours que les recettes des exportations de notre pays dépendent à 98 % des hydrocarbures.

Si bien que lorsqu'une embellie élève le prix du baril de pétrole, le PIB du pays peut doubler, en revanche, dans le cas d'une baisse du prix du baril, le PIB connaît une révision drastique, les ressources diminuent et nos programmes de développement risquent la remise en question.

De même, l'accroissement de nos exportations d'hydrocarbures fait monter de manière spectaculaire le taux de croissance économique du pays, alors que la réduction de ces exportations a une incidence directe négative sur le taux de croissance.

C'est que notre économie tout entière évolue actuellement autour d'un centre de gravité qui s'appelle le pétrole, ressource non renouvelable, il faut le répéter. Ce n'est pas une situation réconfortante pour l'avenir du pays. Il est de la responsabilité de chacun, aujourd'hui, de faire mieux et d'investir davantage dans les secteurs de l'agriculture, du bâtiment, des travaux publics, de l'hydraulique, des services, du tourisme, de l'industrie, des mines, de la pétrochimie et des technologies nouvelles. C'est un défi à la portée du pays, de ses institutions, de ses opérateurs et de ses acteurs économiques et sociaux.

Nous avons été gratifiés de ressources humaines extraordinaires et de potentialités insoupçonnables et il n'est pas permis à notre jeunesse, parce que le pays a traversé une période de nihilisme criminel et de violence coupable, de sombrer dans le pessimisme et le laisser-aller.

Les malheurs tragiques qui nous ont éprouvés ont aussi cimenté l'unité du pays, consolidé la solidarité sociale et renforcé la conviction que nous sommes maintenant plus forts pour affronter les défis d'aujourd'hui et ceux de demain.

Il suffit de le vouloir et de se mettre au travail, car le pays est en train d'émerger, l'horizon est dégagé et l'espoir est permis pour tous. Il est clair que l'Algérie ne sera que ce que sa jeunesse voudra qu'elle soit.

Si les aînés l'ont libérée, il revient à la jeunesse actuelle de la préserver, la construire et l'installer au premier plan des nations de même importance grâce à une économie productive et compétitive et une société stable et solidaire.

Mesdames et Messieurs, je vous remercie de votre attention.

## **Annexe n° 3 :**

REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE



PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE

**TEXTE DE LA LETTRE ADRESSEE PAR LE MINISTRE D'ÉTAT,  
DIRECTEUR DE CABINET DE LA PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE  
AUX PERSONNALITES NATIONALES, AUX RESPONSABLES DE PARTIS  
ET D'ORGANISATIONS AINSI QU'AUX COMPETENCES NATIONALES  
INVITES A LA CONCERTATION SUR LA REVISION DE LA CONSTITUTION**

« Son Excellence Monsieur Abdelaziz BOUTEFLIKA, Président de la République, s'est exprimé à deux reprises ces dernières semaines au sujet de la révision de la Constitution, indiquant que cet évènement constituera une étape importante dans la vie de la Nation, et soulignant sa volonté d'aboutir à une révision constitutionnelle consensuelle de nature à contribuer au renforcement de l'entente nationale.

« Le Chef de l'État a aussi annoncé, il y a quelques jours, que les Partis politiques, les Personnalités nationales et les associations seront rendus destinataires de propositions d'amendements à la Constitution dégagés par une Commission d'experts.

**« C'est dans ce cadre que, sous l'autorité de Monsieur le Président de la République, j'ai l'honneur et le plaisir de vous faire parvenir ci-joint, un document contenant lesdites propositions, dont la philosophie est exposée aussi dans une note jointe.**

« A cette même occasion, je souhaite souligner les quatre observations suivantes :

**En premier lieu**, les propositions reçues lors des consultations précédentes ont été l'objet d'un intérêt marqué, et ont servi de base au travail de la Commission d'experts juridiques qui a produit les suggestions d'amendements qui vous sont communiquées.

**En second lieu**, ces suggestions vous sont adressées à titre indicatif, car, je vous précise, au nom de M. le Président de la République, que le chantier de révision constitutionnelle ne fait l'objet d'aucune limite préalable, hormis celles relatives aux constantes nationales ainsi qu'aux valeurs et principes fondateurs de notre société.

**En troisième lieu**, la concertation que nous abordons à présent est une étape décisive vers la révision de la Constitution, laquelle est menée par Son Excellence le Président Abdelaziz BOUTEFLIKA dans une démarche participative sincère, afin de parvenir à l'élaboration d'un projet consensuel qui sera soumis, au regard de son contenu, à la procédure de révision constitutionnelle appropriée.

**En quatrième lieu**, j'aurai l'heureuse occasion, avant la fin de ce mois, de reprendre attache avec vous pour convenir de la date d'une rencontre avec vous au siège de la Présidence de la République, durant le mois de juin prochain, en vue d'un échange sur vos commentaires et propositions relatifs à la révision de la Constitution ».

## **Annexe n° 4 :**

**REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE**



**PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE.**

# **AVANT PROJET DE REVISION DE LA CONSTITUTION**

**Texte de la Constitution en vigueur avec les amendements  
proposés.**

***Les termes et passages en gras constituent les ajouts proposés.***

(Le chercheur n'a conservé que les articles ayant une relation directe avec la thèse ;  
les articles de 29 à 41, de 44 à 69, de 70 à 87, de 89 à 97, de 138 à 158 et de 160 à  
182 (inclus) ont été omis)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

28 Décembre 2015

## PREAMBULE

Le peuple Algérien est un peuple libre, décidé à le demeurer.

Son histoire, **plusieurs fois millénaire**, est une longue chaîne de luttes qui ont fait de l'Algérie de toujours une terre de liberté et de dignité.

Placée au cœur des grands moments qu'a connus la Méditerranée au cours de son histoire, l'Algérie a su trouver dans ses fils, depuis le royaume numide et l'épopée de l'Islam jusqu'aux guerres coloniales, les hérauts de la liberté, de l'unité et du progrès en même temps que les bâtisseurs d'États démocratiques et prospères dans les périodes de grandeur et de paix.

Le 1<sup>er</sup> Novembre 1954 aura été un des sommets de son destin. Aboutissement d'une longue résistance aux agressions menées contre sa culture, ses valeurs et les composantes fondamentales de son identité que sont l'Islam, l'Arabité et l'Amazighité, **dont l'État œuvre constamment à la promotion et au développement de chacune d'entre elles**, le 1<sup>er</sup> Novembre aura solidement ancré les luttes présentes dans le passé glorieux de la Nation.

Réuni dans le mouvement national puis au sein du Front de Libération Nationale, le peuple a versé son sang pour assumer son destin collectif dans la liberté et l'identité culturelle nationale retrouvées et se doter d'institutions authentiquement populaires.

Couronnant la guerre populaire par une indépendance payée du sacrifice des meilleurs de ses enfants, **sous la conduite du Front de Libération Nationale et de l'Armée de Libération Nationale, le peuple algérien a restauré dans toute sa plénitude, un État moderne et souverain.**

Sa foi dans les choix collectifs a permis au peuple de remporter des victoires décisives, marquées par la récupération des richesses nationales et la construction d'un État à son service exclusif, exerçant ses pouvoirs en toute indépendance et à l'abri de toute pression extérieure.



**Cependant, le peuple algérien a été confronté à une véritable tragédie nationale qui a mis en danger la survie de la Patrie. C'est en puisant dans sa foi et son attachement inébranlable à son unité, qu'il a souverainement décidé de mettre en œuvre une politique de paix et de réconciliation nationale qui a donné ses fruits et qu'il entend préserver.**

**Le peuple entend garder l'Algérie à l'abri de la fitna, de la violence et de tout extrémisme, en cultivant ses propres valeurs spirituelles et civilisationnelles, de dialogue, de conciliation, et de fraternité, dans le respect de la Constitution et des lois de la République.**

Ayant toujours milité pour la liberté et la démocratie, **et attaché à sa souveraineté et à son indépendance nationales**, le peuple entend, par cette Constitution, se doter d'institutions fondées sur la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques et qui réalisent la justice sociale, l'égalité et la liberté de chacun et de tous, **dans le cadre d'un État démocratique et républicain.**

En approuvant cette Constitution, œuvre de son génie propre, reflet de ses aspirations, fruit de sa détermination et produit de mutations sociales profondes, le peuple entend ainsi consacrer plus solennellement que jamais la primauté du droit.

La Constitution est au-dessus de tous, elle est la loi fondamentale qui garantit les droits et libertés individuels et collectifs, protège la règle du libre choix du peuple, confère la légitimité à l'exercice des pouvoirs, **et consacre l'alternance démocratique par la voie d'élections libres et régulières.**

**La Constitution** permet d'assurer **la séparation des pouvoirs, l'indépendance de la justice, ainsi que** la protection juridique et le contrôle de l'action des pouvoirs publics, dans une société où règnent la légalité et l'épanouissement de l'homme dans toutes ses dimensions.

**Le peuple algérien demeure attaché à ses choix pour la réduction des inégalités sociales et l'élimination des disparités régionales. Il s'attelle à bâtir une économie productive et compétitive dans le cadre d'un développement durable et de la préservation de l'environnement.**

**La jeunesse est au centre de l'engagement national à relever les défis économiques, sociaux et culturels, un engagement dont elle sera un bénéficiaire principal ainsi que les générations futures.**

Fort de ses valeurs spirituelles, profondément enracinées, et de ses traditions de solidarité et de justice, le peuple est confiant dans ses capacités à œuvrer pleinement au progrès culturel, social et économique du monde d'aujourd'hui et de demain.

L'Algérie, terre d'Islam, partie intégrante du Grand Maghreb, pays arabe, méditerranéen et africain, s'honore du rayonnement de sa Révolution du 1<sup>er</sup> Novembre et du respect que le pays a su acquérir et conserver en raison de son engagement pour toutes les causes justes dans le monde.

La fierté du peuple, ses sacrifices, son sens des responsabilités, son attachement ancestral à la liberté et à la justice sociale sont les meilleurs garants du respect des principes de cette Constitution qu'il adopte et transmet aux générations futures, dignes héritières des pionniers et des bâtisseurs d'une société libre.

**Ce préambule fait partie intégrante de la présente Constitution.**

## **TITRE PREMIER : DES PRINCIPES GENERAUX REGISSANT LA SOCIETE ALGERIENNE**

### **CHAPITRE I : DE L'ALGERIE**

**ARTICLE 1<sup>er</sup>** : L'Algérie est une République Démocratique et Populaire.

Elle est une et indivisible.

**ARTICLE 2** : L'Islam est la religion de l'État.

**ARTICLE 3** : L'Arabe est la langue nationale et officielle.

**L'Arabe demeure la langue officielle de l'État.**

**Il est créé auprès du Président de la République, un Haut Conseil de la Langue Arabe.**

**Le Haut Conseil est chargé notamment d'œuvrer à l'épanouissement de la langue arabe et à la généralisation de son utilisation dans les domaines scientifiques et technologiques, ainsi qu'à l'encouragement de la traduction vers l'Arabe à cette fin.**

**ARTICLE 3 bis** : Tamazight est également langue nationale **et officielle**.

L'État œuvre à sa promotion et à son développement dans toutes ses variétés linguistiques en usage sur le territoire national.

**Il est créé une Académie algérienne de la langue Amazighe, placée auprès du Président de la République.**

**L'Académie qui s'appuie sur les travaux des experts, est chargée de réunir les conditions de promotion de Tamazight en vue de concrétiser, à terme, son statut de langue officielle.**

**Les modalités d'application de cet article sont fixées par une loi organique.**

**ARTICLE 4 :** La capitale de la République est ALGER.

**ARTICLE 5 :** L'emblème national et l'hymne national sont des conquêtes de la Révolution du 1<sup>er</sup> novembre 1954. Ils sont immuables.

Ces deux symboles de la Révolution, devenus ceux de la République, se caractérisent comme suit :

1. L'emblème national est vert et blanc frappé en son milieu d'une étoile et d'un croissant rouges.
2. L'hymne national est « Qassaman » dans l'intégralité de ses couplets.

Le sceau de l'État est fixé par la loi.

## **CHAPITRE II : DU PEUPLE**

**ARTICLE 6 :** Le peuple est la source de tout pouvoir.

La souveraineté nationale appartient exclusivement au peuple.

**ARTICLE 7 :** Le pouvoir constituant appartient au peuple.

Le peuple exerce sa souveraineté par l'intermédiaire des institutions qu'il se donne.

Le peuple l'exerce **aussi** par voie de référendum et par l'intermédiaire de ses représentants élus.

Le président de la République peut directement recourir à l'expression de la volonté du peuple.

**ARTICLE 8** : Le peuple se donne des institutions ayant pour finalité :

- la sauvegarde et la consolidation **de la souveraineté** et de l'indépendance nationales,
- la sauvegarde et la consolidation de l'identité et de l'unité nationales,
- la protection des libertés fondamentales du citoyen et l'épanouissement social et culturel de la Nation,
- **la promotion de la justice sociale,**
- **l'élimination des disparités régionales dans le développement,**
- **l'encouragement de la construction d'une économie diversifiée mettant en valeur toutes les potentialités naturelles, humaines et scientifiques du pays,**
- la protection de l'économie nationale contre toute forme de malversation ou de détournement, **de corruption, de trafic illicite, d'abus,** d'accaparement ou de confiscation illégitime.

**ARTICLE 9** : Les institutions s'interdisent :

- les pratiques féodales, régionalistes et népotiques,
- l'établissement de rapports d'exploitation et de liens de dépendance,
- les pratiques contraires à la morale islamique et aux valeurs de la Révolution de Novembre.

**ARTICLE 10** : Le peuple choisit librement ses représentants.

La représentation du peuple n'a d'autres limites que celles fixées par la Constitution et la loi électorale.

## **CHAPITRE III : DE L'ÉTAT**

**ARTICLE 11** : L'État puise sa légitimité et sa raison d'être dans la volonté du peuple.

Sa devise est « Par le Peuple et pour le Peuple ».

Il est au service exclusif du peuple.

**ARTICLE 12** : La souveraineté de l'État s'exerce sur son espace terrestre, son espace aérien et ses eaux.

L'État exerce également son droit souverain établi par le droit international sur chacune des différentes zones de l'espace maritime qui lui reviennent.

**ARTICLE 13** : En aucun cas, il ne peut être abandonné ou aliéné une partie du territoire national.

**ARTICLE 14** : L'État est fondé sur les principes d'organisation démocratique, de **séparation des pouvoirs** et de justice sociale.

L'Assemblée élue constitue le cadre dans lequel s'exprime la volonté du peuple et s'exerce le contrôle de l'action des pouvoirs publics.

**L'État encourage la démocratie participative au niveau des collectivités locales.**

**ARTICLE 15** : Les collectivités territoriales de l'État sont la Commune et la Wilaya.

La Commune est la collectivité de base.

**ARTICLE 16** : L'Assemblée élue constitue l'assise de la décentralisation et le lieu de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques.

**ARTICLE 17** : La propriété publique est un bien de la collectivité nationale.

Elle comprend le sous-sol, les mines et les carrières, les sources naturelles d'énergie, les richesses minérales, naturelles et vivantes des différentes zones du domaine maritime national, les eaux et les forêts.

Elle est, en outre, établie sur les transports ferroviaires, maritimes et aériens, les postes et les télécommunications, ainsi que sur d'autres biens fixés par la loi.

**ARTICLE 17 bis** : **L'État garantit l'usage rationnel des ressources naturelles ainsi que leur préservation au profit des générations futures.**

**L'État protège les terres agricoles.**

**L'État protège également le domaine public hydraulique.**

**La loi détermine les modalités de mise en œuvre de cette disposition.**

**ARTICLE 18** : Le domaine national est défini par la loi.

Il comprend les domaines public et privé de l'État, de la Wilaya et de la Commune.

La gestion du domaine national s'effectue conformément à la loi.

**ARTICLE 19** : L'organisation du commerce extérieur relève de la compétence de l'État.

La loi détermine les conditions d'exercice et de contrôle du commerce extérieur.

**ARTICLE 20** : L'expropriation ne peut intervenir que dans le cadre de la loi.

Elle donne lieu à une **indemnisation** juste et équitable.

**ARTICLE 21** : Les fonctions **et les mandats** au service des institutions de l'État ne peuvent constituer une source d'enrichissement, ni un moyen de servir des intérêts privés.

**Toute personne désignée à une fonction supérieure de l'État, élue au sein d'une assemblée locale, élue ou désignée dans une assemblée ou dans une institution nationale doit faire une déclaration de patrimoine au début et à la fin de sa fonction ou de son mandat.**

**Les modalités d'application de ces dispositions sont fixées par la loi.**

**ARTICLE 22** : L'abus d'autorité est réprimé par la loi.

**ARTICLE 23** : L'impartialité de l'administration est garantie par la loi.

**ARTICLE 24** : L'État est responsable de la sécurité des personnes et des biens.

**ARTICLE 24 bis** : L'État œuvre à la protection des droits et des intérêts des citoyens à l'étranger dans le respect du droit international, des conventions conclues avec les pays d'accueil, de la législation nationale et de celles des pays de résidence.

**L'État veille à la sauvegarde de l'identité des citoyens résidant à l'étranger, au renforcement de leurs liens avec la Nation, ainsi qu'à la mobilisation de leur contribution au développement de leur pays d'origine.**

**ARTICLE 25** : La consolidation et le développement du potentiel de défense de la Nation s'organisent autour de l'Armée Nationale Populaire.

L'Armée Nationale Populaire a pour mission permanente la sauvegarde de l'indépendance nationale et la défense de la souveraineté nationale.

Elle est chargée d'assurer la défense de l'unité et de l'intégrité territoriale du pays, ainsi que la protection de son espace terrestre, de son espace aérien et des différentes zones de son domaine maritime.



**ARTICLE 26** : L'Algérie se défend de recourir à la guerre pour porter atteinte à la souveraineté légitime et à la liberté d'autres peuples.

Elle s'efforce de régler les différends internationaux par des moyens pacifiques.

**ARTICLE 27** : L'Algérie est solidaire de tous les peuples qui luttent pour la libération politique et économique, pour le droit à l'autodétermination et contre toute discrimination raciale.

**ARTICLE 28** : L'Algérie œuvre au renforcement de la coopération internationale et au développement des relations amicales entre les États, sur la base de l'égalité, de l'intérêt mutuel et de la non-ingérence dans les affaires intérieures. Elle souscrit aux principes et objectifs de la Charte des Nations Unies.

**ARTICLE 42** : Le droit de créer des partis politiques est reconnu et garanti.

Ce droit ne peut toutefois être invoqué pour attenter aux libertés fondamentales, aux valeurs et aux composantes fondamentales de l'identité nationale, à l'unité nationale, à la sécurité et à l'intégrité du territoire national, à l'indépendance du pays et à la souveraineté du peuple ainsi qu'au caractère démocratique et républicain de l'État.

Dans le respect des dispositions de la présente Constitution, les partis politiques ne peuvent être fondés sur une base religieuse, linguistique, raciale, de sexe, corporatiste ou régionale.

Les partis politiques ne peuvent recourir à la propagande partisane portant sur les éléments mentionnés à l'alinéa précédent.

Toute obédience des partis politiques, sous quelque forme que ce soit, à des intérêts ou parties étrangers, est proscrite.

Aucun parti politique ne peut recourir à la violence ou à la contrainte, quelles que soient la nature ou les formes de celles-ci.

D'autres obligations et devoirs sont prescrits par la loi **organique**.

**ARTICLE 42 bis : Dans le respect des dispositions de l'article 42 ci-dessus, les partis politiques agréés bénéficient, sans discrimination, notamment des droits suivants :**

- La liberté d'opinion, d'expression et de réunion ;
- Un temps d'antenne dans les médias publics, proportionnel à leur représentativité au niveau national ;
- Le cas échéant, un financement public en rapport avec leur représentation au Parlement, tel que fixé par la loi ;
- L'exercice du pouvoir aux plans local et national à travers l'alternance démocratique et dans le cadre des dispositions de la présente Constitution.

**La loi détermine les modalités d'application de la présente disposition.**

**ARTICLE 43 :** Le droit de créer des associations est garanti.

L'État encourage l'épanouissement du mouvement associatif.

La loi **organique** détermine les conditions et les modalités de création des associations.

**ARTICLE 88 :** Lorsque le Président de la République, pour cause de maladie grave et durable, se trouve dans l'impossibilité totale d'exercer ses fonctions, le Conseil Constitutionnel se réunit de plein droit, et après avoir vérifié la réalité de cet empêchement par tous moyens appropriés, propose, à l'unanimité, au Parlement de déclarer l'état d'empêchement.

Le Parlement siégeant en chambres réunies déclare l'état d'empêchement du Président de la République, à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres et charge de l'intérim du Chef de l'État, pour une période maximale de quarante cinq

(45) jours, le Président du Conseil de la Nation, qui exerce ses prérogatives dans le respect des dispositions de l'article 90 de la Constitution.

En cas de continuation de l'empêchement à l'expiration du délai de quarante cinq (45) jours, il est procédé à une déclaration de vacance par démission de plein droit, selon la procédure visée aux alinéas ci-dessus et selon les dispositions des alinéas suivants du présent article.

En cas de démission ou de décès du Président de la République, le Conseil Constitutionnel se réunit de plein droit et constate la vacance définitive de la Présidence de la République.

Il communique immédiatement l'acte de déclaration de vacance définitive au Parlement qui se réunit de plein droit.

Le Président du Conseil de la Nation assume la charge de Chef de l'État pour une durée **de quatre-vingt-dix (90) jours au maximum**, au cours de laquelle des élections présidentielles sont organisées.

Le Chef de l'État, ainsi désigné, ne peut être candidat à la Présidence de la République.

En cas de conjonction de la démission ou du décès du Président de la République et de la vacance de la Présidence du Conseil de la Nation, pour quelque cause que ce soit, le Conseil Constitutionnel se réunit de plein droit et constate à l'unanimité la vacance définitive de la Présidence de la République et l'empêchement du Président du Conseil de la Nation.

Dans ce cas, le Président du Conseil Constitutionnel assume la charge de Chef de l'État dans les conditions fixées aux alinéas précédents du présent article et à l'article 90 de la Constitution.

Il ne peut être candidat à la Présidence de la République.

## **CHAPITRE II : DU POUVOIR LEGISLATIF**

**ARTICLE 98** : Le pouvoir législatif est exercé par un Parlement, composé de deux chambres, l'Assemblée Populaire Nationale et le Conseil de la Nation.

Le parlement élabore et vote la loi souverainement.

**ARTICLE 99** : Le Parlement contrôle l'action du Gouvernement dans les conditions fixées par les articles 80, 84, 133 et 134 de la Constitution.

Le contrôle prévu par les articles 135 à 137 de la Constitution, est exercé par l'Assemblée Populaire Nationale.

**ARTICLE 99 bis** : L'opposition parlementaire jouit de droits lui permettant une participation effective aux travaux parlementaires et à la vie politique, notamment :

- i- la liberté d'opinion, d'expression et de réunion ;
- ii- le bénéfice des aides financières accordées au titre des élus au Parlement ;
- iii- la participation effective aux travaux législatifs ;
- iv- la participation effective au contrôle de l'action gouvernementale ;
- v- une représentation appropriée dans les organes des deux chambres du Parlement ;
- vi- la saisine du Conseil Constitutionnel, conformément aux dispositions de l'article 166 (alinéa 2 et 3) de la Constitution, au sujet des lois votées par le Parlement ;
- vii- la participation à la diplomatie parlementaire ;

**Chaque Chambre du Parlement consacre une séance mensuelle pour débattre d'un ordre du jour présenté par un ou des groupes parlementaires de l'opposition.**

**Les modalités d'application de cet article sont précisées par le règlement intérieur de chacune des deux Chambres du Parlement.**

**ARTICLE 100 :** Dans le cadre de ses attributions constitutionnelles, le Parlement doit rester fidèle au mandat du peuple et demeurer à l'écoute permanente de ses aspirations.

**ARTICLE 100 bis :** Le député ou le membre du Conseil de la Nation se consacre pleinement à l'exercice de son mandat.

**Les règlements intérieurs de l'Assemblée Populaire Nationale et du Conseil de la Nation doivent prévoir des dispositions relatives à l'obligation de participation effective de leurs membres aux travaux des commissions et des séances plénières, sous peine de sanctions applicables en cas d'absence.**

**ARTICLE 100 ter :** Est déchu de plein droit de son mandat électif l'élu de l'Assemblée Populaire Nationale ou du Conseil de la Nation, affilié à un parti politique, qui aura volontairement changé l'appartenance sous l'égide de laquelle il a été élu.

**Le Conseil constitutionnel saisi par le Président de la Chambre concernée déclare la vacance du siège. La loi détermine les modalités de son remplacement.**

**Le député qui aura démissionné de son parti ou en aura été exclu, conserve son mandat en qualité de député non affilié.**

**ARTICLE 101 :** Les membres de l'Assemblée Populaire Nationale sont élus au suffrage universel, direct et secret.

Les membres du Conseil de la Nation sont élus pour les deux tiers (2/3) au suffrage indirect et secret, **à raison de deux sièges par wilaya, parmi les membres des Assemblées Populaires Communales et des membres des Assemblées Populaires de Wilayas.**

Un tiers (1/3) des membres du Conseil de la Nation est désigné par le Président de la République parmi les personnalités et compétences nationales.

**ARTICLE 102 :** L'Assemblée Populaire Nationale est élue pour une durée de cinq (5) ans.

Le mandat du Conseil de la Nation est fixé à six (6) ans.

La composition du Conseil de la Nation est renouvelable par moitié tous les trois (3) ans.

Le mandat du Parlement ne peut être prolongé qu'en cas de circonstances exceptionnellement graves, empêchant le déroulement normal des élections.

Cette situation est constatée par décision du Parlement, siégeant les deux chambres réunies sur proposition du Président de la République, le Conseil Constitutionnel consulté.

**ARTICLE 103 :** Les modalités d'élection des députés et celles relatives à l'élection ou à la désignation des membres du Conseil de la Nation, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités, **et le régime des indemnités parlementaires** sont fixés par une loi organique.

**ARTICLE 104 :** La validation des mandats des députés et des membres du Conseil de la Nation relève de la compétence respective de chacune des deux chambres.

**ARTICLE 105 :** Le mandat du député et du membre du Conseil de la Nation est national. Il est renouvelable et non cumulable avec d'autres mandat ou fonction.

**ARTICLE 106 :** Le député ou le membre du Conseil de la Nation qui ne remplit pas ou ne remplit plus les conditions de son éligibilité encourt la déchéance de son mandat.

Cette déchéance est décidée selon le cas par l'Assemblée Populaire Nationale ou le Conseil de la Nation à la majorité de ses membres.

**ARTICLE 107 :** Le député ou le membre du Conseil de la Nation engage sa responsabilité devant ses pairs qui peuvent révoquer son mandat s'il commet un acte indigne de sa mission.

Le règlement intérieur de chacune des deux chambres fixe les conditions dans lesquelles un député ou un membre du Conseil de la Nation peut encourir l'exclusion.

Celle-ci est prononcée, selon le cas, par l'Assemblée Populaire Nationale ou le Conseil de la Nation, à la majorité de ses membres sans préjudice de toutes autres poursuites de droit commun.

**ARTICLE 108 :** Les conditions dans lesquelles le Parlement accepte la démission d'un de ses membres sont fixées par la loi organique.

**ARTICLE 109 :** L'immunité parlementaire est reconnue aux députés et aux membres du Conseil de la Nation pendant la durée de leur mandat.

Ils ne peuvent faire l'objet de poursuite, d'arrestation, ou en général de toute action civile ou pénale ou pression, en raison des opinions qu'ils ont exprimées, des propos qu'ils ont tenus ou des votes qu'ils ont émis dans l'exercice de leur mandat.

**ARTICLE 110 :** Les poursuites ne peuvent être engagées contre un député ou un membre du Conseil de la Nation, pour crime ou délit, que sur renonciation expresse de l'intéressé ou sur autorisation, selon le cas, de l'Assemblée Populaire Nationale

ou du Conseil de la Nation, qui décide à la majorité de ses membres la levée de son immunité.

**ARTICLE 111 :** En cas de flagrant délit ou de crime flagrant, il peut être procédé à l'arrestation du député ou du membre du Conseil de la Nation. Le bureau de l'Assemblée Populaire Nationale ou du Conseil de la Nation, selon le cas, en est immédiatement informé.

Il peut être demandé par le bureau saisi, la suspension des poursuites et la mise en liberté du député ou du membre du Conseil de la Nation. Il sera alors procédé conformément aux dispositions de l'article 110 ci-dessus.

**ARTICLE 112 :** Une loi organique détermine les conditions de remplacement d'un député ou d'un membre du Conseil de la Nation en cas de vacance de son siège.

**ARTICLE 113 :** La législature débute de plein droit le **quinzième (15<sup>ème</sup>) jour suivant la date de proclamation des résultats par le Conseil constitutionnel**, sous la présidence du doyen d'âge de **l'Assemblée Populaire Nationale**, assisté des deux députés les plus jeunes.

L'Assemblée Populaire Nationale procède à l'élection de son bureau et à la constitution de ses commissions.

Les dispositions ci-dessus sont applicables au Conseil de la Nation.

**ARTICLE 114 :** Le Président de l'Assemblée Populaire Nationale est élu pour la durée de la législature.

Le Président du Conseil de la Nation est élu après chaque renouvellement partiel de la composition du Conseil.

**ARTICLE 115 :** L'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée Populaire Nationale et du Conseil de la Nation, ainsi que les relations fonctionnelles entre les chambres du Parlement et le Gouvernement, sont fixés par une loi organique.



Le budget des deux chambres **est déterminé par la loi.**

L'Assemblée Populaire Nationale et le Conseil de la Nation élaborent et adoptent leur règlement intérieur.

**ARTICLE 116 :** Les séances du Parlement sont publiques.

Il en est tenu un procès-verbal dont la publicité est assurée dans les conditions fixées par la loi organique.

L'Assemblée Populaire Nationale et le Conseil de la Nation peuvent siéger à huis-clos, à la demande de leurs présidents, de la majorité de leurs membres présents ou du Premier ministre.

**ARTICLE 117 :** L'Assemblée Populaire Nationale et le Conseil de la Nation créent des commissions permanentes dans le cadre de leur règlement intérieur.

**Chaque commission permanente au niveau de chacune des deux Chambres peut mettre sur pied une Mission temporaire d'information sur un sujet précis ou sur une situation donnée.**

**Le règlement intérieur de chacune des deux Chambres fixe les dispositions qui régissent la Mission d'information.**

**ARTICLE 118 :** Le Parlement siège en une session ordinaire par an, d'une durée minimale de dix (10) mois. Celle-ci commence le deuxième jour ouvrable du mois de Septembre.

**A l'effet d'achever l'examen en cours d'un point de l'ordre du jour, le Premier Ministre peut demander une prorogation de la session ordinaire pour quelques jours.**

Le Parlement peut être réuni en session extraordinaire sur initiative du Président de la République.

Il peut également être réuni par le Président de la République à la demande du Premier Ministre ou à la demande des deux tiers (2/3) des membres composant l'Assemblée Populaire Nationale.

La clôture de la session extraordinaire intervient dès que le Parlement a épuisé l'ordre du jour pour lequel il a été convoqué.

**ARTICLE 119 :** L'initiative des lois appartient concurremment au Premier Ministre, aux Députés **et aux membres du Conseil de la Nation.**

Les propositions de lois, pour être recevables, sont déposées par vingt (20) députés **ou vingt (20) membres du Conseil de la Nation dans les matières prévues à l'article 119 bis.**

Les projets de lois sont présentés en Conseil des Ministres après avis du Conseil d'État, puis déposés par le Premier Ministre, **selon le cas**, sur le bureau de l'Assemblée Populaire Nationale **ou sur celui du Conseil de la Nation.**

**ARTICLE 119 bis :** Les projets de lois relatifs à l'organisation locale, à l'aménagement du territoire et au découpage territorial sont déposés sur le bureau du Conseil de la Nation.

**A l'exception des cas énumérés à l'alinéa ci-dessus, tous les autres projets de lois sont déposés sur le bureau de l'Assemblée Populaire Nationale.**

**ARTICLE 120 :** sous réserve des dispositions de l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 119 bis ci-dessus, pour être adopté, tout projet ou proposition de loi, fait l'objet d'une délibération successivement par l'Assemblée Populaire Nationale et par le Conseil de la Nation.

**La discussion des projets de lois par l'Assemblée Populaire Nationale porte sur le texte qui lui est présenté par le Premier Ministre ou sur le texte adopté par le Conseil de la Nation dans les matières prévues à l'article 119 bis.**

**Le Gouvernement présente à l'une des deux chambres le texte voté par l'autre chambre.**

**Chaque chambre délibère sur le texte voté par l'autre chambre et l'adopte.**

**Dans tous les cas, le Conseil de la Nation adopte le texte voté par l'Assemblée Populaire Nationale, à la majorité de ses membres présents pour les projets de lois ordinaires, ou à la majorité absolue pour les projets de lois organiques.**

**En cas de désaccord entre les deux Chambres, le Premier ministre demande la réunion, dans un délai maximal de quinze (15) jours, d'une commission paritaire constituée de membres des deux Chambres pour proposer un texte sur les dispositions objet du désaccord. La Commission paritaire achève ses délibérations dans un délai maximal de quinze (15) jours.**

Ce texte est soumis par le Gouvernement à l'adoption des deux Chambres et n'est pas susceptible d'amendement, sauf accord du Gouvernement.

**En cas de persistance du désaccord entre les deux chambres, le Gouvernement peut demander à l'Assemblée Populaire Nationale de statuer définitivement. En ce cas, l'Assemblée Populaire Nationale reprend le texte élaboré par la commission paritaire, ou à défaut, le dernier texte voté par elle.**

**Si le Gouvernement ne saisit pas l'Assemblée Populaire Nationale, conformément à l'alinéa précédent, le texte est retiré.**

Le Parlement adopte la loi de finances dans un délai de soixante-quinze (75) jours au plus tard, à compter de la date de son dépôt, conformément aux alinéas précédents.

En cas de sa non adoption dans le délai imparti, le Président de la République promulgue le projet du Gouvernement par ordonnance.

Les autres procédures seront fixées par la loi organique visée à l'article 115 de la Constitution.

**ARTICLE 121 :** Est irrecevable toute proposition de loi qui a pour objet ou pour effet de diminuer les ressources publiques ou d'augmenter les dépenses publiques, sauf si elle est accompagnée de mesures visant à augmenter les recettes de l'État ou à faire des économies au moins correspondantes sur d'autres postes des dépenses publiques.

**ARTICLE 122 :** Le Parlement légifère dans les domaines que lui attribue la Constitution, ainsi que dans les domaines suivants :

(1) les droits et devoirs fondamentaux des personnes, notamment le régime des libertés publiques, la sauvegarde des libertés individuelles et les obligations des citoyens ;

(2) les règles générales relatives au statut personnel et au droit de la famille et notamment au mariage, au divorce, à la filiation, à la capacité et aux successions ;

(3) les conditions d'établissement des personnes ;

(4) la législation de base concernant la nationalité ;

(5) les règles générales relatives à la condition des étrangers ;

(6) les règles relatives à la création de juridictions ;

(7) les règles générales de droit pénal et de la procédure pénale, et notamment la détermination des crimes et délits, l'institution des peines correspondantes de toute nature, l'amnistie, l'extradition et le régime pénitentiaire ;

(8) les règles générales de la procédure civile **et administrative** et des voies d'exécution ;

- (9)** le régime des obligations civiles, commerciales et de la propriété ;
- (10)** le découpage territorial du pays ;
- (11)** le vote du budget de l'État ;
- (12)** la création, l'assiette et le taux des impôts, contributions, taxes et droits de toute nature ;
- (13)** le régime douanier ;
- (14)** le règlement d'émission de la monnaie et le régime des banques, du crédit et des assurances ;
- (15)** les règles générales relatives à l'enseignement et à la recherche scientifique;
- (16)** les règles générales relatives à la santé publique et à la population ;
- (17)** les règles générales relatives au droit du travail, à la sécurité sociale et à l'exercice du droit syndical ;
- (18)** les règles générales relatives à l'environnement, au cadre de vie et à l'aménagement du territoire ;
- (19)** les règles générales relatives à la protection de la faune et de la flore ;
- (20)** la protection et la sauvegarde du patrimoine culturel et historique ;
- (21)** le régime général des forêts et des terres pastorales ;
- (22)** le régime général de l'eau ;
- (23)** le régime général des mines et des hydrocarbures ;
- (24)** le régime foncier ;

(25) les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires et le statut général de la Fonction Publique ;

(26) les règles générales relatives à la Défense Nationale et à l'utilisation des forces armées par les autorités civiles ;

(27) les règles de transfert de propriété du secteur public au secteur privé ;

(28) la création de catégories d'établissements ;

(29) la création de décorations, distinctions et titres honorifiques d'État.

**ARTICLE 123 :** Outre les domaines réservés par la Constitution à la loi organique, relèvent également de la loi organique les matières suivantes :

- l'organisation et le fonctionnement des pouvoirs publics ;
- le régime électoral ;
- la loi relative aux partis politiques ;
- la loi relative à l'information ;
- le statut de la magistrature et l'organisation judiciaire ;
- la loi cadre relative aux lois de finances.

La loi organique est adoptée à la majorité absolue des députés et ***des membres du Conseil de la Nation.***

Elle est soumise à un contrôle de conformité par le Conseil Constitutionnel avant sa promulgation.

**ARTICLE 124 :** En cas de vacance de l'Assemblée Populaire Nationale **ou durant les vacances parlementaires**, le Président de la République peut, **sur des questions urgentes**, légiférer par ordonnance, **après avis du Conseil d'État.**

Le Président de la République soumet les textes qu'il a pris à l'approbation de chacune des chambres du Parlement, à sa prochaine session.

Sont caduques les ordonnances non adoptées par le Parlement.

En cas d'état d'exception défini à l'article 93 de la Constitution, le Président de la République peut légiférer par ordonnances.

Les ordonnances sont prises en Conseil des Ministres.

**ARTICLE 125 :** Les matières autres que celles réservées à la loi, relèvent du pouvoir réglementaire du Président de la République.

L'application des lois relève du domaine réglementaire du Premier ministre.

**ARTICLE 126 :** La loi est promulguée par le Président de la République dans un délai de trente (30) jours à compter de la date de sa remise.

Toutefois, lorsque le Conseil Constitutionnel est saisi par l'une des autorités prévues à l'article 166 ci-dessous, avant la promulgation de la loi, ce délai est suspendu jusqu'à ce qu'il soit statué par le Conseil Constitutionnel dans les conditions fixées à l'article 167 ci-dessous.

**ARTICLE 127 :** Le Président de la République peut demander une seconde lecture de la loi votée dans les trente (30) jours qui suivent son adoption.

Dans ce cas, la majorité des deux tiers (2 /3) des députés à l'Assemblée Populaire Nationale **et des membres du Conseil de la Nation** est requise pour l'adoption de la loi.

**ARTICLE 128 :** Le Président de la République peut adresser un message au Parlement.

**ARTICLE 129 :** Le Président de l'Assemblée Populaire Nationale, le Président du Conseil de la Nation, **le Président du Conseil Constitutionnel**, et le Premier ministre consultés, le Président de la République peut décider de la dissolution de l'Assemblée Populaire Nationale ou d'élections législatives anticipées.

Dans les deux cas, les élections législatives ont lieu dans un délai maximal de trois (3) mois.

**ARTICLE 130 :** A la demande du Président de la République ou de l'un des Présidents des deux chambres, le Parlement peut ouvrir un débat de politique étrangère.

Ce débat peut s'achever, le cas échéant, par une résolution du Parlement, siégeant en chambres réunies, qui **est** communiquée au Président de la République.

**ARTICLE 131 :** Les accords d'armistice, les traités de paix, d'alliances et d'union, les traités relatifs aux frontières de l'État, ainsi que les traités relatifs au statut des personnes et ceux entraînant des dépenses non prévues au budget de l'État, **les accords bilatéraux ou multilatéraux relatifs aux zones de libre échange, aux associations et aux intégrations économiques**, sont ratifiés par le Président de la République, après leur approbation expresse par chacune des chambres du Parlement.

**ARTICLE 132 :** Les traités ratifiés par le Président de la République, dans les conditions prévues par la Constitution, sont supérieurs à la loi.

**ARTICLE 133 :** Les membres du Parlement peuvent interpeller le Gouvernement sur une question d'actualité. **Réponse est donnée dans un délai maximal de trente (30) jours.**

Les Commissions du Parlement peuvent entendre les membres du Gouvernement.

**ARTICLE 134 :** Les membres du Parlement peuvent adresser, par voie orale ou en la forme écrite, toute question à tout membre du Gouvernement.

La question écrite reçoit en la même forme une réponse dans un délai maximal **de trente (30) jours.**

**Pour les questions orales, le délai de réponse ne doit pas excéder trente (30) jours.**



**L'Assemblée Populaire Nationale et le Conseil de la Nation tiennent, alternativement, une séance hebdomadaire consacrée aux réponses du Gouvernement aux questions orales des députés et des membres du Conseil de la Nation.**

Si l'une des deux chambres estime que la réponse, orale ou écrite, du membre du Gouvernement le justifie, un débat est ouvert dans les conditions que prévoient les règlements intérieurs de l'Assemblée Populaire Nationale et du Conseil de la Nation.

Les questions et les réponses sont publiées dans les mêmes conditions que les procès-verbaux des débats du Parlement.

**ARTICLE 135 :** A l'occasion du débat sur la déclaration de politique générale, l'Assemblée Populaire Nationale peut mettre en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure.

Une telle motion n'est recevable que si elle est signée par le septième (1/7) au moins du nombre des députés.

**ARTICLE 136 :** La motion de censure doit être approuvée par un vote pris à la majorité des deux tiers (2/3) des députés.

Le vote ne peut intervenir que trois (3) jours après le dépôt de la motion de censure.

**ARTICLE 137 :** Lorsque la motion de censure est approuvée par l'Assemblée Populaire Nationale, le Premier ministre présente la démission du Gouvernement au Président de la République.

## **TITRE TROISIEME : DU CONTROLE, DE LA SURVEILLANCE DES ELECTIONS, ET DES INSTITUTIONS CONSULTATIVES**

### **CHAPITRE I : DU CONTROLE**

**ARTICLE 159** : Les Assemblées élues assument la fonction de contrôle dans sa dimension populaire.

\* \* \*

# Bibliographie

## I. Ouvrages

- ABBAS Mohamed Chérif. *Inspirations de novembre (discours et articles)*. Alger : Dar EL Fadjr, 2005.
- ABDELLAH ABDELGHANI Bessiouni. *Les régimes politiques et le droit constitutionnel (en arabe)*. Alexandrie : éditions Almaaref, 1998.  
عبد الغني بسيوني عبد الله. *النظم السياسية و القانون الدستوري، الإسكندرية: منشأة المعارف، 1998.*
- ABU ZID FAHMI Moustafa. *Les principes des régimes politiques (en arabe)*. Alexandrie : Maison de la nouvelle université, 2003.  
أبو زيد فهمي مصطفى. *مبادئ الأنظمة السياسية. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 2003.*
- ALKHALAILA Mohamed Ali. *Le gouvernement local et ses applications en Jordanie, Royaume-Uni, France et Égypte : étude comparative (en arabe)*. Amman : Dar Athaqafa, 2009.  
الخلايلة محمد علي. *الإدارة المحلية و تطبيقاتها في كل من الأردن و بريطانيا و فرنسا و مصر: دراسة تحليلية مقارنة. عمان : دار الثقافة، 2009.*
- ALMABIDHINE Safouane, ALTARAOUNA Houcine, ABDELHADI Taoufiq. *La centralisation et la décentralisation dans l'organisation de l'administration locale (en arabe)*. Amman : Alyazourdi, 2011.  
المبيضين صفوان، الطراونة حسين ، عبد الهادي توفيق . *المركزية و اللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية. عمان: اليازوري، 2011.*
- ARDANT Philippe. *Institutions politiques et droit constitutionnel*. 12<sup>e</sup> édition. Paris : L.G.D.J., 2000.
- AUBY Jean-Bernard. *La décentralisation et le droit*. Paris : L.G.D.J., 2006.

- AVRIL Pierre et GICQUEL Jean. *Droit parlementaire*. 2<sup>e</sup> édition. Paris : Montchrestien, 1996.
- BAALI Mohamed Seguir. *Le droit de l'administration locale (en arabe)*. Annaba : Dar El Ouloum Lil Nashr wa tawzi', 2004.  
بعللي محمد الصغير. قانون الإدارة المحلية. عناية: دار العلوم للنشر و التوزيع، 2004.
- BELAID Nadjib. *Autonomie locale et mutations dans les finances municipales*. Alger : CREA ,1999.
- BELHADJ Salah.
- *Les crises du Front de Libération Nationale et le conflit sur le pouvoir 1956-1965*. Alger : Dar Qortoba, 2006.
- *Les institutions politiques et le droit constitutionnel en Algérie de l'indépendance à aujourd'hui*. Alger : O.P.U., 2010.  
بلحاج صالح. المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال الى اليوم.  
الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2010.
- BELQACEM Mourad. *Le système de dualité parlementaire et ses applications (en arabe)*. Alexandrie : Librairie Juridique Alwafa'a, 2009.  
بلقاسم مراد. نظام الازدواج البرلماني وتطبيقاته، دراسة مقارنة. الإسكندرية: مكتبة الوفاء القانونية، 2009.
- BENAKEZOUH Chabane. *La déconcentration en Algérie, du centralisme au déconcentrationisme*. Alger : O.P.U., 1984.
- BENAMROUCHE Amar. *Grèves et conflits politiques en Algérie*. Paris : Karthala, 2000.
- BEN HAMMED Mohamed Ridha. *La compétence des secondes chambres. in Les secondes chambres parlementaires*. Tunis : Recueil des cours de l'A.I.D.C., 2004, vol. XIII, XIX<sup>e</sup> session.

- BENKHARFALLAH Tahar. *L'élite locale en Algérie : étude sociopolitique des mécanismes de formation des représentants locaux* (en arabe). T. 1. Alger : éditions Taxij, 2011.  
 بن خرف الله الطاهر. *النخبة المحلية في الجزائر: دراسة اجتماعية – سياسية لآليات تشكيل الممثلين المحليين*. الجزء الأول. الجزائر: طاكسيج للدراسات و النشر و التوزيع، 2011.
- BENOIT Francis-Paul. *Le droit administratif français*. Paris : Dalloz, 1968.
- BENYOUB Rachid. *L'annuaire politique de l'Algérie*. 4<sup>e</sup> édition. Alger : ANEP, 2002.
- BOUDHIAF Ammar.  
 - *La loi de la commune (en arabe)*. 1<sup>ère</sup> édition. Alger : éditions Jousour, 2012.  
 بوضياف عمار. *قانون البلدية*. ط1. الجزائر: الجسور للنشر والتوزيع، 2012.
- *La loi de la Wilaya (en Arabe)*. 1<sup>ère</sup> édition. Alger : éditions Aljousour, 2012.  
 بو الضياف عمار. *قانون الولاية*. الطبعة الأولى. الجزائر: منشورات الجسور، 2012.
- BOUGOUFA Abdellah. *Le droit constitutionnel et les mécanismes d'organisation du pouvoir dans le régime politique algérien : étude comparative* (en arabe). Alger : Maison Houma, 2005.  
 بوقفة عبد الله. *القانون الدستوري وآليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري: دراسة مقارنة*. الجزائر: دار هومة، 2005.
- BOURDON Jacques. *Administration et monde rural*. Paris : L.G.D.J., 1980.
- BOUSSOUMAH Mohamed. *La parenthèse des pouvoirs publics constitutionnels de 1992 à 1998*. Alger : O.P.U., 2005.
- BRISSON Jean-François. *Les transferts de compétences de l'État aux collectivités locales*. Paris, L'Harmattan, 2009.

- BRUNET Pierre. La représentation. *in TROPER Michel et CHAGNOLLAUD Dominique, Traité international de droit constitutionnel : Théorie de la Constitution. T1. Paris : Dalloz, 2012.*
  
- BURDEAU Georges. *L'État*. Paris : éditions Seuil, 1970.
  
- CABANIS André et MARTIN Michel-Louis. *Les Constitutions d'Afrique Francophone. Évolutions récentes*. Paris : Karthala, 1999.
  
- CARRE DE MALBERG Raymond. *Contribution à la théorie de l'État*. Paris : CNRS éditions, 1985.
  
- CHAMPEIL-DESPLATS Véronique. Théorie générale des sources du droit constitutionnel. *in TROPER Michel et CHAGNOLLAUD Dominique, Traité international de droit constitutionnel : Théorie de la Constitution. T. 1* Paris : Dalloz, 2012.
  
- CHAPSAL Jacques. *La Vie politique en France de 1940 à 1958*. Paris : PUF, 1984.
  
- CHAPUS René. *Droit administratif général*. T1. 13<sup>e</sup> édition. Paris : Montchrestien, 1999.
  
- COMBEAU Pascal (dir.). *Les contrôles de l'État sur les collectivités territoriales aujourd'hui*. Paris : L'Harmattan, 2007.
  
- CUBERTAFOND Bernard.
  - *La République algérienne démocratique et populaire*. Limoges : P.U.F., 1979.
  
  - *Le système politique marocain*. Paris : éditions l'Harmattan, 1997.
  
- DE GAULE Charles. *Discours et messages*. T. 2 : dans l'attente 1946-1958. Paris : Plon, 1970.

- DELCAMP Alain. *Le sénat et la décentralisation*. Paris : Economica, 1991.
- DERYCKE Pierre-Henri et GILBERT Guy. *Économie publique locale*. Paris : Economica, 1988.
- DIDANE Mouloud. *Chapitres en droit constitutionnel et régimes politiques (en arabe)*. 1<sup>ère</sup> éd. Alger : Maison Alnadjah, 2005.  
ديدان مولود. مباحث في القانون الدستوري و النظم السياسية ، الطبعة الأولى. الجزائر: دار النجاح للكتاب، 2005.
- DOAT Mathieu. *Recherche sur la notion de collectivité locale en droit administratif français*. Paris : L.G.D.J.-E.J.A., 2003.
- DUCLOS Louis-Jean, DUVIGNAUD Jean et LECA Jean. *Les nationalismes maghrébins*. Paris : Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1966.
- DUPRAT. Jean-Pierre. Les anomalies du bicamérisme : l'influence des particularismes nationaux sur la représentation territoriale. in MAUS Didier et FAVOREU Louis, *Le Bicamérisme*. Paris/Aix-en-Provence : Economica /PUAM, 1997.
- EISENMANN Charles. *Centralisation et décentralisation, esquisse d'une théorie générale*. Paris : L.G.D.J., 1948.
- FAIVRE Albert. *La loi municipale du 5 avril 1884 : texte annoté, commenté et expliqué par les circulaires et documents officiels*. 7<sup>e</sup> édition. Paris : Derveaux, 1886.
- FAURE Bertrand. *Droit des collectivités territoriales*. 2<sup>e</sup> édition., Paris : Dalloz, 2011.
- FAVOREU Louis *et.al. Droit constitutionnel*. 15<sup>e</sup> édition, Paris : Dalloz, 2013.

- FAVOREU Louis et MASTOR Wanda. *Les cours constitutionnelles*. Paris : Dalloz, 2011.
- GALLEB Abdelkrim. *Défense de la démocratie : recherche historico-analytique* (en arabe). Mohammedia : éditions Fadhala, 1967.  
غلاب عبد الكريم. دفاع عن الديمقراطية: بحث تاريخي تحليلي. المحمدية : مطبعة فضالة، 1967.
- GHOZALI Nasser Eddine. *Cours de systèmes politiques comparés*. Alger : O.P.U., 1983.
- GHOZALI Nacer-Edine. L'introuvable bonne gouvernance démocratique dans les pays du Maghreb : le déni de la liberté. *in Le débat juridique au Magreb : de l'étatisme à l'État de droit-études en l'honneur d'Ahmed MAHIOU*. Paris : Publisud- IREMAM 2009.
- GICQUEL Jean. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. 22<sup>e</sup> édition. Paris: Montchrestien, 2008.
- Gilles J. GUGLIELMI et Julien MARTIN (dir.) *Le droit constitutionnel des collectivités territoriales*. Boulogne Billancourt : Berger-Levrault, 2015.
- GRABA Hachmi. *Les ressources fiscales des collectivités locales*. Alger : Entreprise Nationale des Arts Graphiques, 2000.
- HAURIOU Maurice.
  - *Précis de droit administratif*. 12<sup>e</sup> édition. Paris : Sirey, 1933.
  - *Principes de droit public*. 1<sup>ère</sup> édition. Paris : Larose, 1910.
- HELIN Jean-Claude. *Le contrôle de légalité des actes locaux en France, entre remise en cause et remise en ordre*. Paris : A.J.D.A. 1999.
- HENNI Ahmed. *Essai sur l'économie parallèle : cas de l'Algérie*. Alger : ENAG, 1991.



- HERMASSI Elbaki, RODINSON Maxime. *État et société au Maghreb : étude comparative*. Paris : Anthropos, 1975.
- HEUSCHLING Luc. La Constitution formelle. in TROPER Michel et CHAGNOLLAUD Dominique, *Traité international de droit constitutionnel : Théorie de la Constitution. T. 1*. Paris : Dalloz, 2012.
- JOYAU Marc. *De l'autonomie des collectivités locales françaises, essai sur le pouvoir normatif local*. Paris : L.G.D.J., 1998.
- KELSEN Hans. *Théorie pure du droit (traduit en français par Charles EISENMANN)*. Paris : Dalloz, 1962.
- LECA Jean et VATIN Jean-Claude. *L'Algérie politique : institutions et régime*. Paris : Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1975.
- LEGENDRE Pierre. *Histoire de l'administration, de 1750 à nos jours*. Paris : P.U.F., 1968.
- LEMAIRE Félicien. *Le principe d'indivisibilité de la République : Mythe et réalités*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2010.
- LE YANCOURT Tiphaine. La représentativité des collectivités locales au Sénat, approche historique. in HASTINGS-MARCHADIER Antoinette & FAURE Bertrand, *La décentralisation à la française*. Paris : LGDJ, 2015.
- MAHIOU Ahmed.
- *Cours en institutions administratives* (traduit du français à l'arabe par Mohamed Arab Salissa). 4<sup>e</sup> édition. Alger : O.P.U., 2006.  
 محيو أحمد. محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجم للعربية من طرف محمد عراب صاليسا. الطبعة الرابعة، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2006.
- *Les collectivités locales en Algérie*. Paris : éditions du CNRS, 1970.

- MASPETIOL Roland et LAROQUE Pierre. *La tutelle administrative : le contrôle des administrations départementales, communales, coloniales et des établissements publics*. Paris : Sirey, 1930.
- MARNIN Bernard. *Principes du gouvernement représentatif*. Paris : Flammarion , 1996.
- MAUS Didier et BON Pierre (dir.). *Les grandes décisions des cours constitutionnelles européennes*. Paris : Dalloz, 2008.
- MIAILLE Michel. Le volontarisme à l'épreuve : la refonte des études juridiques algériennes en 1971. in *Le débat juridique au Maghreb : De l'étatisme à l'État de droit. Etudes en l'honneur de Ahmed Mahiou*. Publisud-IREMAM, 2009.
- MORABITO Marcel. *Histoire constitutionnelle de la France (1789-1958)*. Paris, Domat, Montchrestien, 7<sup>ème</sup> éd., 2002.
- QABANI Khaled. *La décentralisation et son application au Liban (en arabe)*. Beirut-Paris : Editions Ouaidat, 1981.  
قباني خالد. اللامركزية و مسألة تطبيقها في لبنان. 1981، بيروت باريس: منشورات عويدات، 1981.
- QALOUCHE Moustafa. *Les régimes politiques, première partie : l'État*. Rabat : Editions et distribution Babel, 1985.  
مصطفى قلووش: أنظم السياسية، القسم الأول: الدولة. الرباط: بابل للطباعة و النشر و التوزيع، 1985.
- REGOURD Serge. *L'acte de tutelle en droit administratif français*. Paris : L.G.D.J., 1980.
- REMILI Abderrahmane. *Les institutions administratives algériennes*. Alger : SNED, 1967.
- RIALS Stéphane. *Destin du fédéralisme*. Paris : L.G.D.J., 1986.

- RIVERO Jean et WALINE Jean. *Droit administratif*. 15<sup>e</sup> édition. Paris : Dalloz, 1994.
- ROBBE François. *La représentation des collectivités territoriales par le sénat : étude sur l'article 24 alinéa 3 de la constitution française du 4 octobre 1958*. Paris : L.G.D.J., 2001
- SARI Djilali. *La crise algérienne économique et sociale : diagnostic et perspectives : éléments de stratégie*. Paris : Publisud, 2001.
- SAWADOGO Raogo Antoine. *L'État africain face à la décentralisation*. Paris : Karthala, 2001.
- SIFAOUI Mohamed. *Histoire secrète de l'Algérie indépendante : l'État DRS*. Paris : Nouveau Monde éditions, 2012.
- STORA Benjamin.
  - *Algérie formation d'une nation*. Paris : Atlantica, 1998.
  - *Histoire de l'Algérie depuis l'indépendance (1962-1988)*. 4<sup>e</sup> éd., Paris : La Découverte, 2004.
- SUKSI Markku. *Sub-State Governance through Territorial Autonomy A Comparative Study in Constitutional Law of Powers, Procedures and Institutions*. London New York: Springer, 2011.
- TAMALTE Mohammed. *L'Algérie au-dessus du volcan (en arabe)*. 1<sup>ère</sup> éd. Alger : Maison Dawin pour la publication, 1999.
 

محمد تامالت، الجزائر من فوق البركان. الطبعة الأولى. الجزائر: دار دون للنشر، 1999.
- VANDELLI Luciano. *Formes d'État : État régional, État décentralisé*. in CHAGNOLLAUD Dominique et TROPER Michel, *Traité international de droit constitutionnel*, T. 2. Paris : Dalloz, 2012.

- VEDEL Georges. *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*. Paris : Dalloz, 2002.
- VEDEL Georges et DEVOLVE Pierre. *Droit administratif*, T.2, Paris : PUF, 1992.
- VERPEAUX Michel.
  - *Droit des collectivités territoriales*. Paris : PUF, 2005.
  - *Les collectivités territoriales en France*. 4<sup>e</sup> éd. Paris : Dalloz, 2011.
- YELLS CHAOUCH Bachir.
  - *Le Conseil Constitutionnel en Algérie, du contrôle de constitutionnalité à la créativité des normes*. Alger : O.P.U., 1999.
  - L'impact de la révision constitutionnelle sur l'équilibre institutionnel en Algérie. *in Le débat juridique au Magreb : de l'étatisme à l'État de droit-études en l'honneur d'Ahmed MAHIOU*. Paris : Publisud- IREMAM 2009.
- ZERUKHI Ismail. *Études dans la pensée arabe contemporaine (en arabe)*. Ain Mellila : Maison El Huda pour l'impression et la publication, 2002.  
 زروخي إسماعيل. *دراسات في الفكر العربي المعاصر*. عين مليلة : دار الهدى للطباعة و النشر، 2002.

## II. Articles

- ADDI Lahouari. Les partis politiques en Algérie. *in revue des mondes musulmans et de la Méditerranée*, mars 2006.
- AHMED ZAID – CHERTOUK Malika . Le développement local à travers une analyse critique des finances communales de la wilaya de Tizi-Ouzou. *in Revue Campus*, 2007, n° 5.

- AIT-CHAALAL Amine. L'Algérie depuis 1962 : retour sur une histoire contrastée. *in Revue internationale et stratégique*, 2002-2, n° 46
- ALMILI Mohammed. Où va l'Algérie. *in Revue Almostaqbal Al arabi*, septembre 2001, n° 271.  
الميلي محمد. الجزائر إلى أين. مجلة المستقبل العربي، العدد 271 ، سبتمبر 2001 .
- AUBY Jean Bernard. La protection constitutionnelle des autonomies locales. *in Droit Administratif*, janvier 2013, n° 1.
- AWABDI Ammar. L'acte de contrôle parlementaire et son rôle dans la défense des droits des citoyens (en arabe). *in Revue Alfikr Albarlamani*, décembre 2002, n° 1.  
عوابدي عمار. عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع على حقوق المواطنين. مجلة الفكر البرلماني، ديسمبر 2002، عدد 1.
- BEDJAOUI Mohamed. Le Conseil Constitutionnel, prérogatives...réalisations...et horizons (en arabe). *in Revue Alfikr Albarlamani*. Avril 2004, n° 5.  
بجاوي محمد. المجلس الدستوري صلاحيات ... إنجازات ... وآفاق. مجلة الفكر البرلماني . أبريل 2004، عدد 5.
- BENAKEZOUH Chabane. De la gouvernance locale en Algérie à travers les processus de déconcentration et décentralisation. *in Revue de l'Ecole Nationale D'Administration (IDARA)*. 2003, n° 1 .
- BENALI Bensahla Thani et BENHACHEMI Hamoudi Mohamed. Le cadre juridique qui régle le droit d'initiative de lois dans les constitutions algérienne de 1996 et marocaine de 2011. *in Dafater Assiyassa Wal Qanoun*, 2013, n° 8.  
بن علي بن سهلة ثاني و بن هاشمي حمودي محمد. الإطار القانوني المنظم لحق المبادرة بالقوانين في الدستورين الجزائري لسنة 1996 و المغربي لسنة 2011 . دفاتر السياسة و القانون. جانفي 2013، عدد 8.

- BENCHA'IB Nasreddine, CHERIF Moustafa. Les collectivités territoriales et les anomalies du développement local en Algérie (en arabe). *in Revue Albahith*, 2012, n° 10.  
بن شعيب نصر الدين ، شريف مصطفى. الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر. *مجلة الباحث*، 2012 العدد 10.
- BENDJELID Abed. Ouled Saïd, palmeraie du Gourara : développement local et reproduction d'une société traditionnelle. *in Insaniyat*, janvier - juin 2011 n° 51-52.
- BENNADJI Chérif. Algérie 2010 : L'année des mille et une émeute. *in L'année du Maghreb, Dossier Sahara en mouvement*, VII éd., Paris : CNRS éditions, 2011.
- BENNANI-CHRAÏBI Mounia. La dynamique protestataire du Mouvement du 20 février à Casablanca. *in Revue française de science politique*, 2012, Vol. 62, n° 5.
- BERTRAND Aliénord. La démocratie à l'épreuve de l'écologie politique. *in Cahiers philosophiques*, octobre 2009-3, n° 119.
- BIN SALAH Abdelkader. Le parlement est l'un des piliers de l'État légal et de droit (en arabe). *in Revue du Conseil de la nation*, juillet 2012, n° 52.  
بن صالح عبد القادر. البرلمان ركن م أركان دولة الحق و القانون. *مجلة مجلس الأمة*، جويليا 2012، عدد 52.
- BOUDHIAF Amar. La tutelle sur les actes des assemblées communales dans les pays du Maghreb (en arabe). *in La Revue Académique de la Recherche Juridique*, 2010, n° 1.  
بوضياف عمار. الوصاية على أعمال المجالس البلدية في بلدان المغرب. *المجلة الأكاديمية للبحث القانوني*، 2010، عدد 1.
- BOUKRA Idris. La position du Conseil de la Nation dans le régime constitutionnel algérien (en arabe). *in Revue Idara*, 2000, Vol. 10, n° 1.  
إدريس بو كرا. مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري. *مجلة إدارة*، 2000، مجلد 10، عدد 1.

- BOUMAAZA Bachir. Message du Président du Conseil de la Nation, complémentarité et spécificité. *in Revue du Conseil de la Nation*, septembre 1998, n° 1.  
 بو معزة بشير. رسالة رئيس مجلس الأمة، التكامل و الخصوصية. في مجلة مجلس الأمة، عدد 1،  
 سبتمبر 1998.
- BOUMGHAR Mouloud. 'Concorde civile' et 'Réconciliation nationale' sous le sceau de l'impunité. *in Revue Internationale de Droit Comparé*, avril- juin 2015.
- BOUMOULA Samir. La fiscalité locale en Algérie: nécessité d'une réforme en profondeur. *in Revue Nouvelle Économie*, septembre 2011, n° 4.
- BOUVIER Michel. L'autonomie financière locale a-t-elle un sens ? *in Revue Française des Finances Publiques*, février 2015, n° 129.
- BRILLAT Manuela. La probable réforme impossible du Sénat italien. *in Revue Française du Droit Constitutionnel*, 2016, n° 107 .
- BROSSET Estelle. l'impossibilité pour les collectivités territoriales françaises d'exercer le pouvoir législatif à l'épreuve de la révision constitutionnelle sur l'organisation décentralisée de la république. *in Revue française de droit constitutionnel*, 2004-4, n° 60.
- CHAVRIER Géraldine. Quels pouvoirs juridiques pour l'exercice des compétences ? *in Revue Française d'Administration Publique*, 2015-4, n° 156.

- CHERIET Lyamine.
- La position du Parlement algérien dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel. *in Revue du Conseil Constitutionnel*, 2013, n° 1.  
مكانة البرلمان الجزائري في إجتهد المجلس الدستوري. *مجلة المجلس الدستوري*، 2013، عدد 1.
- La réalité du bicamérisme et la place de l'expérience de l'Algérie (en arabe). *in Revue Alfikr Albarlamani*, 2002, n°1.  
واقع البيكاميرالية في العالم و مكانة التجربة الجزائرية فيها. *مجلة الفكر البرلماني* ، 2002، العدد الأول.
- DAHOU Tarik. Les marges transnationales et locales de l'État Algérien. *in Politique africaine*, 2015-1, n° 137.
- DAUGERON Bruno. La notion de suffrage universel 'indirect'. *in Revue Française d'Histoire des Idées Politiques*, 2013-2, n° 38.
- DJORDJEVIC Jovan et PASIC Nadjan. The Communal Self-Government System in Yugoslavia. *in International Social Science Journal*. UNESCO, 1961, Vol. XIII, n° 3.
- DOLEZ Bernard. Le cumul des mandats, la professionnalisation des élus et la réforme territoriale. *in Revue Française d'Administration Publique*, 2015-4, n°156.
- DOUMBE-BILLE Stéphane. L'élection en droit administratif. *in Revue du Droit Public*, 1992.
- DRIS-AÏT HAMADOUCHE Louisa. L'abstention en Algérie : un autre mode de contestation politique. *in L'Année du Maghreb : s'opposer au Maghreb*. CNRS éditions, 2009.
- DRIS Chérif. Algérie 2014 : De l'élection présidentielle à l'émergence des patrons dans le jeu politique. *in L'Année du Maghreb : Dossier : Pratique du droit et propriétés au Maghreb*, 13-2015.



- DUPRAT Jean-Pierre.
  - La représentativité sénatoriale à l'épreuve de la modernisation des fonctions parlementaires. *in Mélanges D. TURPIN - État du droit, État des droits*, Presse Universitaire d'Auvergne- LGDJ, 2017.
  - Les difficultés de la représentation territoriale : le débat sur la réforme du Sénat espagnol. *in Mélanges Patrice GELARD*, Paris : Montchrestien, 2000.
- FAURE Bertrand. Règlements locaux et règlements nationaux. *in Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2014-1, n° 42.
- F.L.N. La réorganisation des structures du Parti : programme d'action pour 1968. *in Revue algérienne*. Alger : imprimerie officiel, 1968.
- FONTAINE Jacques. Résultats et évolution des forces politiques. *in Maghreb-Machrek*, juillet-septembre, 1997, n° 157.
- GOGUEL François. La réhabilitation du bicamérisme en France (1946-1958). *in Mélanges Léo Hamon*. Paris : Economica, 1982.
- GRANGE Jean. Les déformations de la représentation des collectivités territoriales et de la population au Sénat. *in Revue Française de Science Politique*, 1990, Volume 40, n° 1.
- GRIMAUD Nicole. La charte nationale algérienne (27 juin 1976). *in Notes et Etudes Documentaires*, 28 décembre 1976, n°s de 348 à 350.
- GUENGANT Alain. La constitution peut-elle garantir l'autonomie financière des collectivités territoriales ? *in Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 2004 (décembre), n° 5.
- HACHEMAOUI Mohammed. La représentation politique en Algérie entre médiation clientélaire et prédation (1997-2002). *in Revue française de science politique*, février 2003, n° 1.

- HAURIOU Maurice. Décentralisation. *in Répertoire du droit administratif Léon BÉQUET*. Paris : P. Dupont, 1882.
- HARSİ Abdellah. La libre administration des collectivités locales au Maroc. *in La semaine juridique – Edition Administration et Collectivités territoriales*, 09 november 2015, n° 45.
- HUBERT Michel. Les nouvelles institutions communales algériennes. *in Revue de l'Occident musulman et de la Méditerranée*, 1968, Volume 5, n° 1.
- IDRIS Chérif. Élections, dumping politique et populisme : Quand l'Algérie triomphe du 'printemps arabe'. *in L'Année du Maghreb : Dossier: Le Maghreb avec ou sans l'Europe*, IX- 2013.
- KADA Nicolas. L'État et le territoire : quelles missions pour quelle vision ? *in Revue Française d'Administration Publique*, 2015-4, n°156.
- KANAOUN-TALEB Nacira. La dualité au sein de la Wilaya : réalité ou fiction ? *in Revue critique de droit et sciences politiques*, 2008, n° 2.
- KARADJI Moustafa. L'effet du financement central sur l'autonomie des collectivités locales. *in Revue algérienne des sciences juridiques et économiques et politiques*, 1996, n°2.  
 كراجي مصطفى. أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري. *المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية*، 1996، عدد 2.
- KERROUCHE Éric *et al.* Les deux Sénats : mode de scrutin et profil des sénateurs français. *in Pôle Sud*, 2011-2, n° 35.
- KEUTCHA TCHAPNGA Célestin. Droit constitutionnel et conflits politiques dans les États francophones d'Afrique noire. *in Revue française de droit constitutionnel*, 2005-3, n° 63

- KHERBACHI Aqila. La raison du renouvellement partiel de la composition du Conseil de la Nation (en arabe). *in Majallat al fikr albarlamani*, Janvier 2010, n° 24.  
خرياشي عقيلة. حكمة التجديد النصفى فى تشكيلة مجلس الأمة. مجلة الفكر البرلماني. 2010 جانفي، العدد 24.
- KIEMDE Paul. Le bicamérisme en Afrique et au Burkina Faso. *in Revue Burkinabé de droit, janvier 1992, n° 2.*
- LA'AQAB Mohammed. De l'époque des faucons au roucoulement des pigeons (en rabe). *in Revue Al Ahrar Al Thaqafi*, septembre 2005, n° 6.  
محمد لعقاب. من عهد الصقور إلى هديل الحمام. جريدة الأحرار الثقافي، سبتمبر 2005، العدد 06.
- LAAROUSSI Rabah. Lecture dans la performance politique du parlement pluraliste algérien. *in Revue Dirassat Istratijia*, juillet 2007, n° 4.  
لعروسي رابح. قراءة فى الأداء السياسى للبرلمان التعددى الجزائرى. مجلة دراسات استراتيجىة، جويليا 2007، العدد 4.
- LAFARGUE Frédéric. La constitution et les finances locales. *in Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2014-1, n° 42.
- LAMOUREUX Sophie. La réforme des collectivités territoriales et le Conseil constitutionnel : ombres et lumière. *in Revue française de droit constitutionnel*, 2012-1, n° 89.
- LE ROY Thierry. Le constitutionnalisme : quelle réalité dans les pays du Maghreb ? *in Revue française de droit constitutionnel* , 2009/3, n° 79.
- LOKRIFA Abdeljalil et MOISSERON Jean-Yves. La politique de régionalisation avancée au Maroc : enjeux et état des lieux. *in Maghreb – Machrek*, 2014-3, n° 221.
- LUIZARD Pierre-Jean. L'État islamique à la conquête du monde. *in Le Débat*, 2016-3, n° 190.

- MABILAU Albert. L'élu local. *in Revue Pouvoirs*, 1992, n° 60.
- MAHIOU Ahmed.
  - Les collectivités locales en Algérie. *in Annuaire de l'Afrique du Nord*, Paris : Editions du CNRS, 1970.
  - Les problèmes de gouvernance en Algérie. *in Questions internationales*, , septembre-octobre, 2016.
  - Note sur la Constitution algérienne du 28 novembre 1996. *in Annuaire de Afrique du Nord* , tome XXXV, 1996, n° 81.
- MAHIOU Ahmed et AUTIN Jean-Louis. L'impact de la révolution agraire sur les institutions administratives en Algérie. *in Revue Juridique et Politique*. Janvier-mars, 1976.
- MARCOU Gérard.
  - Changements et permanences dans le système français d'administration territoriale. *in Revue française d'Administration publique*, 2012, n° 141.
  - Le principe d'indivisibilité de la République. *in Pouvoirs : La République*, janvier 2006, n° 100.
  - L'État, la décentralisation et les régions. *in Revue Française d'Administration Publique*, 2015-4, n°156.
- MASTIAS Jean. Système majoritaire et bicamérisme. *in : Pouvoirs*, 1998, n° 85.
- MATLOU Tayeb. Le Conseil de la Nation et les affaires locales (en arabe). *in Majallat al Fikr Al parlamani*, juin 2003, n° 3.  
 ماتلو الطيب. مجلس الأمة و القضايا المحلية. في مجلة الفكر البرلماني، جوان 2003، العدد 3.

- MERAZGA Aissa. Contraintes de la gestion des collectivités locales, quelques éléments d'analyses (en arabe). *in Revue des Sciences Sociales et Humaines*, Université de Batna, n° du 14 juin 2006.  
مرزاقة عيسى. معوقات تسيير الجماعات المحلية، بعض عناصر التحليل. *مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية*، جامعة باتنة، عدد 14 جوان 2006.
- MELLONI David. Les trois promesses de la nouvelle Constitution marocaine. *in Maghreb – Machrek*, 2015-1, n° 223.
- MOISSERON Jean-Yves et BOURAS Naima. La nouvelle Constitution égyptienne : Contexte et avancées. *in Maghreb – Machrek*, 2015-1, n° 223.
- NACH MBACH Charles. La seconde chambre dans les nouveaux parlements africains, *in SOLON*, 1999, vol. 1, n°1.
- OLIVA Eric. La conception de l'autonomie financière locale : quel contenu ? quelle effectivité ? *in Gestion et Finances Publiques*, mars-avril, 2017, n° 2.
- PONTIER Jean Marie. Nouvelles observations de la clause générale de compétence. *in Mélanges Jean-Claude DOUENCE*. Paris : Dalloz, 2006.
- PERSICO Simon, FROIO Caterina et GUINAUDEAU Isabelle. Action publique et partis politiques : L'analyse de l'agenda législatif français entre 1981 et 2009. *in Gouvernement et action publique*, 2012-1, n° 1.
- ROUX André. La libre administration des collectivités territoriales : une exception française ? *in Les Cahiers de l'Institut Louis Favoreu*, 2013, n° 2
- ROUX André et SCOFONNI Guy. Autonomie régionale et formes de l'État. *in mélanges Favoreu*. Paris, Dalloz, 2007.
- ROUZEIK Fawzi. Algérie 1990-1993 : la démocratie confisquée ? *in Revue du monde musulman et de la Méditerranée*, 1992, Volume 65, n° 1.

- SAFIR Nadji. Algérie 2015 : enjeux rentiers, dérives autoritaires et perspectives. *in Maghreb – Machrek*. 2014-3, n° 221.
  
- SALMI Abdessalem. *Le système des deux chambres dans le régime constitutionnel algérien (en arabe)*. Alger : éditions du Conseil de la Nation, 2006.  
 سالمى عبد السلام. نظام المجلسين في النظام الدستوري الجزائري. الجزائر، نشریات مجلس الأمة، 2006.
  
- STAHL Jacques-Henri. Le principe de libre administration a-t-il une portée normative ? *in Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2014-1, n° 42.
  
- TLEMÇANI Rachid. Le coup de force permanent en Algérie. Armée, élections et islamisme. *in Maghreb – Machrek*, 2014-3, n° 221.
  
- VOLPI Frédéric. Stabilité et changement politique au Maghreb : Positionner l'Algérie dans le contexte régional de l'après-printemps arabe. *in Maghreb – Machrek*. 2014-3, n° 221.
  
- VERPEAUX Michel. L'unité et la diversité dans la République. *in Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2014-1, n° 42.
  
- WEICHSELBAUMDU Geoffrey et PHILIPPE Xavier. Le processus constituant et la Constitution tunisienne du 27 janvier 2014 : un modèle à suivre ? *in Maghreb – Machrek*, 2015-1, n° 223.
  
- WANTCHEKON Leonard et TAYLOR Gwendolyn. Droits politiques ou biens publics ? analyse économétrique des représentations de la démocratie en Afrique. *in Afrique contemporaine*, 2006-4, n° 220.
  
- ZARTMAN Wiliam. L'armée dans la politique algérienne. *in Annuaire de l'Afrique du Nord*, 1967, VI.

- ZOUBIR Yahia. Introduction. *in Maghreb – Machrek*. 2014-3, n° 221.

### III. Thèses de doctorat et mémoires de magister

- BADRI Abdelmadjid . PME Territoriaux et Développement Régionale en ALGERIE– Défis & Perspectives –Étude Territoire – Ouest Algérie - Thèse : Sciences économiques. Tlemcen : Université Abou Bekr Belkaid, 2014/2015.
- BELGACEM Abdelkader. La candidature de l'Algérie à l'OMC : l'Algérie va-t-elle un jour entrer à l'OMC ? Thèse : Droit. Clermont-Ferrand : Université d'Auvergne, 2011.
- BELGALEM Bilel. *La réforme des collectivités territoriales-La Wilaya dans le cadre de la loi 12-07 (en arabe)*. Mémoire de Magister : Droit public. Alger : Université d'Alger, faculté de droit Benaknoun, 2013.  
بلغالم بلال. إصلاح الجماعات الإقليمية – الولاية في اطار قانون رقم 12-07.  
مذكرة ماجستير قانون عام. الجزائر: جامعة الجزائر، كلية الحقوق بن عكنون، 2013.
- BOUABDALLAH Mokhtar. *L'expérience algérienne du contentieux 'administratif', étude critique*. Thèse : Droit public. Constantine : Université des Frères Mentouri ,2005.
- CHENNOUFI Fateh. *La position du Conseil de la Nation dans le système constitutionnel algérien*. Mémoire de magister : Droit Public. Alger : université d'Alger, 2000.
- DIOP El Hadji Omar. Les partis politiques dans le processus de transition démocratique des États d'Afrique noire francophone (Essai d'analyse comparative à partir des exemples du Bénin, du Cameroun, du Gabon, de

la Guinée, du Mali et du Sénégal). Thèse : Droit Public. Bordeaux : Université Montesquieu, Bordeaux VI, 2005.

- GHADBANE Rabeh. *La fiscalité des collectivités locales (en arabe)*. Mémoire de magistère : Administration et finances. Alger : université d'Alger 1, 2002.

غضبان رابح. *جباية الجماعات المحلية*. مذكرة لنيل شهادة الماجستير فرع ادارة و مالية. الجزائر: جامعة الجزائر 1، 2002.

- HAMADACHE Hilel. Rente pétrolière et évolution du secteur agricole en Algérie : syndrome hollandais et échangeabilité. Thèse : Agronomie. Montpellier : CIHEAM-IAMM., 2010.

- HOUSER Matthieu. *La nécessaire recentralisation de l'E.P.C.I. : La recherche d'une cohérence territoriale*. Thèse : Droit Public. Besançon : Université Franche-Comté, 2008.

- INOCENTE Bruno Romeu. Les mécanismes de la solidarité territoriale : essai comparatif (Brésil-France). Thèse : Droit public. Bordeaux : université de Bordeaux, 2015

- KHERBACHI Aqila. La position du Conseil de la Nation dans le système constitutionnel algérien. Thèse : Droit Public. Batna, Université de Batna, 23 mai 2010.

- MERZOUD Houcine. Les partis et l'alternance au pouvoir en Algérie (1989-2010) (en arabe). Thèse : Droit. Alger : Université d'Alger, 2011/2012.

مرزود حسين. الأحزاب والتداول على السلطة في الجزائر (1989-2010). رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر، الجزائر، سنة 2011-2012.

- MOANES Hassen. Recherche sur les fondements du bicamérisme : Bicamérisme et séparation des pouvoirs en France et en Tunisie. Thèse : droit public fondamental. Toulouse : université de Toulouse, 2011.



- MOUSTAFA AL BAHRI Hassen. Contrôle échangé, entre les pouvoirs législatif et exécutif pour garantir l'exécution des règles constitutionnelles : étude comparée. Thèse : Droit public. Égypte : université Ain Shems, 2006.

مصطفى البحري حسن . الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لضمان نفاذ القاعدة الدستورية – دراسة مقارنة. رسالة دكتوراه. قانون عام. مصر: جامعة عين شمس، 2006.

- MÜLLER Isabelle. *Le juge administratif et l'autonomie des collectivités locales*. Thèse : Droit Public. Toulouse : Université des Sciences Sociales, 1994.

- NGONO TSIMI Landry. *L'Autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées : l'exemple du Cameroun*. Thèse : droit public. Paris : Paris-Est Créteil Val-de-Marne U.F.R De Droit, 2010.

- REDAOUI Mourad. *L'effectivité du contrôle de la constitutionnalité des lois dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel algérien*. Mémoire de magistère : Droit Public. Constantine : Université des Frères Mentouri, 2004.

رداوي مراد. فعالية الرقابة على دستورية القوانين في ظل اجتهاد المجلس الدستوري الجزائري. مذكرة ماجستير – " قانون عام. قسنطينة : جامعة الإخوة منتوري، 2004 .

- VERDIER Marie-France. *Le Sénat dans les institutions de la cinquième république (1958-1990)*. Thèse : Droit public. Bordeaux : université Bordeaux 1, 1991.

#### **IV. Actes de Colloques**

- ASSOCIATION FRANÇAISES DES CONSTITUTIONNALISTES. *Le bicamérisme*, 17 mars 1995, Université d'Aix-Marseille III. Economica/ Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1995.

- CONSEIL DE LA NATION.
  - Les aspects constitutionnels et législatifs dans les systèmes parlementaires comparés, cas de l'Algérie, 1998, Alger. Alger : Éditions du Conseil de la Nation, décembre 1998.
 

مجلس الأمة. الجوانب التأسيسية و التشريعية في النظم البرلمانية المقارنة، حالة الجزائر، 1998، الجزائر.

الجزائر. الجزائر: نشریات مجلس الأمة ديسمبر 1998.
  - Les hautes chambres et la promotion de la démocratie, 2004, Alger. Alger : Publications du Conseil de la Nation, 2004.
 

مجلس الأمة. الغرف العليا وترقية الديمقراطية، 2004، الجزائر. الجزائر: نشریات مجلس الأمة، 2004.
- FACULTÉ DE DROIT DE SOUISSI-RABAT. Alternance et transition démocratique, colloque organisé les 20 et 21 avril 2000 à Rabat. Rabat : Fondation Konrad Adenauer, 2001.
- GROUPEMENT DE RECHERCHE SUR L'ADMINISTRATION LOCALE EN EUROPE (GRLE). Droit et Gestion des collectivités locales : l'enjeu de la dépense locale, 2011, Paris : Éditions du Moniteur, 2011.
- GRALE-CNRS. La décentralisation aéroportuaire, 18/06/2009, université de Perpignan Via Domitia, Actes du Colloque.
- GROUPE DE RECHERCHES ET D'ETUDES POLITIQUES (GREP). La fonction représentative de la Seconde Chambre dans l'État unitaire : Les exemples français et anglais, 9 novembre 2001, Université Nancy 2. Europa Civitas - Presses universitaires de Nancy, n° spécial, 2002.
- INSTITUT DU DROIT DE L'ESPACE DES TERRITOIRES DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION-IDETCOM (EA 785). Réformes et mutations des collectivités territoriales, Université Toulouse 1-Capitole. Paris : l'Harmattan, 2012.

- LIGUE-ARABE-L'ORGANISATION-ARABE- DU DÉVELOPPEMENT ADMINISTRATIF. L'administration locale et les communes dans le Monde Arabe, mars 2007, Sharjah, Émirats Arabes Unis, Actes du Cinquième congrès arabe.  
جامعة الدول العربية. المنظمة العربية للتنمية الإدارية. أوراق المؤتمر الخامس: الإدارة المحلية و البلديات في الوطن العربي المنعقد في مارس 2007، الشارقة، دولة الإمارات العربية المتحدة.
- MINISTÈRE ALGÉRIEN DES RELATIONS AVEC LE PARLEMENT. Conférence nationale sur le système des deux chambres dans l'expérience parlementaire algérienne et les régimes comparés. Hôtel Al Awrassi, 29 et 30 octobre 2002. Alger : éditions du ministère des relations avec le parlement, 2002.  
وزارة العلاقة مع البرلمان الجزائرية. الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية و الأنظمة المقارنة، فندق الأوراسي، يومي 29-30 أكتوبر 2002. الجزائر: نشریات وزارة العلاقة مع البرلمان، 2002.
- ORGANISATION ARABE DU DÉVELOPPEMENT ADMINISTRATIF. L'administration locale et les communes dans le monde arabe, mars 2007, Sharjah, Émirats Arabes Unis. Actes du cinquième Colloque arabe, 2007.  
المنظمة العربية للتنمية الإدارية. الإدارة المحلية و البلديات في الوطن العربي، مارس 2007، الشارقة – دولة الإمارات العربية المتحدة. بحوث و أوراق عمل المؤتمر العربي الخامس 2007.
- UNIVERSITÉ SETIF 1-FACULTE DES SCIENCES ÉCONOMIQUES, COMMERCIALES ET SCIENCES DE GESTION. Évaluation des effets des programmes d'investissements publics 2001-2014 et leurs retombées sur l'emploi, l'investissement et la croissance économique, les 11 et 12 mars, 2013, Sétif.
- SÉNAT. Le Sénat de la V<sup>e</sup> République, les cinquante ans d'une assemblée bicentenaire, Palais du Luxembourg, 3 juin 2009. Paris : Les colloques du Sénat-Les actes, 3 juin 2009.

- L'UNIVERSITE D'ORLEANS. L'Administration territoriale de la France (1750-1940), 30 sept. - 2 oct. 1993, Orléans : Presses Universitaires d'Orléans, 1998.

## V. Rapports et documents de référence

- ALGERIA-WATCH. Rapport du Groupe de personnalités éminentes juillet-août 1998 [en ligne]. Disponible sur:<<http://www.algeria-watch.org/farticle/un/unorap.htm>>.
- AGENCE NATIONAL DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE. Rapport sur la gestion des métropoles, ANAT,1994.
- ASSEMBLÉE NATIONALE. Refaire la démocratie, rapport n° 3100 [en ligne]. Disponible sur : <[http://www2.assemblee-nationale.fr/static/14/institutions/Rapport\\_groupe\\_travail\\_avenir\\_institutions\\_T1.pdf](http://www2.assemblee-nationale.fr/static/14/institutions/Rapport_groupe_travail_avenir_institutions_T1.pdf)>.
- ASSEMBLÉE POPULAIRE NATIONALE.
  - Rapport général du quatrième mandat législatif 1997-2002 (en arabe). Alger : Publications du ministère chargé des relations avec le parlement, avril 2002.  
المجلس الشعبي الوطني. التقرير العام للعهد التشريعية الرابعة. الجزائر: نشرية للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، أفريل، 2002.
  - Rapport général du cinquième mandat législatif 2002-2007 (en arabe). Alger : Publications du ministère chargé des relations avec le parlement, avril 2007.  
المجلس الشعبي الوطني. التقرير العام للعهد التشريعية الخامسة 2007-2002. الجزائر: نشرية للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، أفريل، 2007.

- CONSEIL DE LA NATION. Procès-verbal de la quatorzième session plénière du Conseil de la Nation, tenue le 25 mai 2011. Journal officiel des délibérations du Conseil de la Nation, n° 11 du 26 juin 2011.
- CONSEIL NATIONAL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL.
  - L'évolution à imprimer à la gestion des finances locales dans une perspective d'économie de marché. Alger : juin 2001.
  - La prise en charge des actions de l'environnement au niveau des collectivités locales. 23<sup>e</sup> session, octobre 2003.
  - Rapport national sur le développement humain, réalisé en coopération avec le programme des nations unies pour le développement, 2007 [en ligne]. Disponible sur : <[http://www.dz.undp.org/content/dam/algeria/docs/povred/Rapport\\_CNES2007.pdf](http://www.dz.undp.org/content/dam/algeria/docs/povred/Rapport_CNES2007.pdf)>.
- DIRECTION GÉNÉRALE DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE ET DU DÉVELOPPEMENT. Partenariat pour le développement municipal (PDM) : Évaluation conjointe franco-canadienne (1991-2006), n° 96 Évaluations.
- GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE. Mémoire du président de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement et de la Société financière internationale au conseil d'administration concernant une stratégie de coopération avec la République algérienne démocratique et populaire [en ligne]. Rapport n° 25828-AL, 30 Juin 2003, p. 5. Disponible sur : <[http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2003/08/01/000012009\\_20030801135951/Rendered/PDF/258280AL0CAS0FRENCH.pdf](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2003/08/01/000012009_20030801135951/Rendered/PDF/258280AL0CAS0FRENCH.pdf)>.
- INSTITUT DE PROSPECTIVE ÉCONOMIQUE DU MONDE MEDITERRANEEN (IPEMED). L'économie sociale et solidaire au Maghreb - Quelles réalités pour quel avenir ? Algérie, Maroc, Tunisie. Monographies nationales, Novembre 2013.

- INSTITUT DE LA DECENTRALISATION. Gouvernance publique : quelles conséquences d'un pouvoir législatif régional sur les politiques publiques ? rapport d'un groupe de travail présidé par Jean-Pierre BALLIGAND, 2010 [en ligne]. Disponible sur : <<http://www.idecentralisation.asso.fr/rapports.php>>.
- LÉGIFRANCE.GOUV.FR. Rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales au Président de la République en date du 5 mars 2009 [en ligne]. Disponible sur : <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020347348>>
- MÉCANISME AFRICAIN D'ÉVALUATION PAR LES PAIRS. Rapport d'Évaluation de la République Algérienne Démocratique et Populaire, rapport n°4, Juillet 2007.
- MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DES COLLECTIVITES LOCALES.
  - La réforme des finances et de la fiscalité local rapport final. Alger : Centre National d'Études et d'Analyse pour la population et le Développement (C.E.N.E.A.P.), janvier 2008.
  - Compilation des interventions financières du fonds commun des collectivités locales pour les années 1986-2005 (documents internes).
- MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES ET EUROPEENNES [en ligne] février 2007. Disponible sur : <[http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/375\\_PDM.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/375_PDM.pdf)>.
- MAUS Didier et. al. Dossier de référence préparé par l'Institut international d'administration publique [en ligne]. Disponible sur : <<http://democratie.francophonie.org/IMG/pdf/bamako.307.pdf>>.

- TLEMÇANI Rachid et. al. A Study of The Local Algerian Elections of November 29, 2007. Conflict, Development and Global politics. Laboratory, Scuola Superiore Sant' Anna di Studi Universitari e di Perfezionamento, November 11, 2008.

## **VI. Documents officiels, jurisprudence, textes juridiques et sites internet**

### **a) Documents officiels**

- Conseil de la Révolution.
  - Charte de la révolution agraire. Conseil de la Révolution. J.O.R.A.D.P. n° 97 du 30 novembre 1971.
  - Charte de la wilaya, J.O.R.A.D.P. n° 44 du 23 mai 1969.
- Décision du Haut Conseil de la Sécurité réuni le 30 janvier 1994 au siège de la Présidence de la République relative à la nomination du Chef d'État. J.O.R.A.D.P. n° 6 du 31 janvier 1994.
- Discours du ministre de l'Intérieur à la Conférence des A.P.C., en février 1968. *in Revue des collectivités locales (5)*, 1968.
- Front de Libération Nationale. Charte d'Alger 1964, Ensemble des textes adoptés par le premier congrès du Parti du Front de Libération Nationale du 16 au 21 avril 1964, publiés par la Commission Centrale d'Orientation, sans date.
- Front de Libération Nationale. Charte Nationale 1976. Alger, F.L.N., sans date.

- Message du Président de la République à l'Assemblée nationale le 3 octobre 1963 : mise en œuvre de l'article 59 de la constitution, relatif aux pouvoirs exceptionnels. J.O.R.A. D.P. n° 73 du 04 octobre 1963.
- Ministère de l'information. Actualités et documents, revue bimestrielle, n° du 28 février 1967.
- Plateforme d'entente nationale. J.O.R.A.D.P. n° 6 du 31 janvier 1994.
- Plateforme d'entente nationale. J.O.R.A.D.P. n° 54 du 19 septembre 1996.
- Présidence de la République.
  - Mémoire. Alger : document ronéotypé, mai 1996.
  - Discours du Président de la République lors de l'installation du comité de la réforme à Alger le 25 Novembre 2000 [en ligne]. Disponible sur : <<http://www.el-mouradia.dz/francais/president/recherche/presidentrech.htm>>.
- Proclamation du Conseil de la Révolution du 19 juin 1965, J.O.R.A.D.P. n° 56 du 06 juillet 1965.

## **b) Jurisprudence**

- CONSEIL CONSTITUTIONNEL (algérien).
  - Avis du Conseil Constitutionnel n° 89-01 du 28/8/1989 [en ligne].  
Disponible sur : < <http://www.conseil-constitutionnel.dz/indexFR.htm>>.
  - Avis n° 04/A.R.I./ CC/98 du 10 février 1998 relatif à la conformité du règlement intérieur du Conseil de la Nation à la Constitution.  
J.O.R.A.D.P. n° 08 du 18 février 1998.
  - Avis n° 12/ A.L/CC/01 du 13 Janvier 2001 relatif à la constitutionnalité de



la loi portant statut du membre du Parlement.

- Décision n° 2 D-L-CC-89 du 30 août 1989 relative au statut de député [En ligne]. Disponible sur : <<http://www.conseil-constitutionnel.dz/indexFR.htm>>.
  
- Décision n° 2003-474 DC du 17 juillet 2003 [en ligne]. Disponible sur : <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-con..ecision-n-2003-474-dc-du-17-juillet-2003.862.html>>.
  
- Mémoire en interprétation des dispositions de la Constitution relatives au premier renouvellement partiel des membres désignés du Conseil de la Nation [en ligne]. Disponible sur : <<http://www.conseil-constitutionnel.dz/indexFR.htm>>.
  
- Proclamation des résultats officiels des élections législatives du premier tour, 26 décembre 1991. J.O. n° 1 du 4 janvier 1992.
  
- Proclamation du 23 Novembre 1995, relative aux résultats de l'élection du Président de la République [en ligne]. Disponible : <<http://www.conseil-constitutionnel.dz/indexFR.htm>>
  
- CONSEIL CONSTITUTIONNEL (français).
  - Décision n° 82-137 du 25 février 1982 sur la loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions [en ligne]. Disponible sur : <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1982/82-137-dc/decision-n-82-137-dc-du-25-fevrier-1982.7990.html>>.
  
  - Décision n°2010-12 QPC du 02/07/2010, Commune de Dunkerque [En ligne]. Disponible sur : <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-con..ision-n-2010-12-qpc-du-02-juillet-2010.48551.html>>.
  
  - Décision n° 91-290 DC du 09 mai 1991 relative au statut de la Corse. [En ligne]. Disponible sur : <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-con.-dc/decision-n-91-290-dc-du-09-mai-1991.8758.html>>.

- Découvrir la question prioritaire de constitutionnalité [en ligne]. Disponible sur : < <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-question-prioritaire-de-constitutionnalite/decouvrir-la-qpc/decouvrir-la-question-prioritaire-de-constitutionnalite-qpc.47106.html>>.

## **d) Textes juridiques**

### **- Constitutions**

- Constitution de la République Algérienne Démocratique et Populaire de 1963, J.O.R.A.D.P. n° 64 du 10 septembre 1963.
- Constitution de la République Algérienne Démocratique et Populaire. J.O.R.A.D.P. n° 94 du 24 novembre 1976.
- Révision constitutionnelle adoptée par référendum le 23 février 1989, J.O.R.A.D.P. n° 9 du premier mars, 1989.
- Révision constitutionnelle, adoptée par le référendum du 28 novembre 1996. J.O. n° 76 du 8 décembre 1996.
- Révision constitutionnelle du 6 mars 2016. J.O.R.A.D.P. n° 14 du 7 mars, 2016.

### **- Règlements intérieurs, lois et ordonnances**

- Conseil de la Nation. Règlement intérieur du Conseil de la Nation. J.O.R.A.D.P. n° 8 du 18 février 1998.
- Loi n° 47-1853 du 20 septembre 1947 portant statut organique de l'Algérie, J.O.R.F. du 21/09/1947.
- Loi n° 84-09 du 4 février 1984 relative à l'organisation territoriale du pays modifiée et complétée. J.O.R.A.D.P. n° 6 du 7 février 1984.

- Loi n° 90-08 relative à la commune, J.O.R.A.D.P. n° 15 du 11 avril 1990.
- Loi n° 90-09 relative à la Wilaya, J.O.R.A.D.P. n° 15 du 11 avril 1990.
- Loi organique n° 99-02 du 08 Mars 1999 Fixant l'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée populaire nationale et du Conseil de la Nation ainsi que les relations fonctionnelles entre les chambres du Parlement et le Gouvernement. J.O.R.A.D.P. n° 15 du 9 mars 1999.
- Loi n° 01-01 du 31 Janvier 2001 relative au membre du Parlement. J.O.R.A.D.P. n° 9 du 4 février 2001.
- Loi n° 04-21 du 29 décembre 2004 portant loi de finances pour 2005. J.O.R.A.D.P. du 30 décembre 2004.
- Loi n° 11-10 du 22 juin 2011 relative à la commune. J.O.R.A.D.P. n° 37 du 3 juillet 2011.
- Loi organique n° 12-01 du 12 janvier 2012 relative au régime électoral. J.O.R.A.D.P., n° 1 du 14 janvier 2012.
- Ordonnance Royale du 15 avril 1845 qui reconstitue l'administration générale et les provinces en Algérie, Bulletins officiels des Actes du Gouvernement, Tome cinquième, 1845, N° 207. Alger : imprimerie du Gouvernement.
- Ordonnance n° 67-24 du 18 janvier 1967 portant code communal, J.O.R.A.D.P. n° 6 du 18 janvier 1967.
- Ordonnance n° 67-222 du 19 octobre 1967 instituant dans chaque département une assemblée départementale économique et sociale, JORADP n° 89 du 31 octobre 1967.
- Ordonnance n° 69-38 du 23 mai 1969 portant code de la Wilaya, J.O.R.A.D.P. n° 44 du 23 mai 1969.

- Ordonnance n° 71-73 du 8 novembre 1971 portant révolution agraire. J.O.R.A.D.P. n° 97 du 30 novembre 1971.
- Ordonnance 97- 08 du 6 mars 1997 déterminant les circonscriptions électorales et le nombre de sièges à pourvoir pour l'élection du parlement. J.OR.A.D.P. n° 12 du 6 mars.
- Ordonnance n° 12-01 du 13 février 2012 déterminant les circonscriptions électorales et le nombre de sièges à pourvoir pour l'élection du Parlement. J.O.R.A.D.P. n° 8 du 15 février 2012.

## - **Décrets**

- Décret n° 57-604 du 20 mai 1957 portant modification de limites départementales et création d'arrondissements en Algérie, J.O.R.F. du 21 mai 1957.
- Décret n° 57-903 du 7 août 1957, portant organisation administrative de la partie des territoires du Sud englobés dans l'Organisation commune des régions sahariennes (Deux départements : Oasis et Saoura), J.O.R.F. du 8 août 1957.
- Décret n°58-271 du 17 mars 1958 modifiant l'organisation départementale de l'Algérie, J.O.R.F. du 18 mars 1958, pp. 2656-2657.
- Décret n° 59-1282 du 7 novembre 1959, J.O.R.F. du 10 novembre 1959, p. 10658.
- Décret n° 63-189 du 16 mai 1963, J.O.R.A.D.P., 2ème année, n° 35, daté du 31 mai 1963.
- Décret 70-154 du 22 octobre 1970 fixant la nomenclature des dépenses et des recettes des Wilayas, J.O.R.A.D.P. n° 94 du 10 novembre 1970.

- Décret n° 73-134 du 9 août 1973 portant application de l'article 27 de la loi de finances pour 1973 et création du service des fonds commun des collectivités locales. J.O.R.A.D.P. n°67 du 21 août 1973, p. 774.
- Décret exécutif n° 73-136 du 09 août 1973 relatif aux conditions de gestion et d'exécution des plans communaux de développement. J.O.R.A.D.P. n° 67 du 21 août 1973.
- Décret n° 86-266 du 04/11/1986 portant organisation et fonctionnement du Fonds Commun des Collectivités Locales. J.O.R.A.D.P. n° 45 du 5 novembre 1986
- Décret présidentiel n° 92-01 du 4 janvier 1992 portant dissolution de l'Assemblée populaire nationale, J.O.R.A.D.P. n° 2 daté du 8 janvier 1998.
- Décret présidentiel n° 92-39 du 4 février 1992 relatif aux attributions et aux modalités d'organisation et de fonctionnement du Conseil Consultatif National. J.O.R.A.D.P. n° 10 du 9 février 1992.
- Décret exécutif n° 92-141 du 11 avril 1992 portant dissolution d'assemblées populaires de wilayas. J.O. n° 27 du 12 avril 1992.
- Décret exécutif n° 92-142 du 11 avril 1992 portant dissolution d'assemblées populaires communales. J.O.R.A.D.P. n° 27 du 12 avril 1992.
- Décret exécutif n° 92-143 du 11 avril 1992 relatif à la suspension des élus des assemblées populaires de wilayas et des assemblées populaires communales. J.O.R.A.D.P. n° 27 du 12 avril 1992.
- Décret exécutif n° 94-247 du 10 août, 1994, fixant les attributions du ministre de l'intérieur et des collectivités locales, JORADP n° 53 du 21 août 1994, modifié et complété par le Décret exécutif n° 14-104 du 12 mars 2014, J.O.R.A.D.P. n° 15 du 19 mars 2014.

- Décret présidentiel n° 99-240 du 27 octobre 1999 relatif à la nomination aux emplois civils et militaires. J.O.R.A.D.P. n° 76 du 31 octobre 1999.

### **e) Sites internet (les plus importants)**

- ASSEMBLEE NATIONALE. < <http://www.assemblee-nationale.fr/>>
- ASSEMBLEE POPULAIRE NATIONALE. <<http://www.apn.dz/fr/>>
- CONSEIL CONSTITUTIONNEL (algérien). < <http://www.conseil-constitutionnel.dz/>>
- CONSEIL CONSTITUTIONNEL (français). < <http://www.conseil-constitutionnel.fr/>>
- CONSEIL DE LA NATION < <http://www.majliselouma.dz/>>
- LEGIFRANCE.FR. <<https://www.legifrance.gouv.fr/>>
- MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DES COLLECTIVITES LOCALES. <<http://www.interieur.gov.dz/>>
- MINISTÈRE DES RELATIONS AVEC LE PARLEMENT < [http://www.mrp.gov.dz/Ministere\\_Arabe/](http://www.mrp.gov.dz/Ministere_Arabe/)>
- PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE d'ALGÉRIE. < <http://www.el-mouradia.dz/>>
- SÉNAT. < <http://www.senat.fr/>>
- UNION EUROPÉENNE. < [http://europa.eu/index\\_fr.htm](http://europa.eu/index_fr.htm)>
- VIE PUBLIQUE. < <http://www.vie-publique.fr/>>

- WIKEPEDIA L'encyclopédie libre.

<[https://fr.wikipedia.org/wiki/Wikip%C3%A9dia:Accueil\\_principal](https://fr.wikipedia.org/wiki/Wikip%C3%A9dia:Accueil_principal)>

# ***Table des matières***

Résumé en français.....	4
Résumé en anglais.....	5
Sommaire.....	6
Liste des tableaux.....	8
Liste des figures.....	9
Remerciements.....	10
Dédicace.....	11
Abréviations.....	12
Introduction.....	14
I. La problématique fondamentale de la recherche et l'intérêt du sujet.....	17
II. Les notions essentielles utilisées dans la thèse.....	22
A) La notion de 'collectivité locale'.....	23
1° Les appellations différentes des entités locales décentralisées : synonymie ou différence de nature ou de portée.....	23
2° Une notion à contenu évolutif.....	25
3° Les limites de la notion de 'collectivité locale'.....	29
B) L'autonomie des collectivités locales.....	31
1° L'autonomie des collectivités locales et le principe de libre administration.....	33
2° L'autonomie des collectivités locales et le pouvoir normatif.....	35



3° L'autonomie financière des collectivités locales.....	39
4° Les garanties et les limites de l'autonomie des collectivités locales.....	42
c) Les fondements des secondes chambres parlementaires.....	44
1° De la seconde chambre aristocratique à la seconde chambre démocratique.....	45
2° La seconde chambre et l'élargissement de la représentation.....	46
III. Démarche générale et organisation de la recherche .....	47
Première partie : La représentation des collectivités locales et les raisons d'être du Conseil de la Nation algérien.....	50
CHAPITRE 1 : Les raisons d'être du Conseil de la Nation en Algérie.....	53
Section 1 : Les justificatifs du bicamérisme entre Ambigüité et originalité.....	53
A/ La seconde chambre parlementaire : entre effacement et éviction du paysage politique.....	55
1. Le bicamérisme : est-il l'apanage de l'État fédéral ?.....	56
2. Asymétrie des fondements du bicamérisme dans les États unitaires.....	58
3. Des secondes chambres parlementaires évincées du paysage politique.....	61
a) Au pays du Maghreb.....	61
b) En Égypte.....	64
c) En Europe.....	67
B/ L'originalité de l'expérience française.....	69
1. Un bref aperçu historique sur l'évolution du Sénat français.....	71
a) L'origine du Sénat français.....	72
b) Le Sénat français dans la constitution de 1958.....	76
2. L'infléchissement du rôle du Sénat.....	76

a) Le Sénat français et la représentation des collectivités locales.....	81
b) Les nouvelles orientations vis-à-vis la fonction et la composition du Sénat.....	85
Section 2 : Le Conseil de la Nation algérien entre mimétisme constitutionnel et raisons propres.....	87
A/ Le nomen 'Conseil de la Nation'.....	88
B/ Les prémisses du bicamérisme en Algérie.....	90
1. La dégénérescence de la situation socioéconomique et l'ouverture au multipartisme.....	91
2. La suspension du processus électoral.....	93
3. L'Algérie plongée dans une crise multidimensionnelle.....	95
4. La réédification des institutions de l'État.....	96
a) L'élection du Président de la République et l'adoption d'une nouvelle constitution.....	97
b) L'élection de la chambre basse du parlement et des assemblées populaires locales.....	100
C/ Les raisons d'être déclarées du Conseil de la Nation.....	103
1. Assurer la continuité et la stabilité des institutions de l'État.....	104
2. Maintenir la stabilité du pouvoir exécutif.....	106
3. Faire face à l'incompétence des partis.....	107
4. Élargir la représentation au parlement.....	109
Conclusion du chapitre.....	111

Chapitre 2 : L'effectivité du rôle du Conseil de la Nation dans la représentation des collectivités locales.....	113
Section 1 : L'incidence de l'instauration du Conseil de la Nation sur la redéfinition du cadre juridique des collectivités locales.....	114
A/ Les éléments de compréhension de la notion de décentralisation locale.....	115
B/ Les motivations socioéconomiques du changement de paradigme de la décentralisation locale.....	118
1. Les dimensions de la crise .....	119
2. Les premières mesures de réforme.....	125
C/ La participation du Conseil de la Nation à l'élaboration des lois de décentralisation et au contrôle de l'action gouvernementale, avant la révision constitutionnelle de janvier 2016.....	131
1. La participation du Conseil de la Nation à l'élaboration des lois de décentralisation.....	132
a) L'initiative législative : les propositions de lois.....	132
b) L'amendement des textes.....	137
c) L'approbation des textes : l'exemple des lois de décentralisation de 2011 et 2012.....	141
c-1) L'adoption de la loi relative à la commune.....	141
c-2) L'adoption de la loi relative à la Wilaya.....	143
2. Le contrôle de l'action gouvernementale.....	146
Section 2 : L'incidence du changement de paradigme des collectivités locales sur la consolidation du socle de légitimité du Conseil de la Nation.....	149

A/ Le partage des missions et des ressources entre l'État et les collectivités locales.....	150
1. La nouvelle logique algérienne de partage des compétences entre l'État et les collectivités locales.....	151
a) L'expérience française : source d'inspiration pour la décentralisation locale en Algérie.....	152
b) Partage et délégation des compétences en Algérie : l'instauration d'une meilleure coordination des compétences.....	158
b-1) Les compétences Wilayales.....	159
b-2) Les compétences communales.....	160
2. La nouvelle formule de répartition des ressources entre l'État et les collectivités locales, en Algérie.....	162
a) L'état des lieux avant la promulgation des lois de décentralisation, en vigueur.....	164
a-1) Les ressources propres des collectivités locales.....	164
a-2) Les mécanismes de péréquation.....	167
b) Les nouvelles compétences financières des collectivités locales.....	169
b-1) Les nouvelles compétences financières des communes.....	170
b-2) Les nouvelles compétences financières des Wilayas.....	172
B/ La reconfiguration des organes dirigeants des collectivités locales.....	174
1. Les organes délibérants.....	176
2. Les organes exécutifs.....	178
a) Le président de l'assemblée populaire communale (P/A.P.C.).....	178
b) Le Wali.....	181

3. La nouvelle formule d'équilibre entre les organes dirigeants de la collectivité locale.....	182
a) L'intérêt de la notion de tutelle.....	182
b) Les nouveaux aspects de la tutelle sur les collectivités locales.....	185
b-1) La tutelle sur les actes.....	185
b-2) la tutelle sur les élus.....	187
b-3) la tutelle sur les organes délibérants.....	188
c) Le recours juridictionnel ouvert aux collectivités locales et aux élus : contreponds de la tutelle.....	190
Conclusion du chapitre.....	191
Conclusion de la première partie.....	194
DEUXIÈME PARTIE : L'autonomie des collectivités locales condition nécessaire de leur représentation par le Conseil de la Nation.....195	
Chapitre 1 : Les collectivités locales et le socle de légitimité du pouvoir central en Algérie avant l'institution du Conseil de la Nation.....197	
Section 1 : L'état des lieux des collectivités locales avant la promulgation des premières lois de décentralisation.....198	
A/ Le découpage territorial de l'Algérie avant l'indépendance.....198	
B/ La position de l'Algérie indépendante vis-à-vis de l'organisation territoriale héritée de la période coloniale.....202	
1. Les mesures provisoires de la réorganisation territoriale.....	203
2. Les collectivités locales algériennes entre modèle français et modèle yougoslave.....	206
Section 2 : Le rôle des collectivités locales sous le règne du Conseil de la Révolution.....208	

A/ Le rôle de la commune dans le premier code communal de 1967.....	210
1. Le contexte politique et socioéconomique de la première mouture des lois de décentralisation.....	211
a) Le contexte politique.....	211
b) Le contexte socioéconomique.....	213
2. Les compétences dévolues aux communes entre inspiration française et yougoslave.....	213
a) L'influence de l'expérience yougoslave.....	214
b) L'influence de la tradition française.....	217
3. Les finances de la commune.....	220
B/ Le rôle de la 'Wilaya' dans le premier code y relatif.....	223
1. La Wilaya : circonscription administrative.....	224
2. La Wilaya : collectivité territoriale.....	227
3. Les finances de la Wilaya.....	230
Section 3. Le rôle des collectivités locales sous le règne de la légitimité constitutionnelle.....	232
A/ Le rôle des collectivités locales sous la constitution de 1976.....	233
1. Le cadre constitutionnel de la décentralisation locale.....	233
2. L'incidence de l'instauration du premier parlement algérien sur le rôle des collectivités locales.....	236
B/ Le rôle des collectivités locales sous le règne de la constitution de 1989.....	238
1. Le contexte politique et socioéconomique de la deuxième étape de décentralisation.....	238

2.	Les compétences des collectivités locales dans les lois de décentralisation de 1990.....	243
3.	Les finances des collectivités locales dans les lois de décentralisation de 1990.....	245
	Conclusion du chapitre.....	246
	Chapitre 2 : La représentation des communautés locales et la légitimité du Conseil de la Nation.....	248
	Section 1 : L'évolution du rôle des assemblées populaires locales dans la consolidation du pouvoir central.....	248
A/	Le caractère dual des organes dirigeants des collectivités locales Algériennes.....	249
1.	Le dédoublement fonctionnel de l'organe exécutif.....	250
a)	Le président de l'assemblée populaire communale.....	250
b)	Le Wali.....	252
1.	L'élection des assemblées populaires locales : source de légitimité additionnelle pour le pouvoir central.....	255
B/	La régulation des relations institutionnelles, entre les collectivités locales et le pouvoir central.....	257
1.	Durant la période socialiste.....	258
a)	Sur le plan politique.....	259
b)	Sur le plan administratif.....	260
b-1)	Le contrôle sur les élus et sur les assemblées populaires locales.....	260
b-2)	Le contrôle sur les actes des assemblées populaires locales.....	262
2.	Durant la période postsocialiste.....	266
a)	Sur le plan politique.....	266

b) Sur le plan administratif.....	267
b-1) Le contrôle sur les élus et sur les assemblées populaires locales.....	267
b-2) Le contrôle sur les actes des assemblées populaires locales.....	269
C/ Le glissement du rôle des élections des assemblées populaires locales après l'abandon du socialisme.....	271
1. Le rôle des élections locales pendant la période socialiste.....	271
a) La confection des listes électorales par le Parti unique (F.L.N.).....	272
b) La marge de manœuvre restreinte pour la communauté locale dans l'élection des élus locaux.....	274
2. Le rôle des élections locales pendant la période postsocialiste (1989-).....	276
a) Du parti unique (le F.L.N.) à l'hégémonie du Front Islamique du Salut (FIS).....	277
b) La montée des forces 'nationalistes'.....	281
Section 2 : Les sources de désignation des membres du Conseil de la Nation et la représentation des collectivités locales.....	288
A/ Les implications des sources de désignation du Conseil de la Nation.....	288
1. Les modes de désignation distincts des membres du Conseil de la Nation.....	289
2. L'effectif du Conseil de la Nation, sa composition et la durée de mandat de ses membres.....	293
3. Les deux tiers du Conseil de la Nation relais naturels des élus locaux.....	297
a) Un régime électoral en faveur des compétences aguerries.....	298



b)	L'incidence de l'appartenance politique des élus locaux sur la configuration politique du Conseil de la Nation.....	300
b-1)	L'évolution de la représentation des partis politiques à l'échelle locale et au Conseil de la Nation.....	301
b-2)	L'évolution de la représentation de la tendance nationaliste à l'échelle locale et au Conseil de la Nation .....	310
4.	La nomination du tiers des membres du Conseil de la Nation par le Président de la République.....	314
B/ L'infléchissement du rôle du Conseil de la Nation vers un bicamérisme		
	égalitaire dans certaines matières.....	320
1.	L'avènement du bicamérisme et le rôle attendu du parlement dans la législation territoriale.....	321
2.	Appels à l'élargissement des pouvoirs du Conseil de la Nation.....	323
3.	Le rôle du Conseil de la Nation dans la loi de révision constitutionnelle de 2016.....	325
a)	La vigilance législative.....	327
b)	La vigilance de contrôle de l'action gouvernementale.....	331
c)	La vigilance constitutionnelle.....	332
d)	D'autres missions du Conseil de la Nation.....	335
	Conclusion du chapitre.....	337
	Conclusion de la deuxième partie.....	340
	Conclusion générale.....	341
	Annexe n° 1 : Discours du Président de la République à l'occasion de l'installation du comité de la réforme des structures et des missions de l'État.....	343

Annexe n° 2 : Discours du Président de la République à l'occasion de l'ouverture de la réunion Gouvernement – walis.....	358
Annexe n° 3 : Texte de la lettre adressée par le ministre d'État, directeur de cabinet de la présidence de la République aux personnalités nationales, aux responsables de partis et d'organisations ainsi qu'aux compétences nationales invités a la concertation sur la révision de la constitution.....	372
Annexe n ° 4 : Texte de la Constitution en vigueur avec les amendements proposés (les termes et passages en gras constituent les ajouts proposés).....	374
Bibliographie.....	402
Table des matières.....	439