

## LA NOUVELLE INSTITUTION COMMUNALE EN ALGERIE

(Commentaire de l'ordonnance n° 67-24 du 18 janvier 1967  
portant Code communal).

par Hugues TAY \*

Les élections du 7 février 1967 ont fait entrer dans la réalité politique et administrative de l'Algérie la réforme communale édictée par l'ordonnance du 18 janvier 1967. Jusque là, le régime municipal était marqué par la pérennité d'institutions provisoires, peu efficaces, et mal adaptées aux conditions sociales et politiques du pays. En effet, si la loi du 31 décembre 1962 avait reconduit, en principe, le système municipal antérieur à l'indépendance, cela n'avait eu d'autre résultat que de confirmer l'établissement de délégations spéciales dont un décret du 16 mai 1963 avait admis le caractère ordinaire et permanent. Les inconvénients de cette pratique étaient néanmoins manifestes : sur le plan politique, les délégations spéciales ne pouvaient, en aucune façon, jouir du prestige et exercer l'attraction d'une organisation nouvelle des collectivités locales, appropriée aux conditions spécifiques de l'Algérie indépendante. L'indifférence des populations à l'égard des affaires locales ne pouvait que s'en trouver renforcée sans que la gestion des questions communales y gagnât en efficacité. Sur le plan administratif et financier, en effet, les communes avaient été placées dans une situation difficile à la suite d'une part, de la diminution de leurs ressources, causée par le ralentissement de l'activité économique et l'instabilité du recouvrement de l'impôt, et d'autre part, de l'augmentation de leurs dépenses, due à de nouvelles charges sociales et aux frais accrus d'un personnel devenu pléthorique. De plus, les membres des délégations spéciales, dont on ne peut mettre en doute la bonne volonté, manquaient souvent d'expérience, sans que leur mode de désignation leur conférât une autorité suffisante.

Aussi, dès les premiers mois de l'indépendance, le législateur algérien se préoccupa-t-il de renforcer et d'élargir les

---

\* Chargé de cours à la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de l'Université d'Alger.

organismes communaux existants : une ordonnance du 9 août 1962 décida la création d'une Commission communale d'intervention économique et sociale, dirigée par le président de la délégation spéciale ; un décret du 22 mars 1963 sur la gestion des biens vacants et du secteur socialiste, organisa dans chaque commune un Conseil communal d'animation de l'autogestion, où travailleraient ensemble les membres de la délégation spéciale et des représentants du Parti, de l'Armée Nationale Populaire et de l'Union Générale des Travailleurs Algériens. Au même moment, pour réduire les frais de gestion, le gouvernement procédait à un regroupement territorial des communes dont le nombre, à la suite d'un décret du 16 mai 1963, retenant presque textuellement l'article 96, alinéa 1<sup>er</sup>, et 31 janvier 1964, passa de 1.536 à 676 (1). Mais c'est une véritable refonte du système communal qui paraissait nécessaire. Les deux autres pays du Maghreb avaient, pour leur part, procédé à cette réforme peu après leur indépendance, la Tunisie en 1957 (2), et le Maroc en 1960-1962 (3), l'un et l'autre de manière assez classique. C'est dans une voie beaucoup plus révolutionnaire que s'orienta l'Algérie où les dirigeants s'inspiraient, à bien des égards, de l'exemple yougoslave. C'est ainsi que l'article 9 de la Constitution du 10 septembre 1963, reprenant presque textuellement l'article 96, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution de la République Socialiste Fédérative de Yougoslavie, affirmait que « la collectivité territoriale, administrative, économique et sociale de base est la commune ». Cette formule devait être reprise et éclairée lors du premier Congrès du F.L.N., en avril 1964. Déjà, dans son rapport, le Secrétaire général du Parti avait proposé un premier remaniement par l'intégration des comités d'animation socialiste aux conseils communaux, et des élections communales immé-

---

(1) Voir la liste des communes au J.O.R.A., 7 décembre 1965, p. 1.066, complétée par les décrets n° 66-364 du 27 décembre 1966 et 67-161 du 15 août 1967. Les réformes territoriales des communes, comme l'ensemble de l'organisation communale, ont été étudiés dans Abderrahmane REMILI, **les institutions administratives algériennes**, Alger, S.N.E.D., s.d. (novembre 1967), p. 112 et suivantes.

(2) Voir notamment Victor SILVERA, **Les institutions tunisiennes**, Notes et Etudes documentaires, n° 3.331, 23 octobre 1966, p. 18 et suivantes.

(3) Voir Michel BOURELY, **Droit public marocain**, tome 1<sup>er</sup> : **Institutions politiques**, Rabat, Editions de la Porte, Paris, Librairie Médicis, 1965, p. 347 et suivantes.

diates (4). Mais c'est une réorganisation radicale que prévoyait le texte de la Charte d'Alger : il s'agissait d'une part de modifier la composition de l'assemblée délibérante communale, de façon à assurer aux producteurs une représentation particulière, d'autre part, de conférer à la commune une compétence générale de principe dans les domaines administratifs, sociaux, culturels et économiques afin qu'elle soit bien « la base de l'organisation politique, économique et sociale du pays » (5).

Si la Charte d'Alger contient en germe l'essentiel des idées qui présideront à l'élaboration du Code communal de 1967, on ne possède que fort peu de renseignements sur la préparation directe de l'ordonnance. On sait seulement que le Code communal proprement dit a été précédé par la publication, en août 1966, d'une déclaration de principes, émanant des instances du Parti et intitulée : « La nouvelle organisation communale ». Ce texte, largement diffusé dans l'été 1966, abondamment commenté par la presse algérienne, constitue l'essentiel de ce que l'on a appelé la « Charte communale », sorte de glose illustrant, au plan des principes généraux, le texte du futur Code (6). Il est à remarquer que, dès le mois d'août 1966, la presse algérienne entreprenait une campagne d'explication de la Charte, alors que les dispositions du futur Code n'étaient pas encore connues et ne devaient pas l'être avant sa publication au Journal Officiel, tandis que les travaux préparatoires sont restés entièrement secrets. Il semble cependant que, dès juin 1965, le bureau politique du Parti du

(5) *La Charte d'Alger*, *op.cit.*, p. 115.

(6) Le texte de « La nouvelle organisation communale » a été publié simultanément par plusieurs journaux, en août-septembre 1966, sous des titres parfois différents. Ainsi, *El Moudjahid* l'a diffusé sous le titre « La nouvelle organisation communale », tandis qu'*El Djeich*, n° 41, septembre 1966, p. 35, l'a publié comme un « Avant-projet de la réforme communale ». Le Parti du F.L.N., qui était à l'origine du texte, le fit paraître d'abord seul, sous le titre « La nouvelle organisation communale », dans une plaquette éditée par son Département Information et Orientation, en août-septembre 1966. C'est cette plaquette que nous citerons plus loin, eu égard à son caractère officiel. Plus tard, le Secrétariat exécutif du Parti, sous le titre « La Charte communale » édita une autre plaquette contenant en outre des extraits de discours du Président BOUMEDIENE, des directives pour la préparation des élections... etc... Pour plus de clarté et pour suivre l'usage qui semble s'être institué, nous appellerons « Charte communale » l'ensemble des déclarations de principe émanant du Parti et relatives à l'organisation communale.

(4) *La Charte d'Alger*, ensemble des textes adoptés par le premier congrès du Parti du Front de Libération Nationale, 16-21 avril 1964, s.n.e. s.d., p. 145.

l'Administration communale » (7). Un second projet, intitulé « Avant-projet de code communal » a été, semble-t-il, élaboré par le Ministère de l'Intérieur, en un an environ, par les soins d'une commission spéciale présidée par le directeur général des affaires administratives et composée de membres permanents et consultants (8). Au rythme moyen de deux séances par semaine, le projet fut arrêté pendant l'été 1966. Il fut alors, semble-t-il, envoyé aux différentes instances du Parti et de l'Administration pour y être largement discuté (9). La rédaction définitive du code, adopté par le Gouvernement le 30 décembre 1966 et par le Conseil de la Révolution le 4 janvier ne semble pas précéder de beaucoup la signature du document par le Président BOUMEDIENE, le 18 janvier 1967.

L'ordonnance du 18 janvier 1967 (10) présente un caractère solennel qui ne réside pas seulement dans la publicité donnée à la cérémonie de signature. En effet, bien qu'intitulé « ordonnance », le texte signé le 18 janvier offre une particularité qui marque l'importance qu'il revêt aux yeux de ses auteurs. Il ne s'agit pas, en effet, d'une ordonnance édictée par le Président du Conseil des Ministres en vertu de la délégation du pouvoir législatif que le Conseil de la Révolution a consenti au gouvernement par l'ordonnance du 10 juillet 1965. Le Code communal a pour auteur le Président du Conseil de la Révolution, en tant que tel, et l'ordonnance ne comporte qu'un seul visa : la proclamation du 19 juin 1965. Il n'est fait nulle part mention de l'adoption par le Conseil de la Révolution et par le Conseil des Ministres : ce n'est donc ni une « ordonnance conciliaire » du Conseil de la Révolution, ni une ordonnance à valeur législative du gouvernement. Il faut peut-être penser,

---

(7) Nous l'appellerons, dans la suite du texte, le projet A.

(8) Voir l'intervention de M. STAMBOULI, à la Table ronde sur la commune : comment et qui choisir ? *Algérie-Actualité*, 1<sup>er</sup> janvier 1967. Nous appellerons cet avant-projet, dans la suite du texte, le projet B.

(9) Voir le discours du Président BOUMEDIENE, prononcé le 20 janvier 1967 et reproduit dans *El Moudjahid*, 21 janvier 1967. Voir aussi, l'éditorial d'*El Moudjahid* du 19 août 1966 et, à la Table ronde sur la commune citée plus haut, *Algérie-Actualité*, 1<sup>er</sup> janvier 1967, une intervention de M. REMILI. Voir aussi la revue *Maghreb*, n° 17, septembre-octobre 1966, p. 12.

(10) Voir le texte au J.O. du 18 janvier 1967 et in cette *Revue*, 1967, n° 1, p. 426.

qu'avec le Code communal, a été inauguré un nouveau type de norme juridique : les ordonnances du Président du Conseil de la Révolution, dont la place dans la hiérarchie des textes aura besoin d'être précisée (11).

Le texte du Code communal fait apparaître l'importance de l'influence yougoslave dans les principes du droit algérien. C'est, en effet, un véritable « système communal », au sens yougoslave, que veut édifier le législateur, si l'on considère, par exemple, la rédaction de l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance qui définit la commune comme « la collectivité territoriale, politique, administrative, économique, sociale et culturelle de base ». Il ne s'agit pas seulement d'autonomie locale, mais plus largement, d'édification d'une société de type socialiste dans le cadre et au moyen de collectivités socio-économiques d'un genre nouveau. La commune, créée par la loi, individualisée par son nom, a la charge de gérer et d'aménager à tous les points de vue un territoire et sa population. Ce n'est pas seulement une collectivité locale ayant une mission d'ordre administratif ou politique. Elle doit, selon l'exposé des motifs de l'ordonnance du 18 janvier 1967, « gérer toutes les réalisations qui doivent être adaptées à la satisfaction des besoins essentiels des populations ». Mais l'influence du droit yougoslave, pour sensible qu'elle soit, ne va pas jusqu'à faire adopter au législateur algérien toutes les dispositions régissant la commune yougoslave. Notamment, l'institution municipale algérienne ne fait aucune place aux procédés de démocratie directe que sont les réunions d'électeurs ou le référendum. D'autre part, il n'est pas prévu l'adoption, par la commune, de son statut qui, pour être conforme pour l'essentiel à un modèle identique pour toutes, lui confère un caractère d'autonomie marquée.

Au contraire, le législateur algérien a retenu de l'exemple français, outre un grand nombre de dispositions techniques, l'idée d'uniformité du droit applicable à toutes les communes. Certes, le Code communal prévoit certaines possibilités d'adaptation. L'article 282 de l'ordonnance décide que le statut particulier d'Alger et ceux de certaines grandes agglomérations seront fixés par décret. Jusqu'ici, seul est intervenu le décret

---

(11) Le problème général de la hiérarchie des textes en Algérie a été examiné dans l'étude de M. Jean LECA : « La nature juridique des mesures prises par l'Exécutif Provisoire », cette *Revue*, 1966, n° 1, p. 7 et suivantes.

n° 67-30 du 27 janvier 1967 qui a organisé le régime spécial de la ville d'Alger, dans un sens plus libéral que celui des décrets du 14 février 1959 et du 25 février 1960 qu'il remplace (12). Il est également prévu à l'article 283 du Code communal que les grands centres industriels, implantés dans certaines communes, bénéficieront d'un régime administratif et financier particulier. D'autre part, afin de donner plus de souplesse à l'institution municipale, le législateur a envisagé la possibilité de groupements de communes. Il est ainsi prévu des conférences intercommunales, afin de débattre de concert des questions communes, ou des commissions chargées de la gestion des biens et droits indivis. Mais le mode de groupement le plus important est le syndicat de communes qui permet à deux ou plusieurs communes de s'associer pour la réalisation d'œuvres ou de services d'utilité intercommunale. Néanmoins, malgré ces possibilités d'adaptation ou d'association, la conception de l'ordonnance est celle de l'uniformité des statuts municipaux. La conception classique, de type français, a donc prévalu sur ce point sur la considération de certains exemples anglo-saxons, tels ceux de la Grande-Bretagne ou des Etats-Unis où la variation de l'importance des communes entraîne des différenciations de leur statut.

Les deux influences essentielles dont on peut trouver trace dans le Code communal sont donc, sur le plan des principes, le droit yougoslave et sur le plan des techniques, le droit français. Mais en réalité, l'action exercée par les exemples étrangers a toujours été canalisée, et le système communal algérien possède une physionomie propre et originale. Si l'on veut éclairer les dispositions de l'organisation communale algérienne, il faut avoir constamment à l'esprit le but de l'institution qui est l'édification de la société socialiste. Il apparaît alors que les mesures de décentralisation mises en œuvre par le Code communal ont une réalité incontestable : il s'agit d'encourager l'adhésion des populations en favorisant l'apprentissage des cadres locaux et en développant leurs responsabilités. Mais cette décentralisation ne se justifie que

---

(12) Voir le texte au J.O. du 27 janvier et in cette *Revue*, 1967, n° 1, p. 463. On peut aussi consulter : « Le statut de la Ville d'Alger ou l'organisation d'une commune de rang international », *Revue des collectivités locales*, n° 1 de 1967, p. 17.

dans la mesure où la commune est un instrument actif de réalisation du socialisme et constitue une base de l'action révolutionnaire. Ainsi, *la reconnaissance de l'indépendance communale s'accompagne toujours de la suprématie des impératifs nationaux.*

## I. — LA RECONNAISSANCE DE L'INDEPENDANCE

### COMMUNALE.

L'ordonnance du 18 janvier 1967 témoigne de la volonté de décentralisation du législateur algérien : elle organise, en effet, la commune comme une unité relativement indépendante. Cette indépendance prend plusieurs aspects et se manifeste aussi bien sur le plan de l'organisation que sur celui des fonctions de la commune.

#### A. — L'INDEPENDANCE ORGANIQUE DE LA COMMUNE.

Il ne fait aucun doute que les auteurs de l'ordonnance du 18 janvier 1967 aient voulu distinguer soigneusement les organes de la commune des organes locaux du Parti et de l'Etat. La Charte communale affirme à plusieurs reprises la nécessité de l'indépendance organique de la nouvelle commune. Vis-à-vis de l'Etat, cette autonomie se justifie par le caractère spécifique des problèmes locaux, fondement classique de la décentralisation territoriale ; vis-à-vis du Parti, elle se fonde sur la distinction entre la « mission d'avant-garde, d'impulsion et d'orientation politique » (13) du Parti et les tâches de gestion et d'exécution de la commune. Ayant une finalité spécifique, la nouvelle commune est donc dotée d'organes propres qui ne se confondent ni avec les services locaux de l'Etat, ni avec l'organisation du Parti. En fait, la commune algérienne est administrée par un organe délibérant : *l'Assemblée populaire communale* qui désigne en son sein un organe d'exécution : *l'Exécutif communal*.

---

(13) Front de Libération Nationale, Commission Nationale, **La nouvelle organisation communale** (août 1966), Département Information et Orientation du Parti du F.L.N., Alger, 1966, p. 16.

### 1° *L'Assemblée populaire communale.*

L'Assemblée populaire communale constitue l'organe délibérant de la commune. Elle est composée de *délégués communaux* élus pour quatre ans, au suffrage universel direct, par les électeurs de la commune. Le nombre de ces délégués varie de 9 à 79 en fonction de la population de la commune. En moyenne, on compte un délégué pour 500 habitants. C'est là une proportion intermédiaire entre deux exigences contradictoires : celle de la participation du plus grand nombre possible de citoyens à l'activité communale et celle de la nécessaire efficacité des organismes municipaux. Les règles d'organisation de l'Assemblée communale constituent, au Livre 1<sup>er</sup> de l'ordonnance, le Titre II et le chapitre 1<sup>er</sup> du Titre III ; qu'il s'agisse de sa composition ou de son fonctionnement, ces règles manifestent la volonté du législateur algérien de faire de l'Assemblée communale une institution indépendante.

#### a) *L'indépendance dans la composition de l'Assemblée.*

A l'examen du texte régissant la composition de l'organe délibérant de la commune, il apparaît avec évidence qu'on a voulu établir ce dernier dans une certaine indépendance tant vis-à-vis du Parti que vis-à-vis du pouvoir central. Certes, nous le verrons, cette autonomie est fortement entamée par le Parti tout d'abord, puisque c'est celui-ci qui organise et prépare seul les élections, par le pouvoir central, d'autre part, puisque ce dernier exerce une tutelle vigilante sur les institutions locales. Néanmoins, l'indépendance organique de l'Assemblée populaire communale ne saurait être niée.

Tout d'abord, l'organisation municipale ne se confond pas avec celle du Parti. Certes, la Charte communale insiste sur les bonnes relations qui doivent se nouer entre la commune et le Parti (14) ; mais, ce même texte, comme l'exposé des motifs du Code communal, prohibent le cumul du mandat municipal avec un poste de responsabilité au sein du Parti. Il s'agit bien, à certains égards, d'éviter la création de féodalités locales par la réunion de trop grands pouvoirs entre les mains d'une seule personne. Il s'agit aussi d'éviter l'absorption

---

(14) *La nouvelle organisation communale, op. cit., p. 17 et seq.*

du Parti par l'Etat (15). Mais le résultat n'en sera pas moins, d'après l'exposé des motifs du Code communal, « d'éviter que les responsables du Parti (Commissaires Nationaux et leurs adjoints, Coordinateurs des fédérations et des kasmass) n'assument en même temps et directement des fonctions électives au sein de l'Assemblée populaire communale ».

D'autre part, l'organisation municipale ne se confond pas avec celle de l'Etat. Les délégués communaux sont élus au suffrage universel direct et non pas nommés par le pouvoir central. Ils sont élus pour une durée fixe de quatre ans et leur mandat ne peut être remis en cause qu'exceptionnellement par les autorités centrales. Le procédé de l'élection pour une durée fixe par les habitants de la commune est un aspect important de la décentralisation territoriale, un critère réel du *self-government* local. Il s'agit bien ici de décentralisation territoriale au sens classique du terme. En effet, à la différence de ce que connaît le droit yougoslave, le Code communal algérien n'institue pas, au sein des organes municipaux, une représentation séparée des citoyens et des producteurs. Certes, il semble qu'à l'origine, on ait prévu en Algérie, au sein de l'Assemblée communale, une représentation politique de l'ensemble de la population et une représentation économique du secteur socialiste et des producteurs en tant que tels. C'est ainsi que le texte de la Charte d'Alger estimait nécessaire à l'efficacité de l'organisation communale qu'il fût prévu « au sein de la représentation des citoyens, une représentation particulière de l'ensemble des producteurs (autogestionnaires, coopérateurs... etc..) » (16). C'est ainsi que le projet A disposait, dans son article 166, que les deux tiers des membres de l'Assemblée communale seraient choisis parmi les producteurs,

(15) Voir à ce sujet les explications données par M. Chérif BELKACEM, Coordinateur du Secrétariat exécutif du F.L.N., et reproduites dans *Actualité et Documents*, Revue bimestrielle du Ministère de l'Information, n° 69, 23 février 1967, p. 20 : « Il faut donc éviter, déclare M. Chérif Belkacem, qu'une catégorie de responsables du Parti, ceux qui ont un pouvoir de décision, siègent dans les organes communaux, pour ne pas voir l'Etat absorber le Parti et l'amputer de sa principale vocation, celle de l'orientation, de l'animation et du contrôle ». Voir, dans le même sens, les explications données par M. TAYEBI, Secrétaire général du Ministère de l'Intérieur, reproduites dans *El Moudjahid*, 11 janvier 1967.

(16) *La Charte d'Alger*, op. cit., p. 115.

tandis que le tiers restant serait choisi parmi les autres citoyens. En fait, ces dispositions n'ont pas été retenues sous cette forme par les auteurs de l'ordonnance et la distinction des producteurs et de l'ensemble des citoyens n'a été retenue que pour l'établissement de la liste des candidats, comme nous le verrons. Certes, ainsi que l'affirmait le Président BOUMEDIENE, dans son discours du 20 août 1966, « la grande majorité des représentants des communes doivent être ceux qui sont le plus intéressés c'est-à-dire les fellahs, les ouvriers et les masses laborieuses » (17) ; il n'en reste pas moins que c'est essentiellement une représentation globale des citoyens qu'assure l'Assemblée populaire communale, par le jeu des élections locales, critère et garantie de l'autonomie communale. L'organisation des élections, telle qu'elle est prévue par l'ordonnance du 18 janvier 1967, n'est pas sans avoir été influencée par les dispositions techniques du Code électoral français. Néanmoins, elle présente des traits originaux, comme on peut s'en rendre compte en examinant successivement les trois éléments du système électoral : le droit de suffrage, les opérations électorales proprement dites et le contentieux électoral.

Le droit de suffrage se compose du droit de voter d'une part, et du droit d'être élu d'autre part. Le droit de vote est reconnu à tous les Algériens et Algériennes âgés de 19 ans accomplis, inscrits sur les listes électorales. La procédure d'élaboration des listes électorales est une procédure administrative, mais un recours juridictionnel simple et peu coûteux est prévu par l'article 52 de l'ordonnance. Toutes les garanties nécessaires sont donc données aux électeurs. Il faut seulement noter que les causes d'incapacité électorale sont fixées de façon assez large par l'article 41 du Code communal : toutes les condamnations criminelles et correctionnelles, sauf celles avec sursis ou pour délit d'imprudence, empêchent l'inscription sur les listes électorales ; il en est de même de la faillite, de l'interdiction et de l'internement (18), de l'état de contumace.

---

(17) Discours reproduit dans *El Moudjahid*, 21-22 août 1966.

(18) Contrairement au droit français où les internés non interdits et les détenus qui n'entrent dans aucun cas d'incapacité prévu par la loi, doivent être inscrits sur les listes électorales, bien qu'ils ne puissent exercer leur droit de vote : art. 18 du décret réglementaire du 2 février 1852 et Instruction relative à la révision et à la tenue des listes électorales en date du 1<sup>er</sup> novembre 1964, art. 11.

Il en va de même, surtout, dans le cas où un citoyen aurait eu, pendant la guerre de libération, une attitude contraire aux intérêts de la patrie. Cette disposition, aussi légitime qu'elle soit au fond, se présente à l'alinéa 2 de l'article 41 sous une forme très peu précise et aboutit à établir une dégradation civique indirecte qui n'était prévue par aucun des projets de Code et dont la déclaration méritait de faire l'objet d'une procédure particulière et entièrement juridictionnelle.

Tous les électeurs âgés de 23 ans accomplis sont éligibles, sous réserve des hypothèses d'inéligibilité énumérées à l'article 54 de l'ordonnance. Il n'y a d'inéligibilité absolue que pour les magistrats de la Cour Suprême. Une inéligibilité relative frappe d'une part, les fonctionnaires d'autorité, afin d'assurer l'indépendance de la commune vis-à-vis du pouvoir central, et d'autre part, toutes les personnes qui, étant comptables des deniers communaux ou travaillant pour le compte de la commune, risqueraient, une fois élues, de n'avoir pas toute l'impartialité nécessaire dans la gestion des affaires communales. Le souci d'assurer l'autonomie communale a conduit le législateur algérien à utiliser aussi la technique juridique de l'incompatibilité : les fonctions de délégué communal sont incompatibles avec certaines fonctions publiques d'autorité, ce qui est parfaitement normal dans une optique décentralisatrice (19). Il y a là, dans le texte algérien, des emprunts manifestes à la technique juridique française.

Il en est de même en ce qui concerne les opérations électorales en les proprement dites : les articles 60 à 73 du Code communal reprennent, en les résumant et les simplifiant, les

---

(19) La théorie algérienne de l'incompatibilité semble plus sévère que la théorie française. En droit français, en effet, l'incompatibilité oblige l'élu à une **option** entre son mandat électif et la fonction incompatible avec ce dernier. En droit algérien, en revanche, aux termes de l'article 57 du Code communal, les titulaires de fonctions incompatibles avec le mandat de délégué communal « devront cesser d'exercer leurs fonctions dans un délai de quinze jours à partir de la proclamation des résultats du scrutin ». Certes, il sera possible à ces fonctionnaires, une fois élus, de démissionner de leurs fonctions électives. Mais cette démission n'étant définitive, à défaut d'accusé de réception par le Préfet, qu'un mois après sa transmission, ces agents publics risquent de devoir quitter leurs fonctions administratives, dans un délai de quinze jours, en attendant que leur démission du mandat électif soit devenue définitive. La technique de la démission d'office ou la possibilité d'option prévue par les projets A (article 58) et B (article 51), auraient permis d'éviter ces difficultés.

dispositions du Code électoral français. Toutes les précautions sont prises pour assurer la liberté du scrutin et, contre les fraudes électorales, les garanties offertes par la procédure de vote paraissent sérieuses. Il s'agit donc de techniques électorales inspirées de celles des démocraties libérales, mais insérées dans des conditions très différentes. En effet, comme nous le verrons, l'Algérie applique le principe de la liste unique de candidatures, présentée par le Parti, mais comportant deux fois plus de noms que de sièges à pourvoir ; et l'électeur, dans le cadre d'un scrutin majoritaire de liste à un tour, exerce un vote préférentiel à l'intérieur de la liste unique, pour les candidats de son choix. Une fois le scrutin clos, il est dressé un tableau des résultats en fonction du nombre de voix recueillies par chaque candidat. Ce tableau des résultats a un double objet : tout d'abord, il permet de déclarer élus les candidats ayant obtenu le plus grand nombre de voix ; mais encore, c'est lui qui permettra normalement le remplacement des délégués communaux décédés, démissionnaires ou exclus. En effets, aux termes de l'article 110 de l'ordonnance du 18 janvier 1967, le délégué communal décédé, démissionnaire ou exclu est remplacé dans ses fonctions par le candidat figurant sur le tableau des résultats et venant immédiatement après le dernier candidat déclaré élu. Il n'y a renouvellement intégral de l'Assemblée populaire communale que s'il a été procédé au remplacement d'un tiers des délégués. Ce système de remplacement automatique des délégués communaux offre l'avantage de la simplicité et permet d'avoir toujours une Assemblée communale au complet. C'est là une technique originale et qui devrait se révéler à l'usage satisfaisante.

On ne saurait en dire autant des dispositions relatives au contentieux électoral qui forment les articles 74 à 78 du Code communal. A première vue, le nouveau texte semble avoir réalisé une heureuse simplification en attribuant à un organe spécial, à l'activité mi-administrative, mi-juridictionnelle, la Commission électorale départementale, la fonction de proclamer les résultats des communes du département, et de juger des réclamations introduites par les électeurs. Le contentieux qui peut naître à l'occasion des élections communales paraît avoir été organisé soigneusement : d'une part, l'article 77 alinéa 1<sup>er</sup> de l'ordonnance affirme que « tout électeur a le droit de contester la régularité des opérations de vote en déposant

une réclamation » ; d'autre part, la Commission électorale départementale est composée de magistrats désignés par le Ministre de la Justice et offre ainsi *a priori* toutes garanties de compétence et d'impartialité. Toutefois, il ne semble pas que, dans la procédure des réclamations, il soit laissé aux électeurs un délai suffisant pour les introduire utilement. En effet, selon l'article 77 alinéa 2, les réclamations doivent être consignées au procès-verbal avant d'être transmises à la Commission électorale départementale qui les juge en premier et dernier ressort, sans frais et dans un délai fort bref. Or, il ne peut s'agir que du procès-verbal du scrutin dont fait état l'article 70, et qui est établi lors du dépouillement du vote par la Commission électorale communale. Les électeurs ne disposent donc que de quelques heures pour introduire leurs réclamations et, surtout, ils ne peuvent le faire qu'avant la proclamation des résultats.

Quoiqu'il en soit, ces dispositions ne mettent pas en cause l'indépendance organique de l'Assemblée populaire communale, indépendance qui, sensible déjà dans sa composition se retrouve dans son fonctionnement.

#### b) *L'indépendance dans le fonctionnement de l'Assemblée.*

Le fonctionnement de l'Assemblée populaire communale est organisé par l'ordonnance du 13 janvier 1967 de manière à laisser à la commune une réelle autonomie tout en lui permettant une action efficace. Ici encore, qu'il s'agisse de l'organisation intérieure ou des réunions, l'influence du Code de l'administration communale français est sensible, bien que le législateur algérien ait apporté un certain nombre d'éléments originaux.

En ce qui concerne l'organisation intérieure, tout d'abord, l'idée essentielle réside dans le développement des commissions de l'Assemblée communale. Pour le reste, en effet, le Code communal prévoit l'organisation de l'Assemblée de façon très classique. La présidence est confiée normalement au Président de l'Exécutif communal, le secrétariat est assuré par un ou plusieurs membres de l'Assemblée, assistés, le cas échéant, par des auxiliaires pris parmi les employés communaux. Il n'y a pas, parmi les délégués communaux, d'ordre du tableau :

il n'y a donc pas d'ordre particulier entre eux (20). Mais, tandis que les projets A et B ne leur attribuaient qu'une place restreinte, le Code communal, sans doute sous l'influence de la Charte communale (21), consacre 7 articles aux commissions de l'Assemblée.

Les commissions sont des organes de préparation et d'étude de l'Assemblée. Leur nombre, fixé par l'Assemblée, est variable. L'ordonnance du 18 janvier 1967 énumère les six plus importantes, chargées d'étudier les problèmes relatifs à l'administration, aux finances, au plan et à l'économie, à l'équipement, aux travaux publics et aux affaires sociales et culturelles. Elles sont permanentes ou temporaires selon la nature des problèmes qu'elles ont à étudier. Leur caractère original réside dans le fait, qu'aux termes de l'article 98 du Code, elles peuvent faire participer à leurs travaux, avec voix consultative, les fonctionnaires et agents de l'Etat qualifiés sur la question en cause, ainsi que les citoyens susceptibles d'apporter des éléments utiles d'information. On voit donc qu'un rôle important leur a été conféré : ce ne sont pas seulement des organismes d'étude et de travail, mais encore des lieux privilégiés où, à l'activité communale, se trouvent associés les services publics de l'Etat et l'ensemble des citoyens. Ainsi, leur institution n'aura pas seulement pour effet de préparer les débats de l'Assemblée, mais encore de faciliter la solution des problèmes techniques et d'assurer une large participation populaire à la gestion des affaires locales.

Le régime des réunions de l'Assemblée communale manifeste aussi l'indépendance organique dont est dotée la commune : l'Assemblée se réunit obligatoirement en session ordinaire une fois par trimestre, mais elle peut tenir des sessions extraordinaires « chaque fois et tout le temps que les affaires de la commune le commandent » (art. 79 du Code communal). L'initiative des réunions appartient normalement aux organes communaux : Exécutif communal ou tiers des délégués, et, exceptionnellement, au Préfet du département. L'Assemblée est convoquée en session par le Président de

---

(20) Le projet A, dans son article 176, prévoyait un ordre du tableau, déterminé par l'âge, pour les délégués communaux, et dans son article 213, un ordre du tableau, déterminé par le Parti, pour les vice-présidents de l'Exécutif communal.

(21) La nouvelle organisation communale, op. cit., p. 19.

l'Exécutif communal. Le texte du Code communal ne fixe pas de lieu particulier à la réunion de l'Assemblée : ce sera, néanmoins, normalement, à la maison commune. En revanche, l'ordonnance du 18 janvier 1967 fixe le quorum dans son article 82 : il doit y avoir en séance, au commencement de tout débat, la majorité des membres en exercice de l'Assemblée (22). Mais, ce quorum n'est plus nécessaire lorsqu'après une première convocation, l'Assemblée n'ayant pu se réunir faute de quorum, une nouvelle convocation, à trois jours d'intervalle, a été faite régulièrement. La négligence des délégués ne peut donc avoir pour résultat de paralyser le système. Une fois l'Assemblée réunie, le président qui détermine l'ordre du jour après consultation de l'Exécutif communal, dirige les débats. C'est lui qui, aux termes de l'article 221 alinéa 2 de l'ordonnance, saisit l'Assemblée des questions de sa compétence. Une interprétation littérale et restrictive de cet article 221 alinéa 2 aboutirait à empêcher les délégués communaux d'évoquer en Assemblée une question dont le président ne voudrait pas voir débattre. Il faut donc penser que si la saisine de l'Assemblée et la fixation de l'ordre du jour appartiennent, en principe, au président, les questions à discuter peuvent être proposées aussi par les délégués communaux et imposées par ceux-ci au président. L'Assemblée peut donc délibérer sur toutes questions de sa compétence, même sans que l'Exécutif l'ait étudiée ou proposée, sauf le budget qui, d'après l'article 223 du Code, doit avoir été préparé par l'Exécutif communal. C'est le président seul qui, en tout cas, assure la police de la séance. Cette dernière est normalement publique, aux termes de l'article 87 du Code communal. Toutefois, les assistants qui troublent l'ordre peuvent être expulsés de l'auditoire par le président et, dans certain cas, l'Assemblée peut décider de se former en comité secret. Une fois les discussions closes, intervient le vote des délibérations : les décisions sont prises à la majorité des votants et, en cas de partage, la voix du président est prépondérante. L'article 84 du Code prévoit le vote par procuration : un délégué communal empêché peut donner une procuration écrite à un collègue de son choix. Il est dressé procès-verbal

---

(22) Les membres de l'Exécutif communal font évidemment partie de l'Assemblée et constituent des « membres en exercice » qui comptent pour le calcul du quorum.

de chaque séance, normalement adopté au début de la séance suivante. Ce procès-verbal ne doit pas être confondu avec le registre des délibérations, signé immédiatement à la fin de chaque séance, par tous les membres présents, ou sont inscrites, par ordre de date, toutes les décisions prises par l'Assemblée. Aux termes de l'article 89 du Code, ce registre peut être consulté sur place par tout habitant qui peut en prendre copie à ses frais. En revanche, le texte est muet sur la communication du procès-verbal des séances et ne dit rien d'un éventuel affichage de leur compte-rendu. Mais il est raisonnable de penser que, dans la pratique, tout habitant pourra se faire communiquer le procès-verbal des séances et le publier, dans la mesure où les réunions de l'Assemblée sont en principe publiques (23) ; d'autant que l'information de la population est un élément important de la démocratie locale voulue par les auteurs du Code (24).

---

(23) On trouve là un exemple des difficultés d'interprétation causées par une rédaction parfois incertaine du texte du Code communal et par l'absence de publication des travaux préparatoires. Il faut tout d'abord signaler que si, aux termes de l'article 89 du Code communal, les habitants d'une commune peuvent ainsi consulter ces documents municipaux, il ne semble pas en aller de même des électeurs qui, bien qu'inscrits sur la liste électorale de la commune au titre des contributions qu'ils y paient, n'y ont pas leur résidence. Il y a là une discrimination - certainement involontaire et qui dans la pratique ne devrait guère avoir d'importance - qu'il serait facile de faire disparaître. Mais surtout, le projet A prévoyait, dans son article 187, que tout habitant pouvait consulter ou copier les « procès-verbaux du Conseil communal » ; le projet B, pour sa part, comportait un article 161 d'une rédaction identique. Cette expression très large pouvait s'interpréter comme le droit, pour tout habitant, d'avoir communication des procès-verbaux de chaque séance, c'est-à-dire de tous les débats sauf le cas de huis clos - et des délibérations de l'Assemblée, conclusions normales des discussions. La formule de l'article 89 de l'ordonnance est différente de celle des projets puisqu'il est prévu que tout habitant pourra consulter ou copier « les procès-verbaux des délibérations de l'Assemblée populaire communale ». L'expression « procès-verbal des délibérations » n'est pas claire car on peut se demander s'il s'agit du procès-verbal des séances ou du registre des délibérations. Nous avons retenu, dans le doute, une interprétation large, basée sur le principe de publicité des séances de l'Assemblée communale. Mais, en toute hypothèse, le texte du Code ne perdrait rien à préciser ce point.

(24) Voir dans la Charte communale : **La nouvelle organisation communale**, op. cit., p. 21 : « La population de la commune doit être parfaitement informée des travaux, activités, délibérations et décisions des organes communaux. C'est là une condition fondamentale à l'exercice effectif de la démocratie ».

Ainsi, l'Assemblée communale a-t-elle les moyens de débattre des affaires locales et d'en décider la solution par ses délibérations. Mais l'Assemblée délibérante n'exécute pas elle-même ses décisions : c'est là le fait de l'Exécutif communal.

## 2° *L'exécutif communal.*

Les commentateurs ont beaucoup insisté sur le caractère collégial de l'exécutif communal, présentant ce caractère comme une importante innovation (25). Il est vrai que la Charte communale insistait sur la nécessité d'une organisation collégiale de l'exécutif municipal, la collégialité étant, selon elle, « une condition de la démocratie et du socialisme » (26). D'autre part, si les projets A et B ne faisaient à la collégialité de l'exécutif communal qu'une place très restreinte (27), le texte du Code communal en affirme le principe qui, selon l'exposé des motifs de l'ordonnance, est une exigence démocratique au même titre que celui de l'élection. L'usage par le Code de l'expression : « exécutif communal » au lieu des termes « présidents et vice-présidents », utilisés par les projets A et B, est à lui seul le signe que le législateur a voulu considérer globalement l'ensemble formé par le président et les vice-présidents comme une véritable autorité administrative. Au lieu d'un gouvernement présidentiel de la cité, à la manière française où les adjoints n'ont normalement pas de pouvoirs propres, le législateur algérien semble avoir voulu établir un gouvernement collégial, une sorte de *junte* municipale. Mais ces intentions ont-elles eu des répercussions précises sur les dispositions techniques régissant la composition et le fonc-

---

(25) Voir, par exemple, « Table ronde sur la commune : Comment et qui choisir ? » *Algérie-Actualité*, 1<sup>er</sup> janvier 1967, intervention de M. STAMBOULI ; Gérard VIRATELLE, « La campagne pour les élections communales », *Le Monde* 20 janvier 1967 ; « Réforme et élections communales en Algérie », *Maghreb*, n° 20, mars-avril 1967, p. 6.

(26) *La nouvelle organisation communale*, op. cit., p. 20.

(27) Voir projet A, article 233 : « Le Président du Conseil communal est chargé sous le contrôle du Conseil communal (c'est-à-dire, de l'Assemblée populaire communale), de l'administration de la commune ». - Le projet B comportait un article 218 d'une rédaction absolument identique. Tant du point de vue des statuts que du point de vue des fonctions, le caractère collégial de l'Exécutif communal paraissait peu marqué.

tionnement de l'exécutif communal ? C'est ce qu'il convient d'examiner tout d'abord avant de déterminer si l'exécutif de la commune assure, pour sa part, l'indépendance organique dont l'Assemblée est le premier élément.

Il semble que l'ordonnance du 18 janvier 1967 ait voulu d'abord marquer d'un caractère collégial la désignation de l'exécutif communal. En effet, qu'il s'agisse du président ou des vice-présidents dont le nombre varie de 2 à 18 selon le chiffre de la population, tous les membres de l'exécutif sont élus au cours de la même séance, réunie dans les huit jours qui suivent la proclamation du résultat des élections. Les membres de l'exécutif sont choisis par l'Assemblée communale en son sein : ce sont tous, d'abord, des délégués communaux et donc, au même titre, des élus du peuple. Tous sont élus par l'Assemblée pour la durée du mandat de cette dernière (28). Toutefois, certaines particularités de la désignation de l'exécutif empêchent de voir en lui un organe absolument collégial. En effet, ce n'est pas l'exécutif tout entier qui est élu globalement, en corps, au scrutin de liste, mais c'est chacun de ses membres, et tout d'abord, le président, qui est désigné séparément en un scrutin distinct, par l'Assemblée. De plus, les membres de l'exécutif prennent rang dans un certain ordre qui reste inchangé tout le temps que dure le mandat de l'exécutif. Il n'y a pas, comme dans certains organes collégiaux, de présidence à tour de rôle : le président est élu une fois pour toutes, et pour les vice-présidents, ils prennent rang selon un ordre du tableau dressé en fonction du nombre de voix qu'ils ont obtenu. Ce caractère incertain de la collégialité de l'exécutif, déjà sensible dans sa composition, se retrouve dans son fonctionnement. En effet, les réunions de l'exécutif se tiennent

---

(28) Il apparaît donc que le législateur n'a pas retenu la suggestion de la Charte communale publiée par le Parti, selon laquelle « le Conseil communal (c'est-à-dire l'Assemblée) peut être amené, à la demande du Parti, et pour des motifs graves, à renouveler totalement ou en partie le Conseil exécutif », ... le Parti ayant, à l'occasion de ce vote, « la possibilité d'exercer le contrôle global de la qualité de la gestion de l'Exécutif » (*La nouvelle organisation communale*, op. cit., p. 20). Cette responsabilité de l'Exécutif communal devant l'Assemblée n'a pas été retenue : comme l'écrivait Maurice Hauriou de l'organisation communale française, dans son *Précis de droit administratif et de droit public général*, Paris, Sirey, 10ème édition, 1921, p. 271 : « Il n'y a pas de régime parlementaire, mais au contraire, régime présidentiel ».

à l'initiative du président, ce qui indique déjà la prééminence de ce dernier. Mais surtout, il ne semble pas que ce soit l'exécutif en corps qui détienne un quelconque pouvoir de décision. Les arrêtés communaux n'émanent pas de l'exécutif en tant que tel, mais du président de l'Assemblée populaire communale qui n'est nullement tenu, pour les édicter, de consulter l'exécutif. Certes, il est bien précisé à l'article 129 du Code que ces arrêtés sont édictés afin « d'exécuter les délibérations ou les décisions de l'exécutif communal » (29). Toutefois, ces délibérations et décisions sont certainement en fort petit nombre puisque, nous le verrons, l'exécutif communal n'a pratiquement pas d'attributions propres. Cela est si vrai qu'aux termes de l'article 125 de l'ordonnance, le président de l'exécutif est, en cas d'absence ou d'empêchement, « suppléé dans certaines de ses fonctions par un membre de l'exécutif spécialement désigné par lui » (30). Ces dispositions indiquent nettement que les membres de l'exécutif ne sont pas, en réalité, dotés des mêmes pouvoirs et ne sont pas en quelque sorte, interchangeables. Au sens strict du terme, il peut sembler exagéré de parler de collégialité, puisque le président et les vice-présidents ne sont pas absolument sur un pied d'égalité, et, en tout cas, ne sont pas les membres d'un véritable corps doté de pouvoirs propres.

Si la collégialité de l'exécutif peut faire l'objet de controverses, il n'en est pas de même de son indépendance : président et vice-présidents sont désignés par les élus de la commune et sont donc des élus au second degré du corps électoral communal. Tout a été prévu pour leur permettre d'exercer leurs fonctions le plus commodément possible et, par conséquent, le plus efficacement. Tout d'abord, président et vice-présidents perçoivent une indemnité, à la différence des délégués communaux dont les fonctions sont gratuites. Cette indemnité est tout-à-fait nécessaire si l'on veut que les mem-

---

(29) Cette disposition ne figurait ni dans le projet A, ni dans le projet B ; elle marque bien le désir des rédacteurs de l'ordonnance d'insister sur l'aspect collégial de l'Exécutif, tout au moins sur le plan des principes.

(30) Code communal, art. 125. Il existe un troisième cas de remplacement, provisoire et spécial, prévu par l'ordonnance, à l'article 228 : c'est le cas où les intérêts du Président de l'Assemblée populaire communale se trouvent en opposition avec ceux de la commune ; c'est alors l'Assemblée, et non le Président lui-même, - qui désigne un membre de l'Exécutif pour représenter la commune en justice ou dans les contrats.

bres de l'exécutif communal consacrent une large fraction de leur temps à la gestion des affaires locales (31). Au surplus, selon l'article 177 du Code, les communes sont civilement responsables des accidents survenus aux membres de l'exécutif ou aux délégués communaux chargés de l'exécution d'un mandat spécial, lorsque l'accident est survenu dans l'exercice ou à l'occasion de leurs fonctions. C'est là une garantie qu'on aurait pu étendre aux délégués communaux victimes d'accidents survenus à l'occasion des sessions de l'Assemblée. Cette indemnité et ce système libéral de responsabilité s'appliquent également aux titulaires d'une fonction particulière qui permet d'accroître l'efficacité de la gestion communale : la fonction de délégué spécial.

Le Code communal prévoit, en effet, et à juste raison, que, dans certains cas, l'éloignement ou un obstacle quelconque pourront rendre difficiles ou momentanément impossibles les communications entre le chef-lieu et une partie de la commune. L'essentiel est alors d'assurer, malgré ces difficultés, un minimum d'administration courante et le respect des lois et règlements de police. L'ordonnance du 18 janvier 1967 organise deux moyens de pallier ces difficultés. Dans le cas normal, c'est l'exécutif communal qui désignera un délégué spécial parmi les délégués communaux et si possible, parmi ceux résidant dans la portion de commune intéressée. Dans les communes sahariennes, où l'éloignement de certaines fractions de population est plus fréquente, eu égard à la dimension des communes et au nomadisme des populations, c'est le préfet du département qui désignera un administrateur délégué, fonctionnaire nommé, toutefois, après avis de l'Assemblée communale.

Toutes les dispositions destinées à accroître l'efficacité de l'action municipale risqueraient fort de rester lettre morte si la commune n'avait, pour la seconder, un personnel qualifié d'agents communaux. A l'heure actuelle, le problème n'est pas celui du nombre des agents communaux, mais de leur aptitude. Les stages de formation, organisés à plusieurs reprises, n'ont pu relever suffisamment le niveau du personnel dont le décret du 19 juillet 1962 a abaissé les exigences de quali-

---

(31) Le décret n° 67-129 du 21 juillet 1967 a fixé le taux de ces indemnités.

fication (32). L'ordonnance du 2 juin 1966, soumettant au nouveau statut de la fonction publique l'ensemble des fonctionnaires locaux, permettra, tout en leur donnant des garanties sérieuses, d'assurer un recrutement amélioré (33). Il pourra d'ailleurs être donné suite au projet de la Charte communale visant à créer un corps de « secrétaires généraux de l'administration communale » (34). Ces agents, recrutés sur le plan national, pourraient constituer un corps de collaborateurs compétents et permanents de l'exécutif, sans qu'il soit nécessaire, pour autant, comme le prévoit la Charte, d'en faire des agents de l'Etat.

Ainsi, aussi bien dans la composition et le fonctionnement du corps délibérant de la commune que dans ceux de son exécutif, on trouve affirmée et réalisée la volonté du législateur d'assurer à la commune une véritable indépendance organique. Cette indépendance se complète par une véritable indépendance fonctionnelle.

#### B. — L'INDEPENDANCE FONCTIONNELLE DE LA COMMUNE.

Enoncer que la nouvelle commune algérienne bénéficie d'une indépendance fonctionnelle, c'est dire qu'elle jouit de la faculté de s'administrer elle-même ou de gérer elle-même ses propres affaires, sous réserve de la détermination de ces affaires locales par la loi. Comme l'affirmait le Président BOUMEDIENE dans son discours radiotélévisé du 20 janvier 1967 : « l'organisme communal sera l'organe de direction local, chargé de toutes les affaires intérieures de la région » (35). La gestion des affaires locales est répartie inégalement entre les deux organes de la commune : l'Assemblée populaire communale et son président. Il faut noter que l'exécutif communal en tant que tel, comme nous l'avons déjà dit, et contrairement à ce que pourrait laisser penser l'intitulé du

(32) Voir « Le personnel communal et la formation administrative », *El Moudjahid*, 10 janvier 1967, et « La formation du personnel communal », *Revue des collectivités locales*, n° 1 de 1967, p. 34 où le rédacteur se montre résolument optimiste.

(33) Sur le statut de la fonction publique, voir Gérard TIMSIT, « Le statut de la Fonction publique algérienne », in cette *Revue*, 1967, n° 2, p. 203 et suivantes.

(34) La nouvelle organisation communale, *op. cit.*, p. 20 et 21.

(35) Discours reproduit dans *El Moudjahid*, 21 janvier 1967.

Titre IV du Livre II (36), ne se voit confier en corps aucune attribution. Mais, si les attributions du président sont, en définitive, classiques et traditionnelles, celles de l'Assemblée sont variées et très larges.

1° *Les attributions de l'Assemblée.*

L'exposé des motifs du Code communal explique dans quel esprit ont été prévues par le législateur les attributions de l'Assemblée communale : « le présent Code assigne aux communes un rôle capital dans la société algérienne future, affirme-t-il. Aux fonctions traditionnelles de la commune, s'ajoutent des attributions nouvelles, en matière économique notamment, qui en feront un élément fondamental de notre développement ». On constate, en effet, à la lecture des 85 articles de l'ordonnance consacrés aux attributions de l'Assemblée, que les secteurs d'activité de la commune ont été envisagés largement. On constate aussi que ses moyens d'action ont été notablement diversifiés.

a) *L'extension des secteurs d'activité.*

L'article 100 du Code communal déclare expressément que « l'Assemblée populaire communale règle par ses délibérations les affaires de la commune ». La Charte communale énonçait la même idée en affirmant « l'omnicompétence de principe des organes de la commune » et en ajoutant : « du fait qu'elle participe à l'action révolutionnaire, la commune est compétente dans tous les domaines » (37). C'était la mise en œuvre des principes posés par le premier Congrès du Parti du Front de Libération Nationale, puisqu'on lit dans la Charte d'Alger : « Outre ses fonctions administratives, sociales et culturelles, la commune doit disposer de pouvoirs lui permettant de procurer les conditions de développement et d'amélioration de la situation culturelle au sein de la commune, d'orienter le développement économique, d'orienter une part du revenu réalisé dans la commune vers la satisfaction des besoins économiques et sociaux, d'adapter les intérêts de ses habitants aux intérêts généraux de la société et de stimuler enfin le progrès des organisations économiques et celui de la produc-

(36) Livre II, « Titre IV : Attributions de l'Exécutif communal ».

(37) *La nouvelle organisation communale, op. cit.*, p. 10.

tivité du travail » (38). Le champ d'activité de l'Assemblée populaire communale paraît donc, à première vue, considérable et il l'est, en fait, si l'on considère les secteurs qui lui ont été expressément ouverts par l'ordonnance du 18 janvier 1967. Il est vrai que chaque Assemblée communale adaptera ses compétences aux possibilités spécifiques de la commune, en élaborant un plan de développement communal qui, sur les bases d'un état précis de la situation existante, fixera un ordre de priorité pour les tâches à accomplir. La réalisation de ce plan devrait servir de cadre aux activités de l'Assemblée. Il est possible de regrouper ces activités autour de trois idées fondamentales et de distinguer dans l'action communale un secteur administratif, un secteur économique et un secteur social.

Le secteur administratif, au sens large, est un champ d'application traditionnel de l'organe délibérant de la commune. C'est l'Assemblée communale qui, par le vote du budget, notamment, décide, conformément aux textes en vigueur, des ressources fiscales nécessaires à ses besoins et en détermine l'emploi. De même, c'est elle qui fait les actes d'administration relatifs au domaine communal et statue sur l'acceptation des dons et legs faits à la commune. Elle doit encore, aux termes de l'article 167 du Code, animer la protection civile dans la commune et, à ce titre, si les possibilités financières de cette dernière le permettent, créer un corps de sapeurs-pompiers et, en tout cas, adopter les mesures nécessaires pour prévenir les risques de sinistres et de calamités publiques et, le cas échéant, secourir les personnes et préserver les biens. Ce n'est pas, on le voit, dans ces dispositions, que se manifeste l'originalité du Code communal.

En revance, l'ordonnance du 18 janvier 1967 attribue une importance primordiale à la fonction économique de la commune. Selon la Charte communale, « l'économie est, par

---

(38) *La Charte d'Alger*, op., p. 115. Conf. la rédaction généreuse de l'article 166 de l'ordonnance, où l'influence du droit yougoslave est sensible : voir par exemple, Jovan DJORDJEVIC et Najdan PASIC, « Le système de self-gouvernement communal en Yougoslavie » *Revue internationale des sciences sociales*, volume XIII, n° 3, 1961, p. 414.

excellence, le domaine d'action de la commune » (39). L'Assemblée communale, bien loin de voir limiter son intervention, voit donc se multiplier ses attributions dans le secteur économique. En fait, la commune est chargée, au plan local, de réaliser les objectifs du plan national de développement dans lequel s'intégrera le plan de développement communal prévu à l'article 135 du Code. C'est pourquoi, dans le domaine agricole, tout d'abord, l'Assemblée doit intervenir aussi bien dans le secteur autogéré que dans le secteur traditionnel : il lui est enjoint par l'article 140 de l'ordonnance d'assurer, selon ses moyens, la mise en valeur agricole de la commune. L'Assemblée doit tout faire pour donner à l'agriculture une capacité de production et une productivité accrues. Il en est de même dans le domaine industriel, commercial et artisanal où l'Assemblée interviendra pour accroître la production et l'emploi, tout en surveillant et même en se chargeant elle-même des échanges commerciaux. C'est encore à elle qu'est confié le soin de résoudre le problème du logement, qu'il s'agisse de construire de nouveaux immeubles d'habitation ou de gérer le patrimoine immobilier mis à sa disposition par l'Etat (40). En bref, le champ d'action de l'Assemblée englobe l'ensemble de l'activité économique de la commune. C'est sur cette dernière que repose l'édification d'une bonne part de l'économie algérienne.

Dans le secteur social, enfin, la compétence de l'Assemblée n'est pas moins importante. Il ne s'agit pas seulement, en effet, d'assistance, de santé et d'hygiène, mais aussi d'organisation des loisirs et d'éducation des habitants. Le secteur social comprend donc aussi bien l'assistance médicale gratuite, la participation aux frais des cantines scolaires, la création de bibliothèques ou de terrains de sport, l'exploitation de salles de spectacles, la création et la gestion d'hôtels ou d'ensembles

---

(39) **La nouvelle organisation communale**, op. cit., p. 10. Voir : « Les attributions économiques et financières de la commune », **Bulletin économique, Algérie-Presse-Service**, n° 81, 15 janvier 1967, p. 5. — « La fonction économique de la nouvelle commune », **Office des Nouvelles Algériennes, Publication hebdomadaire d'information et études économiques**, n° 129, 7 janvier 1967, p. 1.

(40) Il s'agira, notamment, des immeubles d'habitation devenus propriété de l'Etat à la suite de l'ordonnance du 6 mai 1966, comme des logements des « centres de regroupement de population » et de ceux réalisés au titre de l'opération « reconstruction », des « chantiers de plein emploi » ou des opérations « calamités », et aux termes de l'ordonnance n° 67-188 du 27 septembre 1967.

touristiques (41). La commune a une compétence de principe dans le domaine social très largement entendu.

On constate donc que l'Assemblée communale se voit confier une responsabilité considérable qui n'est rien d'autre, en fait, que la prise en charge du devenir collectif des habitants. Pour remplir cette tâche écrasante, l'Assemblée communale utilise des modalités d'action variées.

b) *La diversification des modalités d'intervention.*

Pour exercer ses attributions, l'Assemblée populaire communale dispose d'un éventail très large de moyens d'action qui sont adaptés aux objets différents auxquels ils s'appliquent. Ils correspondent aux modalités classiques de l'action administrative et vont graduellement de la réglementation à la prise en charge directe de certaines activités.

Tout d'abord, bien que ce soit le président de l'Assemblée communale qui soit, en principe, titulaire des pouvoirs essentiels de police, c'est à l'Assemblée qu'incombe le contrôle des prix ou de la fidélité du débit des denrées (article 144, alinéa 5) ou la police des monuments et des sites naturels ou historiques (article 149). C'est encore l'Assemblée qui établit le plan directeur d'urbanisme de la commune (article 156). L'action de l'Assemblée s'exerce donc, dans certains domaines, par le moyen de la réglementation.

La seconde modalité d'action de l'Assemblée est l'aide, assortie de sa contrepartie nécessaire : le contrôle. L'aide de la commune, décidée par l'Assemblée, peut être exclusivement financière : c'est ainsi, qu'aux termes de l'article 161 de l'ordonnance, l'Assemblée apporte sa contribution financière « à la réalisation des programmes de constructions scolaires... et aux charges d'entretien des établissements scolaires et des foyers de jeunesse implantés sur le territoire de la commune ».

---

(41) S'agissant des biens immobiliers à caractère ou utilisation touristique et des salles de spectacles dépendant du domaine de l'Etat, les décrets n° 67-66 du 25 avril 1967 et n° 67-53 du 17 mars 1967 ont concédé à la commune leur exploitation et leur gestion. Il en est de même, aux termes du décret n° 67-167 du 24 août 1967, des fonds de commerce à usage ou à caractère touristique.

Mais c'est surtout, s'agissant des activités économiques établies sur le territoire de la commune, que l'Assemblée oriente, coordonne et contrôle, apportant au secteur autogéré comme au secteur traditionnel, une aide matérielle et morale visant à améliorer le développement agricole, industriel et commercial. Dans le secteur socialiste, l'aide technique et financière de la commune s'accompagne d'un contrôle étroit sur la gestion, aux termes de l'article 138 du Code. L'aide ici, est à la limite de la prise en charge directe.

C'est la prise en charge directe par la commune de certaines activités qui constitue la troisième, mais non la moins importante, modalité d'action de l'Assemblée. C'est l'Assemblée qui institue et organise les services publics communaux. Ceux-ci peuvent être à caractère administratif ou à caractère économique. L'article 202 de l'ordonnance précise qu'il faut entendre par services publics à caractère économique ceux qui « comportent un objet industriel, commercial, sanitaire ou social ». Leur régime se distingue de celui des services publics administratifs en ce qu'ils doivent avoir, en principe, une gestion financière équilibrée, alors que ces derniers ne sont pas tenus d'équilibrer leurs dépenses par leurs recettes. Le Code communal donne à l'Assemblée, pour les services publics qu'elle institue, le choix entre des modes de gestion diversifiés. En effet, la commune peut les exploiter elle-même, directement, sous forme de régie. C'est le procédé normalement adopté pour les services publics administratifs ; les recettes et les dépenses de la régie sont alors portées au budget communal ; mais l'Assemblée peut décider de donner à la régie une certaine individualité en la dotant d'un budget annexe. Cette individualisation est obligatoire pour les services à caractère économique, mais, dans bien des cas, elle reste insuffisante. Aussi, les services publics communaux peuvent-ils être gérés par des personnes publiques autonomes, instituées par l'Assemblée. Le procédé de l'établissement public, doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, est prévu à l'article 219 de l'ordonnance du 18 janvier 1967. Ce texte permet aussi, dans les articles 142 et 146, notamment, la participation de la commune au capital de toute entreprise ou établissement industriel ayant un intérêt public et une implantation locale. Le législateur permet donc à l'Assemblée d'utiliser la formule de l'économie mixte qui a pour effet de réunir des capitaux

communaux avec des capitaux privés, ou des capitaux d'autres collectivités publiques. Bien mieux, la commune peut elle-même créer des « entreprises communales » qui sont, aux termes de l'article 207 du Code, « des unités économiques créées par l'Assemblée populaire communale pour la réalisation de son plan de développement ». Ces entreprises qui n'ont pas nécessairement une mission de service public, dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, se caractérisent par une gestion commerciale et sont soumises à la réglementation fiscale de droit commun. Elles peuvent, certes, adopter la forme de l'établissement public ; mais elles peuvent également se présenter sous la forme de sociétés à capital public. Dans toutes ces hypothèses, les services communaux seront gérés par une personne publique autonome ; toutefois, il est des cas où ce mode de gestion ne peut être utilisé sans inconvénients. Aussi, l'ordonnance du 18 janvier 1967, dans son article 229, autorise les communes à concéder, à titre exceptionnel, certains services publics. Ce texte n'a pas repris expressément l'interdiction, formulée dans la Charte communale, de consentir la concession à une personne physique (42) ; de même, il n'a pas repris les dispositions de l'article 124 du projet B aux termes duquel la commune ne pourrait concéder de services qu'aux entreprises autogérées et du secteur socialiste. Néanmoins, en fait, par le jeu de conventions-type édictées par décret, ces interdictions et limitations pourront réapparaître. La formule de la concession n'est donc pas celle qui a les faveurs du législateur.

Les attributions de l'Assemblée communale, on le voit, sont particulièrement larges : tous les secteurs d'activité entrent dans la compétence communale et toutes les modalités d'intervention sont possibles. Cette affirmation de la compétence générale de principe de la commune dans tous les domaines est un des traits essentiels et originaux de Code communal algérien. Cette volonté de faire de la commune la base du développement de l'économie et de la modification des structures sociales est inspirée directement du système communal yougoslave, même si, sur le plan de la technique juridique,

---

(42) La nouvelle organisation communale, op. cit., p. 34.

le droit français exerce une influence certaine. L'exemple du Code de l'administration communale français a été suivi de plus près par le législateur algérien s'agissant des attributions du président de l'Assemblée populaire communale.

## 2° *Les attributions du président de l'Assemblée.*

Le président de l'Assemblée communale est essentiellement l'organe exécutif de la commune. A ce titre, ses attributions sont un élément de l'indépendance fonctionnelle de la commune, dans le cadre de la loi. Mais, de plus, le président de l'Assemblée exerce certaines compétences comme représentant de l'Etat. Ce dédoublement fonctionnel aboutit à placer le président tantôt « sous l'autorité » du préfet, tantôt sous « sa surveillance » seulement, selon qu'il agit comme représentant de l'Etat ou comme représentant de la commune (43).

En tant que représentant de la commune, le président est tout d'abord chargé, aux termes de l'article 224 de l'ordonnance, de présider à l'exécution des décisions de l'Assemblée populaire communale, et d'exécuter, le cas échéant, les décisions de l'exécutif communal. Mais il dispose, en outre, de pouvoirs propres, énumérés par le Code communal dans ses articles 225 et suivants ainsi que 235 et suivants. C'est ainsi que le président représente la commune dans la vie civile et administrative, qu'il fait tous les actes de gestion du patrimoine communal, qu'il a sous son autorité le personnel de la commune, qu'il veille au bon fonctionnement des services municipaux. C'est en vertu de ses pouvoirs propres que le président exerce ses attributions de police communale. Il est, à ce titre, autorité de police générale et autorité de police spéciale. En tant qu'autorité de police générale, le président doit « assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques », selon les termes de l'article 237 du Code. Le texte précise ensuite, dans une longue énumération, les principaux éléments

---

(43) Le dédoublement fonctionnel du Président doit logiquement exercer une influence sur la collectivité responsable en cas de faute causant un dommage à des particuliers. L'article 179 de l'ordonnance précise, néanmoins que « les communes sont civilement responsables des fautes commises par les Présidents et vice-Présidents de l'Assemblée populaire communale... dans l'exercice ou à l'occasion de leurs fonctions ». Il faut entendre cette disposition strictement, le terme « fonctions » ne s'appliquant qu'à leurs fonctions municipales.

de l'ordre public que le président est chargé de faire respecter. Il faut remarquer, qu'aux termes de l'article 237, alinéa 2, le président doit « sauvegarder la morale publique ». La moralité publique est donc, en Algérie, un but légal de police, ce qui ne peut manquer d'entraîner un certain nombre de difficultés dont la jurisprudence administrative française à propos de films cinématographiques a donné un aperçu il y a quelques années. En tant qu'autorité de police spéciale, le président est chargé notamment de la police des édifices menaçant ruine, d'après l'article 239 du Code, et, plus généralement, de toutes les polices spéciales qui peuvent lui être confiées par la loi.

Afin d'exercer ces pouvoirs, le président dispose d'un personnel de police communal et peut bénéficier du concours de la police d'Etat. L'existence de ces services entraîne pour la commune des conséquences importantes en matière de responsabilité. L'article 171 de l'ordonnance du 18 janvier 1967 prévoit en effet que « les communes sont civilement responsables des dégâts et dommages résultant des crimes et délits commis à force ouverte ou par violence (44) sur leur territoire par des attroupements ou rassemblements, soit envers les personnes, soit contre les biens ». Un régime spécial de responsabilité, calqué sur celui de la loi française du 16 avril 1914, est organisé par les articles 172 à 176.

Si les attributions du président, comme représentant de la commune, sont très importantes, celles qui lui sont conférées en tant que représentant de l'Etat ne le sont pas moins. Très généralement, le président représente l'Etat dans la commune. En matière administrative, il est chargé essentiellement de la publication et de l'exécution des lois et règlements sur le territoire de la commune. Il exerce des pouvoirs de certification et d'authentification. En matière d'état-civil, le président partage ses attributions avec les vice-présidents.

Qu'il s'agisse de l'Assemblée communale ou de son président, les organes de la commune disposent donc, on le voit, d'une réelle indépendance pour la gestion des affaires locales dont le contenu a été conçu le plus largement possible

---

(44) C'est, sans doute aucun, une inadvertance de plume qui fait employer dans le texte du Code communal paru au Journal Officiel, comme dans le tiré à part publié par le Ministère de l'Intérieur, le mot « violation » à la place du mot « violence ».

par le législateur de 1967. L'institution communale algérienne serait-elle donc une application poussée à l'extrême de la décentralisation territoriale classique ? Il ne le semble pas, en réalité, si l'on considère que la commune ne se voit reconnaître son indépendance et ses responsabilités propres que dans la mesure où ses initiatives contribuent à la réalisation des impératifs nationaux.

## II. — LA SUPREMATIE DES IMPERATIFS NATIONAUX.

Les commentateurs officiels du Code communal ont tous fait porter l'accent sur la décentralisation réalisée par le nouveau texte. Le terme « décentralisation », ainsi employé, doit être précisé, sous peine de conduire à de graves confusions. Il n'est que de lire à ce sujet, l'interprétation qu'en donne la Charte communale : « La commune, affirme ce texte, doit être décentralisée, mais elle doit être au service du pouvoir révolutionnaire »... Ainsi, « la décentralisation communale n'a pas pour objet d'exprimer une autonomie. Notre Etat est un Etat unitaire. La commune décentralisée n'est donc point une sorte de république autonome ayant le pouvoir de légiférer dans certaines matières qui lui seraient réservées et qui se démarquerait par rapport au pouvoir central. La décentralisation est, pour notre pays, une technique d'accroissement de la participation active de la commune et des masses au pouvoir révolutionnaire » (45). La notion de décentralisation devait être définie de la même manière par des interprètes qualifiés de l'ordonnance, comme M. Hocine TAYEBI, Secrétaire général du Ministère de l'Intérieur (46), ou M. Saïd ABID, membre du Conseil de la Révolution et Commandant de la 1ère Région militaire, dont les propos font écho au texte de la Charte (47). L'institution communale algérienne paraît, en fait, beaucoup moins une application des principes classiques de la décentralisation que de ceux du « centralisme démocratique » que l'on rencontre dans le système socialiste, et qui, comme l'écrivait le Professeur MOUSKHELY, « implique initiative et liberté à la source comme à la fin de toutes les décisions de l'Etat,

(45) *La nouvelle organisation communale*, op. cit., p. 9.

(46) Entretien accordé par M. TAYEBI à El Moudjahid, El Moudjahid, 10 mars 1967.

(47) Entretien accordé par M. ABID à El Moudjahid, 4 janvier 1967.

la volonté du centre n'intervenant en cours de route que pour en fixer définitivement le sens et le contenu » (48). De la décentralisation classique que connaissent les pays occidentaux, elle se distingue essentiellement par un lien étroit avec les impératifs nationaux : ainsi, en réalité, l'indépendance communale n'existe que dans la mesure où elle s'exerce dans le sens voulu par l'Etat, sous l'impulsion et le contrôle du parti unique. La subordination de la commune à l'Etat, comme l'encadrement permanent par le Parti constituent les deux éléments essentiels qui manifestent la suprématie des impératifs nationaux.

#### A. — LA SUBORDINATION DE LA COMMUNE A L'ETAT.

Selon les termes de la Charte communale, la commune algérienne « s'insère dans l'institution politique majeure qu'est l'Etat, dont elle est le premier support » ; elle est destinée à servir l'Etat « soit directement, en tant qu'unité déconcentrée..., soit indirectement, en tant qu'unité décentralisée, chargée de la mise en œuvre directe des actions lui incombant en propre et dont les tâches de l'Etat se trouvent allégées d'autant » (49). Mais, nous l'avons vu, la commune dispose, dans le cadre de ses attributions, d'une réelle indépendance et ses organes, élus, garantissent cette autonomie. Pour assurer la subordination de la commune à l'Etat, on constate donc que le législateur a prévu un contrôle de tutelle dont l'objet est d'éviter aux nouvelles communes de prendre des décisions incompatibles avec les exigences nationales. Mais l'étude du seul contrôle de tutelle donnerait une idée incomplète de la réalité. En fait, la plupart des communes algériennes sont, en toute hypothèse, malgré toutes les affirmations juridiques, sous la dépendance matérielle de l'Etat, leurs moyens financiers et humains étant notablement insuffisants. La subordination de la commune à l'Etat prend d'un côté, la forme d'une dépendance purement juridique, et de l'autre, se présente comme une réelle dépendance matérielle.

---

(48) M. MOUSKHELY, *Le fédéralisme soviétique*, Travaux et enquêtes de l'Institut de droit et d'économie comparés de la Faculté de Droit et des Sciences politiques de Strasbourg, volume 2, 1954, p. 131.

(49) *La nouvelle organisation communale*, op. cit., p. 8.

### 1°/ *La dépendance juridique.*

L'autonomie communale est donc orientée et limitée par l'exercice de la tutelle administrative de la part des autorités du pouvoir central, mais cette autonomie est différemment limitée selon que le contrôle porte sur la régularité juridique de l'activité communale ou sur son opportunité. Dans le premier cas, la surveillance n'a pas réellement d'incidence sur les libertés locales. Dans le second cas, au contraire, c'est l'essentiel du pouvoir de décision local qui est atteint.

#### a) *Le contrôle de la légalité.*

Les autorités communales doivent, bien évidemment, respecter le principe de légalité et, dès lors, les illégalités qu'elles peuvent commettre sont sanctionnées par l'autorité de tutelle.

En règle générale, d'après les articles 102, 103 et 131, alinéa 2, de l'ordonnance du 18 janvier 1967, les délibérations illégales de l'Assemblée communale comme les arrêtés illégaux du président sont annulés par arrêté du préfet. S'agissant des délibérations de l'Assemblée, on doit distinguer les délibérations nulles de droit, dont l'annulation n'est assortie d'aucun délai et peut être prononcée à toute époque par arrêté motivé du préfet et les délibérations annulables, dont l'annulation est seulement facultative et enfermée dans des délais fort brefs. Les premières sont celles qui sont entachées d'incompétence ou de violation d'une loi ou d'un décret ; les secondes sont celles auxquelles ont pris part des délégués intéressés à l'affaire qui a fait l'objet de la délibération. S'agissant des arrêtés communaux, ils sont annulés par arrêté du préfet s'ils sont « pris en violation d'une loi, d'une ordonnance ou d'un décret » (50). Afin de permettre à l'autorité de tutelle d'apprécier la légalité des délibérations et des arrêtés communaux, les uns et les autres sont immédiatement adressés à la préfecture.

(50) Art. 131, al. 2, du Code communal. Il ne faut sans doute pas attacher d'importance particulière à la différence de rédaction des articles 102, al. 3 et 131, al. 2, du Code communal : l'article 102 ne vise que les délibérations « prises en violation d'une loi ou d'un décret », tandis que l'article 131 vise les arrêtés « pris en violation d'une loi, d'une ordonnance ou d'un décret ». Il eut peut-être mieux valu, eu égard à la hiérarchie actuelle des normes en droit algérien, utiliser la formule : « pris en violation d'un texte à valeur législative ou réglementaire ».

Les délibérations de l'Assemblée ne sont exécutoires que vingt jours après ce dépôt ; les arrêtés communaux, lorsqu'ils portent règlement permanent, n'ont force exécutoire qu'un mois après leur transmission.

Outre le procédé de l'annulation, l'autorité de tutelle, pour faire respecter la légalité, peut, le cas échéant, utiliser le procédé de la substitution d'action. Ainsi, il est non seulement possible aux représentants du pouvoir central d'empêcher toute activité illégale de la commune, mais encore, le préfet a le pouvoir d'agir d'office afin de pallier toute abstention illégale des autorités communales. Il en est ainsi, aux termes des articles 233 et 271 de l'ordonnance, « lorsque le président de l'Assemblée populaire communale refuse ou néglige de faire un des actes qui lui sont prescrits par les lois et règlements », ou, d'après les articles 250 et suivants, lorsque le budget communal n'a pas été voté en équilibre. Dans tous ces cas, l'autorité de tutelle doit, avant d'agir, mettre en demeure les autorités locales, selon des modalités variables, d'édicter les mesures et de prendre les décisions nécessaires.

Ce contrôle de légalité, aussi poussé qu'il soit, n'entame pas sérieusement l'indépendance communale puisqu'en toute hypothèse, la commune doit respecter la légalité et que s'il n'est pas assuré par autorité administrative, il peut l'être par la voie juridictionnelle. Il n'en est pas de même du contrôle de l'opportunité.

#### b) *Le contrôle de l'opportunité.* ✓

Le champ d'application du contrôle de l'opportunité par les autorités de tutelle donne la mesure de la véritable indépendance des collectivités locales. Il faut bien reconnaître, de ce point de vue, que le législateur de 1967 a entendu, pour les raisons que l'on a déjà énoncées, établir une surveillance étroite et complète sur la nouvelle commune. De façon générale, on peut dire que rien, dans la commune, n'échappe au contrôle de l'opportunité de la part du pouvoir central et que ce contrôle, ainsi entendu, s'exerce selon des modalités particulièrement efficaces. On peut s'en rendre compte en examinant son contenu, tant sur les autorités communales que sur leurs décisions.

Le contrôle sur les personnes s'exerce d'une part, sur les délégués communaux individuellement et d'autre part, sur l'Assemblée en corps. S'agissant des délégués communaux individuellement, l'ordonnance du 18 janvier 1967 a prévu, dans son article 92, une arme absolue : l'exclusion. En effet, selon ce texte, « tout délégué communal, qui pour des faits survenus postérieurement à son élection, se trouverait dans une situation ne lui permettant plus de poursuivre valablement l'exercice de son mandat, peut être déclaré exclu de l'Assemblée populaire communale par décret ». Cette disposition rigoureuse ne figurait ni dans le projet A, ni dans le projet B. L'exclusion, en la forme, est une décision administrative émanant du Chef du Gouvernement. En réalité, nous le verrons, c'est une manifestation du contrôle permanent de la commune par le Parti. Quel que soit en fait, son fondement, cette disposition de l'article 92 permet au Chef du Gouvernement d'exclure de l'Assemblée tout délégué qui n'aurait pas une attitude politique conforme aux directives du pouvoir. L'expression « situation ne lui permettant plus de poursuivre valablement l'exercice de son mandat » ne vise pas, en effet, les hypothèses classiques de démission d'office. Ces dernières sont prévues aux articles 55 et 90 du Code qui autorise le préfet à déclarer démissionnaires d'office les délégués atteints en cours de mandat par une cause d'inéligibilité (51), ou qui aurait manqué à trois convocations successives sans excuses satisfaisantes. Il s'agit donc d'une mesure purement politique prenant ses motifs dans une appréciation discrétionnaire de la conduite d'un délégué postérieurement à son élection (51 bis). Cette dernière réserve chronologique est la seule limitation au pouvoir gouvernemental d'exclusion ; mais elle est conçue assez largement, pour ne pas constituer, le cas échéant, un véritable obstacle à la volonté X

---

(51) Le texte de l'ordonnance ne prévoit pas la démission d'office dans les cas d'incompatibilité.

(51 bis) Une publication officielle du Ministère de l'Intérieur, la **Revue des collectivités locales**, commentant les dispositions du Code communal relatives à la tutelle, précise que tout délégué pourra être exclu à cause de son « manque de dynamisme » ; il paraît aventuré de prétendre, quelques pages plus loin, que la tutelle « ne peut être discrétionnaire » : Voir, « La décentralisation et les rapports de tutelle ». p. 18 et 22 in **Revue des collectivités locales**, n° 2 de 1967.

gouvernementale. Sur le plan individuel, on le constate, chaque délégué communal est étroitement subordonné au pouvoir central (52).

Cette dépendance se retrouve sur le plan collectif de l'Assemblée en tant que corps, puisque les articles 112 et suivants de l'ordonnance autorisent sa suspension ou sa dissolution par les autorités de tutelle. D'une part, l'Assemblée communale peut être dissoute par décret. Il est alors procédé dans les dix jours à la désignation, par le préfet, d'une Assemblée provisoire, chargée de l'administration conservatoire et urgente des affaires locales, en attendant de nouvelles élections qui doivent intervenir dans le délai de deux mois. D'autre part, en cas d'urgence, l'Assemblée peut être suspendue par arrêté du Ministre de l'Intérieur, pour une période qui ne peut excéder un mois. Ici, encore, suspension et dissolution qui, normalement, ont pour objet d'éviter les impasses auxquelles peuvent mener d'irréductibles conflits locaux, peuvent servir à assurer l'encadrement du Parti et du pouvoir central. La subordination des organes de la commune à l'Etat est donc plus étroite que l'analyse de la désignation et de la composition de l'Assemblée et de l'exécutif ne le laissaient prévoir.

C'est sous une forme plus classique que se présente le contrôle d'opportunité des autorités de tutelle sur les actes émanant de l'Assemblée. S'agissant des délibérations de l'Assemblée, le procédé utilisé est essentiellement celui de

---

(52) Contrairement aux affirmations de la Charte communale, il n'y a pas, ici, mandat impératif, au sens précis et technique du terme (Voir, par exemple, l'emploi de cette expression, p. 13 : « Le mandat du conseiller communal est impératif » ; de même, p. 18). La notion de mandat impératif, en effet, comporte, certes, l'idée d'un contrôle de l'élu, obligé de suivre les engagements pris envers les électeurs et lié d'avance par ces engagements. Mais ce contrôle est sanctionné par un pouvoir de révocation entre les mains des électeurs, non du pouvoir central. On peut trouver un exemple de contrôle de ce type dans la révocation des membres des Comités populaires des communes yougoslaves par les réunions d'électeurs : voir, par exemple, Streten BJELICIC, *Le système communal en Yougoslavie*, Beograd, 1962, p. 106 et 107 ; voir, de même, le texte de la Loi générale sur les Comités populaires du 1<sup>er</sup> avril 1952 modifiée et complétée, articles 41 et suivants, reproduit dans le *Recueil des lois de la R.F.P. de Yougoslavie*, volume II, *Le self-government local*, Beograd, 1962, p. 32. Voir, encore, Jovan DJORDJEVIC, *La Yougoslavie*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1967, notamment p. 434 et suivantes. Le système algérien n'est pas, ont le voit, du même type.

l'approbation préalable. En retenant cette formule pour les délibérations les plus importantes, notamment celles qui ont des répercussions financières, le législateur a généralisé la technique de l'approbation tacite. C'est ainsi que le budget, les impôts et taxes, les emprunts, les créations de services publics, le tableau du personnel communal... etc... devant être soumis à l'approbation du préfet, ce dernier dispose d'un délai de trente jours à dater de la délibération et son silence vaut approbation. Il est possible également au préfet, dans certains cas déterminés par les articles 205, 209 et 216 de l'ordonnance, de retirer son approbation : il s'agit des services publics à caractère économique dont le préfet peut interdire l'exploitation lorsqu'elle laisse apparaître un déficit trop important. L'autorisation de tutelle peut donc refuser son approbation pour cause d'inopportunité dans de nombreux cas et à propos des plus importantes délibérations. S'agissant, en revanche, des arrêtés communaux, le contrôle de l'opportunité semble relativement restreint. En effet, le préfet ne peut que suspendre provisoirement l'exécution des arrêtés communaux et seulement pour des raisons d'ordre public. En tout état de cause, les autorités locales ne sont pas absolument sans défense : elles disposent, d'abord, d'un recours administratif, porté devant le Ministre de l'Intérieur. Il n'y a pas de raison de leur refuser, ensuite, le droit d'intenter un recours pour excès de pouvoir si elles estiment illégal l'exercice de la tutelle (53). Mais les protections contre d'éventuels abus ne doivent pas cacher que les communes se trouvent sous la dépendance juridique de l'Etat. Cette dépendance juridique, qui a pour but d'orienter l'activité locale, se double d'une dépendance financière qui correspond moins à la volonté du législateur qu'à un état de fait qu'il serait vain de dissimuler.

## 2°/ *La dépendance financière* (54).

L'insuffisance des ressources communales est un grave problème. On peut en avoir un aperçu en considérant leur

---

(53) Dans un entretien accordé à l'hebdomadaire **Révolution africaine**, à l'occasion des élections communales, alors qu'il était interrogé sur les problèmes du contentieux communal, M. Ahmed MEDEGHRI, Ministre de l'Intérieur, n'en fait pourtant pas état : voir cet entretien dans **Actualité et documents**, Revue bimestrielle du Ministère de l'Information, n° 69, 23 février 1967, p. 18.

(54) N.D.L.R. : Un article sera consacré aux finances communales dans un prochain numéro de cette **Revue**.

montant par tête d'habitant calculé d'après les prévisions budgétaires de 1964 : Alger vient en tête, avec 315 DA, puis Oran avec 225 DA. Constantine et Annaba se tiennent de près, avec respectivement 100 DA et 98 DA. Mais dans aucune autre commune, ce chiffre ne dépasse 50 DA. On constate donc que, mis à part les villes où l'activité économique est quelque peu diversifiée, notamment les villes côtières, les recettes communales sont très faibles. Elles le sont d'autant plus que les petites communes, comportant moins de vingt mille habitants, constituent plus des deux tiers du nombre total des communes, comme le montre le tableau suivant, dressé après le découpage de 1963 :

Nombre d'habitants	Nombre de communes
Moins de 5.000 .....	38
de 5.000 à 10.000 .....	209
de 10.000 à 20.000 .....	275
de 20.000 à 40.000 .....	113
de 40.000 à 100.000 .....	34
de 100.000 à 200.000 .....	4
Plus de 200.000 .....	3

Ainsi, « l'affirmation juridique d'un large pouvoir de décision indépendant, au moins dans le cadre de la loi, ne sert de rien et fait seulement illusion si ce pouvoir ne s'accompagne pas des moyens matériels suffisants pour lui donner un contenu concret » (55). Ces lignes du Professeur BOULOUIS peuvent opportunément s'appliquer aux communes algériennes dont les difficultés matérielles constituent, depuis longtemps, un problème crucial (56). L'indépendance de l'Algérie, entraînant la disparition d'une partie importante des cadres administratifs, une perte sévère de matière imposable et une augmentation rapide des charges sociales, aggrava une situation

(55) J. BOULOUIS, *Décentralisation, Déconcentration, Répertoire Dalloz de Droit publics et administratif*, p. 629.

(56) Voir par exemple, René CHIROUX, *Contribution à l'étude de l'administration locale en Algérie*, Thèse Droit Alger, 1960, polygraphiée, 2 volumes volume I, p. 47 et suiv. et p. 68 et suiv. - F. d'ARCY, *L'administration communale dans les communes rurales du département de Constantine*, in d'Arcy (F.), Krieger (Annie), Marill (Alain), *Essais sur l'économie de l'Algérie nouvelle*, Paris, P.U.F., 1965, p. 1.

financière déjà difficile. La réforme du découpage des communes, intervenue en 1963, avait précisément pour but de réduire leurs frais de gestion. Mais si elle eut, sur ce point, un effet, il est vrai, limité, les principes d'économie qu'elle traduisait conduisirent à la suppression des dépenses d'équipement des budgets communaux. Faut-il, dès lors, penser que les communes n'ont pas les moyens d'entreprendre les travaux de mise en valeur et d'équipement économique, en un mot, de jouer à elles-seules, le rôle que le Code communal leur réserve ? La question est sérieuse car le principe posé par le Code est qu'elles doivent agir essentiellement à l'aide de leurs ressources propres ; le système des subventions doit être considéré comme exceptionnel et l'aide extérieure ne doit être qu'un appoint l'effort principal de la commune. Or, ainsi que le reconnaissait M. Hocine TAYEBI, Secrétaire général du Ministère de l'Intérieur, « les moyens financiers et matériels de notre commune sont actuellement, il faut le dire, assez limités » et, de ce fait « l'Etat interviendra dans l'avenir comme il est intervenu dans le passé » (57). On ne saurait mieux dire que la commune se trouve, en réalité, du fait de ses ressources insuffisantes, obligée d'avoir recours à l'aide de l'Etat, c'est-à-dire à se placer sous sa dépendance en matière financière. En ne considérant, comme il convient ici, que les techniques juridiques, on s'aperçoit que le législateur, tout en développant les ressources propres des communes, a prévu les moyens d'une importante aide extérieure.

Les ressources propres de la commune peuvent se grouper en deux grandes catégories, selon qu'il s'agit de recettes classiques, principalement destinées à la couverture des dépenses de fonctionnement, ou de produits du secteur économique, essentiellement affectés aux dépenses d'équipement et d'investissement (58).

Les ressources traditionnelles comportent les produits des impôts locaux, des taxes et redevances pour services rendus, ainsi que ceux du domaine communal. Ces recettes ont une importance extrêmement variable. Elles varient tout d'abord,

---

(57) Entretien accordé par M. TAYEBI à El Moudjahid, 10 mars 1967.

(58) Le décret n° 67-144 du 31 juillet 1967 a fixé la nomenclature des dépenses et des recettes des communes.

les unes par rapport aux autres, selon qu'il s'agit d'une petite commune rurale ou d'un centre urbain important. Ainsi, la taxe sur l'activité industrielle et commerciale qui, en 1964, représentait environ 25,5 % des recettes globales des communes, ne constituait que 1 à 5 % de celles des communes rurales. De même, les taxes sur les prestations de service n'avaient qu'un rendement insignifiant dans les communes rurales, à la différence de celui qu'elles avaient dans les centres urbains. Les recettes communales ont d'autre part une importance très variable selon les modalités de leur perception. C'est ainsi que les revenus tirés de l'occupation temporaire du domaine public, qui pourraient, théoriquement, représenter jusqu'à 25 % du montant des ressources de fonctionnement, sont relativement faibles, la plupart de ces droits étant encore affermés. Enfin, certains revenus sont, en tout état de cause, minimes : il en est ainsi de ceux du domaine privé. En effet, si le domaine privé de l'Etat couvre 20 % de la superficie de l'Algérie et englobe certaines portions très productives, il n'en n'est pas de même de celui des communes qui, mal connu et mal géré, est de toute façon insuffisant en quantité et en qualité. On voit donc que les variations de ces ressources dépendent essentiellement d'un état de fait difficile à modifier rapidement, les taux des impositions étant plafonnés par la loi à un niveau déjà élevé, et les produits du domaine étant limités par sa consistance.

Aussi, l'ordonnance du 18 janvier 1967 a-t-elle consacré l'attribution aux communes de certains produits du secteur économique. Il s'agit tout d'abord, évidemment, des bénéfices des régies autonomes à budget annexe, de ceux des établissements publics et entreprises communales. Mais il s'agit aussi d'une part du revenu des biens confiés à la commune par l'Etat. Ainsi escompte-t-on que l'attribution aux communes de la gestion des salles de cinématographique leur rapportera au moins onze millions de dinars, soit presque 3 % du total des budgets communaux en 1964 (59). De même, est-il prévu, que 59 % des recettes fournies par les biens immobiliers à caractère touristique confiés par l'Etat à la commune reviendront à cette dernière (60). Au surplus, la commune doit recevoir une

---

(59) Voir Halim CHERGUI, « La commune et les cinémas », *El Moudjahid* 11 mai 1967.

(60) Voir *El Moudjahid*, 3 mai 1967.

part du bénéfice du secteur socialiste autogéré, en contrepartie de la tutelle qu'elle exerce sur les entreprises industrielles et les exploitations agricoles en autogestion. Mais tous ces produits du secteur économique dépendent des bénéfices faits par ce secteur, c'est-à-dire, en réalité, essentiellement, de l'effort d'équipement et d'investissement de la commune. Cet effort étant lui-même conditionné par les ressources communales, on tournerait dans un cercle vicieux sans une intervention extérieure, celle de l'Etat.

Aux termes de l'article 137 de l'ordonnance, « l'Assemblée populaire communale est assurée du concours technique et financier de l'Etat dans l'élaboration et la réalisation du programme d'équipement local ». Ce concours, en matière financière, prend plusieurs aspects : l'Etat peut, en premier lieu, jouer simplement un rôle répartiteur. On a vu, en effet, combien la répartition géographique des ressources locales avantageait les grands centres urbains au détriment des nombreuses petites et moyennes communes rurales. En fait, certains impôts locaux, et non les moins productifs, comme la taxe sur l'activité industrielle et commerciale, la taxe sur les prestations de service ou la cotisation additionnelle à la taxe unique globale à la production, ne bénéficient qu'aux centres importants. Si les choses étaient laissées à elles-mêmes, un processus cumulatif rendrait encore plus riches les grandes villes et toujours plus pauvres les communes rurales. C'est pourquoi, le législateur a prévu la répartition entre les communes de certaines impositions locales, par le procédé d'un fonds commun, appelé Fonds communal de solidarité, géré par un établissement public national, la Caisse Nationale d'Epargne et de Prévoyance (61).

En second lieu, l'Etat alimente la trésorerie communale. En effet, aux termes de l'article 265 de l'ordonnance, « le produit attendu au titre des impositions directes locales est versé aux communes par le Trésor sous forme d'acomptes mensuels, calculés en raison d'un douzième de leurs prévisions

---

(61) Les sommes versées à ce titre par la Caisse Nationale d'Epargne et de Prévoyance représentent environ 10 % du total des budgets communaux. Sur le Fonds communal de solidarité, voir l'ordonnance n° 67-158 du 15 août 1967 complétée par les décrets n° 67-159 du 15 août 1967 et n° 67-160 du 15 août 1967.

budgetaires ». Cette alimentation forfaitaire des caisses communales ne signifie pas que le Trésor garantisse les non-recouvrements, les non-valeurs et, généralement, l'insuffisance des impositions réellement perçues par rapport à celles qui étaient prévues (62). Néanmoins, pour éviter que dans ces hypothèses, les communes ne soient gênées, l'article 267 du Code établit un Fonds communal de garantie, géré par la Caisse Nationale d'Épargne et alimenté par les participations communales (63).

En troisième lieu, l'État apporte aux communes une aide financière directe. Il est, en effet, prévu une participation permanente de l'État à certaines dépenses effectuées par la commune, notamment, en matière d'hygiène publique et d'assistance. Le versement de subventions est également prévu soit directement par l'État, soit par l'intermédiaire du Fonds de solidarité géré par la Caisse Nationale d'Épargne (64). Enfin, les communes peuvent contracter des emprunts auprès d'un établissement public désigné par la loi.

L'aide financière de l'État, fournissant aux communes une proportion non négligeable de leurs ressources, les maintient, on le voit, sous la dépendance certaine et constante du pouvoir central. Cette dépendance à l'égard de l'État est la première manifestation de la subordination de la commune aux impératifs nationaux. Elle s'accompagne, dans le même but, de l'encadrement de la commune par le Parti.

#### B. — LA SUBORDINATION DE LA COMMUNE AU PARTI.

Le texte du Code communal est fort succinct en ce qui concerne les rapports de la commune et du Parti : il contient néanmoins, à ce sujet, deux dispositions fondamentales aux articles 34 et 92, l'une relative à l'établissement de la liste des

---

(62) Jusqu'à la loi du 10 août 1964, le Trésor garantissait les non-recouvrements et les non-valeurs. Cette garantie était fort lourde pour les finances de l'État puisqu'en 1965, les collectivités locales n'ont perçu que 65 % des prévisions des taxes directes locales (Voir *El Moudjahid*, 11 janvier 1967 « Une institution originale, la Caisse Nationale d'Épargne et de Prévoyance »).

(63) Sur le Fonds communal de garantie, voir l'ordonnance n° 67-158 du 15 août 1967 et le décret n° 67-159 du 15 août 1967.

(64) À cet égard, l'ordonnance du 31 décembre 1965 portant loi de finances pour 1966 fait bénéficier les communes d'une quote-part dans le produit du versement forfaitaire et du nouvel impôt sur les traitements et salaires.

candidats aux élections communales, l'autre à l'exclusion des délégués par décret. L'une et l'autre de ces dispositions doivent être éclairées par les explications qu'en donne la Charte communale qui, émanant des instances du Parti, permet de saisir de quelle manière celui-ci conçoit son rôle et son action. Il apparaît nettement, à la lecture de l'ordonnance comme de la Charte communale, que le Parti exerce une action essentielle dans la vie de la commune : c'est en effet, au Parti que revient la tâche de communiquer à la commune l'impulsion nécessaire à son fonctionnement harmonieux et conforme aux orientations nationales, et c'est à lui qu'incombe la mission de contrôler que l'action communale contribue bien à l'édification de la société socialiste. Il est donc abstraitement aisé d'opposer, comme le fait la Charte communale, le rôle d'orientation et de contrôle de la kasma et la mission de gestion et de réalisation de la commune (65). Il s'agit simplement d'une application des principes relatifs aux rapports de l'Etat et du Parti, tels qu'ils étaient définis en 1964 dans la Charte d'Alger (66). Ce texte ne prévoit-il pas, en effet, que « l'Etat, instrument de gestion du pays, est animé et contrôlé par le Parti qui doit assurer son fonctionnement harmonieux et efficace » (67). A cette proposition fait écho l'affirmation par la Charte communale de la soumission de la commune au Parti : n'y lit-on pas, en effet, que « les pouvoirs des organes communaux devront... s'exercer conformément à l'orientation définie par le Parti et sous le contrôle de celui-ci. Il faut, en effet, que l'action des organes de la commune s'insère dans le processus révolutionnaire et qu'elle ne soit, par conséquent, jamais contraire aux principes fixés par le Parti » (68). Cette subordination de la commune à l'idéologie définie par le Parti est assurée de deux manières selon qu'il s'agit d'une part de la désignation des organes communaux ou d'autre part du contrôle de leur fonctionnement.

---

(65) Conf. *La nouvelle organisation communale*, op. cit., p. 11.

(66) Conf. *La Charte d'Alger*, op. cit., p. 112 et suiv. et p. 151 et suiv. Voir une confirmation dans l'entretien accordé à *Révolution Africaine*, organe du FLN, par Chérif BELKACEM, Coordinateur du Secrétariat exécutif du FLN, à l'occasion des élections communales, 6 février 1967, reproduit dans *Actualité et Documents*, n° 69, 23 février 1967, p. 20.

(67) *La Charte d'Alger*, op. cit., p. 112.

(68) *La nouvelle organisation communale*, op. cit., p. 17.

S'agissant des élections communales, le rôle du Parti est primordial. N'est-il pas, en effet, selon la Charte communale, « le moteur des élections » (69). A ce titre, il est chargé d'organiser la campagne électorale dans son ensemble et plus particulièrement, aux termes de l'article 34 du Code communal, de préparer et présenter la liste unique des candidats aux fonctions de délégué communal. En effet, les électeurs ne peuvent voter que pour les candidats figurant sur la liste unique établie par le Parti et les candidatures isolées sont interdites. Toutefois, afin de permettre un certain choix sans lequel la procédure de l'élection serait inutile, la liste présentée par le Parti doit comporter, selon l'article 34, alinéa 2, de l'ordonnance, deux fois plus de noms qu'il n'y a de sièges à pourvoir (70). Néanmoins, afin d'assurer la dépendance de l'institution communale à l'égard des objectifs généraux du Parti, le choix des candidats par les instances du Parti a été soumis à des règles strictes par la Charte communale. D'après ce texte, ces règles « de caractère politico-social, et qui ne seront pas codifiées dans un texte juridique, devront lors du processus de désignation des candidats... être appliquées par le Parti » (71). Il s'agit d'une part, d'une règle de procédure, d'après laquelle les candidatures sont d'abord proposées par les instances locales aux échelons supérieurs du Parti, puis contrôlées et, le cas échéant, entérinées par ceux-ci. Dans le cas où une candidature ne serait pas ratifiée, les instances locales devront remplacer par de nouveaux candidats ceux qui auront été écartés. La procédure de désignation des candidats permet donc un premier contrôle par le Conseil de la Révolution, c'est-à-dire, l'organe suprême de l'Etat et du Parti. Ce contrôle s'exerce afin que soient observées certaines règles de fond. La Charte communale pose, en effet, le principe selon lequel le choix offert à l'électeur ne peut avoir pour effet d'ouvrir une option politique. Elle affirme nettement « que les choix... offerts à l'électeur doivent demeurer des choix

---

(69) **La nouvelle organisation communale, op. cit., p. 12.**

(70) Le projet B, dans son article 39, prévoyait que le nombre des candidats ne pourrait être supérieur à trois fois le nombre des sièges à pourvoir.

(71) **La nouvelle organisation communale, op. cit., p. 23**

relatifs à des candidats, c'est-à-dire, à des personnes et non point des choix entre deux ou plusieurs tendances politiques » (72). Les conclusions tirées de ces prémisses permettent de préciser les règles de fond relatives au choix des candidats : la première astreint à ne désigner que des militants du Parti ou, à leur défaut, des patriotes acquis à l'option socialiste (73) ; la seconde oblige à ne choisir que des travailleurs représentant les diverses activités productrices de la commune, à l'exclusion de ceux qui, dans le secteur privé, possèdent les moyens de production (74). Ainsi, les organes communaux seront-ils constitués en principe exclusivement de délégués décidés à mettre en œuvre l'idéologie et la politique du Parti. Mais il faut garantir cette ligne d'action contre de possibles déviations. C'est pourquoi, il a été prévu un encadrement permanent de la commune par le Parti.

« Le Parti ayant un rôle d'orientation politique, son organe local, la kasma, veille à ce que la fonction de réalisation et de gestion incombant aux organes communaux soit remplie conformément à cette orientation » (75) : cette recommandation de la Charte communale témoigne que la surveillance de la commune par le Parti est permanente et ne se borne pas à l'organisation des élections. C'est ce contrôle qui fonde la mesure sévère prévue à l'article 92 de l'ordonnance du 18 janvier 1967, à l'égard de tout délégué communal se trouvant « dans une situation ne lui permettant plus de poursuivre valablement l'exercice de son mandat ». En effet, l'exclusion par décret des délégués communaux est normalement un moyen

---

(72) **La nouvelle organisation communale, op.cit., p. 24.**

(73) **La nouvelle organisation communale, op. cit., p. 12 et p. 26.** Le Président BOUMEDIENE et M. Saïd ABID semblent, dans leurs discours et déclarations relatifs aux élections communales, être plus sévères que la Charte et faire du militantisme une condition nécessaire à la désignation : voir le discours du Président BOUMEDIENE du 20 janvier 1967, **El Moudjahid**, 21 janvier 1967, et la déclaration de M. Saïd Abid, **El Moudjahid**, 4 janvier 1967.

(74) Sur le respect de ces dispositions lors des élections du 7 février 1967, voir l'article consacré à ces élections par la revue **Maghreb**, n° 20, mars-avril 1967, notamment p. 9, d'après lequel, « il semble qu'un nombre appréciable de « bourgeois » ou notables (notamment professions libérales, fonctionnaires et propriétaires terriens, spécialement dans l'Est du pays) ait été investi de la confiance populaire ».

(75) **La nouvelle organisation communale, op. cit., p. 13.**

de contrôle du Parti. Certes, la mesure n'émane pas directement des instances du Parti puisqu'elle provient du Chef du Gouvernement. Mais c'est là une application dépourvue de tout caractère exceptionnel des principes régissant les rapports de l'Etat et du Parti au sein de la commune. La Charte communale ne prévoit-elle pas que, d'ordinaire, « toutes les difficultés susceptibles de surgir entre la kasma et les organes de la commune se régleront généralement dans le cadre de ces relations, à l'échelon local. Dans les cas où, par exception, une difficulté ne se réglerait pas de cette manière, et si, par conséquent, un organe communal refusait de se ranger aux vues de la kasma, il serait procédé de la manière suivante : la kasma transmet ses observations à la hiérarchie du Parti, car elle n'a, bien entendu, pas le pouvoir d'adresser une injonction formelle à l'organe communal. Si le différend peut être réglé au niveau du département par accord entre le Préfet et le Commissaire national du Parti, le Préfet adresse à l'organe communal les injonctions utiles afin que l'erreur soit rectifiée, selon les modalités de la procédure qu'il utilise dans l'exercice de la tutelle de l'Etat sur la commune... Si le désaccord subsiste au niveau du département, la Fédération saisit l'organe central du Parti (Secrétariat exécutif), lequel, s'il estime fondées les observations de la kasma, saisit le Chef du Gouvernement de ses conclusions » (76). L'interférence des hiérarchies parallèles se résoud donc dans l'unité du pouvoir suprême, au sein duquel Etat et Parti sont confondus, puisque le Chef du Gouvernement est aussi à la tête du Parti. L'indépendance de la commune vis-à-vis du Parti revêt donc bien, on le voit, un caractère formel puisque le caractère mixte de l'autorité suprême entraîne la nature hybride de ses décisions, sinon dans l'apparence, au moins dans leur réalité profonde. La tutelle sur la commune, ouvertement, devient essentiellement politique.

---

(76) La nouvelle organisation communale, op. cit., p. 17.

## CONCLUSION

Il est trop tôt pour porter un jugement d'ensemble sur l'application du nouveau Code communal algérien. Très sagement, d'ailleurs, ses auteurs ont prévu que la nouvelle commune n'exercerait que progressivement l'ensemble de ses compétences et qu'au terme d'une période d'adaptation nécessaire, de nouveaux textes pourraient compléter ou préciser l'ordonnance de 1967. Telle qu'elle se dessine aujourd'hui, la nouvelle institution communale offre l'avantage, par rapport au système antérieur, d'une création cohérente tenant compte des impératifs et des objectifs propres de l'Algérie. Le système communal algérien ne peut, en aucune façon, être considéré comme la reconduction du régime précédent et la mise en place des organes municipaux en février 1967 a heureusement mis fin à l'ère du provisoire. Mais l'ajustement des institutions ne peut avoir pour effet de faire disparaître les problèmes qui s'enracinent dans la réalité sociale et économique du pays. L'on peut se demander, de ce point de vue, si les moyens humains et matériels de la nouvelle commune seront à la mesure de ses ambitieuses missions. Quoi qu'il en soit, telle qu'elle se présente aujourd'hui, la réforme communale constitue une étape capitale dans l'organisation politique et administrative de l'Algérie.

(Septembre 1967)