

Le conseil constitutionnel et les collectivités territoriales en Algérie : A propos du Gouvernorat du Grand Alger*

Chabane BENAKEZOUH

Professeur à la Faculté de droit d'Alger —Université d'Alger—

E-mail : chabenakez@hotmail.com

Cette contribution se propose d'examiner, au titre de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel, une de ses grandes décisions, première du genre, prise au titre du droit des collectivités territoriales.

C'est qu'avec l'éclosion de cette jurisprudence et l'intérêt croissant manifesté à l'égard des collectivités territoriales dont les enjeux au sein de la société algérienne sont exacerbés eu égard à la dialectique des rapports nouveaux entre le centre et la périphérie du pouvoir dans le contexte de l'ouverture démocratique et des libertés retrouvées, l'on ne manquera pas de voir à terme, se consolider une discipline ou matière jusque là ignorée, le droit constitutionnel territorial, forgé évidemment à partir des bases constitutionnelles des collectivités territoriales qu'il convient de situer ici ponctuellement mais, faute de temps, à travers seulement la notion de collectivité territoriale.

Dans le passé, l'approche administrative pour étudier les collectivités, prévalait. La dimension constitutionnelle de celles-ci était quasiment négligée voire ignorée : elles apparaissaient juste comme de simples ou secondaires unités administratives infra-étatiques.

Contrairement au droit comparé où l'intérêt du sujet a été vite ressenti, surtout avec l'impact des processus de constitutionnalisation des branches du droit¹, et la consécration du «droit constitutionnel local»², en droit Algérien, cette préoccupation n'est pas encore d'actualité. A cet égard, la décision dont s'agit du 27 février 2000³ du Conseil

*. Issu d'une communication de l'auteur lors d'un colloque à Tunis organisé les 6-7 mars 2008 par l'Association Tunisienne de Droit Constitutionnel.

1. Cf. B. Mathieux et M. Verpeaux, *La constitutionnalisation des branches du droit*, coll. Droit public positif, Economica, 1998.

2. A. Roux, *Doit constitutionnel local*, coll. Droit Poche, Economica, 1995.

3. Décision n° 02/ D.O/CC/2000 du 27 février 2000, JORA n° 07 du 28 février 2000.

Constitutionnel, inaugurant pour la première fois, à partir du balisage constitutionnel, la jurisprudence constitutionnelle, en déclarant sur saisine du Président de la République, l'inconstitutionnalité de l'ordonnance du 31 mai 1997⁴ portant création du «Gouvernorat du Grand-Alger» pourrait être salutaire.

Quels sont les faits précédant et justifiant cette décision ? A Alger, plus exactement dans la wilaya d'Alger, une expérience inédite, fut tentée avec l'ordonnance en question fixant le statut particulier du Gouvernorat du Grand-Alger à partir d'une réorganisation de la wilaya d'Alger. Cette expérience fut de courte durée puisque le Conseil Constitutionnel saisi par le président de la République 3 années après son approbation par le conseil national transitoire, organe législatif de l'époque, et sa promulgation, a pris en date du 27 février 2000, une décision déclarant inconstitutionnelle l'organisation mise en place et avec elle, le statut particulier de Gouvernorat.

Devant le Conseil Constitutionnel, la question s'est posée de savoir si des particularités ou des spécificités organisationnelles et juridiques, déjà prévues dans le code communal, pouvaient être consacrées au profit d'une grande ville sans violer la constitution. Autrement dit, est-il possible en droit algérien, de réorganiser une collectivité territoriale, une grande ville comme Alger, capitale du pays, et de la doter d'un statut spécifique dicté par la complexité de sa gestion?

L'histoire institutionnelle du pays, montre d'innombrables expériences (pas moins d'une dizaine) qu'a connues la capitale ville et département confondus, avant comme après l'indépendance. Mais cette réalité n'a pas pesé lourd dans la prise de décision du Conseil Constitutionnel, qui a consacré le principe discutable de l'intangibilité institutionnelle où l'uniformisation et dénomination formelle, l'ont emporté sur tout autre considération, de sorte que la voie ainsi empruntée, exclusive de toute interprétation ou adaptation, semble contraire aux évolutions des collectivités territoriales. Cette décision qui nous retient ici, est à mettre en exergue non pour son apport au droit constitutionnel territorial en gestation, mais tout simplement pour ce qu'elle n'apporte pas, pour le «clair obscur» qui la caractérise.

De la sorte, l'unique expérience statutaire jamais tentée de prise en charge des problèmes complexes et multidimensionnels d'une grande ville (Alger), est «clairement» balayée au nom d'une catégorisation étriquée de la constitution et d'une lisibilité déroutante, «obscur», de celle-ci.

«Considérant que l'ord. 97-15 du 31 mai 1997, objet de saisine, a créé deux collectivités territoriales en l'occurrence «le Gouvernorat du Grand Alger» et «l'Arrondissement urbain» et leur a fixé des règles spécifiques d'organisation, de fonctionnement et d'action ;

4. Ordonnance 97-15 du 31 mai 1997, JORA n° 38 du 04 juin 1997.

«**Considérant qu'en disposant dans l'alinéa 1 de l'art. 15 de la constitution que les collectivités territoriales de l'Etat sont «la commune et la wilaya», le constituant entendait limiter le découpage territorial du pays exclusivement à ces deux collectivités territoriales ;**

«**Considérant que si le constituant a donné, par l'art. 122-10 de la constitution, compétence au législateur pour légiférer dans le domaine du «découpage territorial du pays», il appartient à celui-ci, lors de l'exercice de cette compétence, de s'en tenir aux dispositions de l'art. 15 al. 1 de la constitution ;**

«**Considérant que s'il est permis au législateur de fixer des règles spécifiques d'organisation, de fonctionnement et d'action à la ville d'Alger de par sa position constitutionnelle prévue à l'art. 4 de la constitution, il est, par contre tenu de se conformer aux dispositions de la constitution prévues en la matière ;**

«Décide..... Est déclarée inconstitutionnelle.....»

Sans prétendre à l'exhaustivité, et préalablement à la mise en exergue (II) de quelques observations suggérées par cette décision et la lisibilité constitutionnelle l'ayant suggérée, il apparaît indispensable, ne serait-ce que pour la mise en lumière des questions soulevées, de positionner l'ancrage constitutionnel des collectivités territoriales, en tant que déterminant de la «justice constitutionnelle» émergente (I).

I/ De la constitutionnalisation des collectivités territoriales à la saisine du Conseil Constitutionnel :

La saisine du Conseil Constitutionnel pour le cas d'espèce, paraît assez insolite (B) : Le Président de la République après avoir légiféré par ordonnance pour créer ledit gouvernorat du grand Alger, en vient après promulgation et sa mise en place, à saisir le Conseil Constitutionnel pour voir déclarée son inconstitutionnalité.

«**Les collectivités territoriales de l'Etat sont la commune et la wilaya» (art. 15 al. 1 de la constitution)** : C'est ainsi que l'ancrage constitutionnel en question est consacré (A) ; il vise exclusivement deux catégories de collectivités expressément dénommées ce qui, conséquence immédiate, fige la carte territoriale.

D'emblée, relevons qu'une telle caractéristique, au demeurant controversée, ne ressortit pas, en propre, au système algérien puisqu'on la retrouve dans de nombreux systèmes constitutionnels. Mais à la différence du système algérien qui sacralise en quelque sorte l'énoncé au risque de figer les institutions, ailleurs, on tient compte des évolutions et des exigences de souplesse que viennent souvent conforter des principes savamment élaborés par la justice constitutionnelle, de sorte

que la création d'autres collectivités et/ou leur réorganisation, relève de la compétence du législateur même en l'absence de dispositions constitutionnelles consacrant celle-ci.

Toujours sur cette question, il paraît également utile de noter que le Conseil Constitutionnel n'a pas apparemment joué le rôle central attendu de lui quant à la discussion et l'interprétation des dispositions de la constitution dont la doctrine s'accorde à dire, aujourd'hui, qu'elles ne doivent être dans un Etat moderne de droit, ni sacralisées et encore moins figées dans le temps. «Les dispositions constitutionnelles ne prennent un sens juridique, ne deviennent des normes applicables qu'après que le Conseil en ait déterminé la signification.... La norme constitutionnelle n'apparaît, en tant qu'instance d'appréciation de la loi, qu'à partir du moment où le Conseil lui a donné un sens»⁵. Dans la décision objet de la présente réflexion, le Conseil Constitutionnel s'est démarqué de ces principes en ramenant son action à une simple opération d'application de la norme constitutionnelle.

Eu égard au temps imparti pour cette étude, seule la rubrique inhérente à l'expression «collectivités territoriales» sera examinée en tant qu'élément parmi d'autres, constitutifs de cet ancrage autrement plus profond.

A/ «Collectivités locales» ou «collectivités territoriales» : quel sujet de constitutionnalisation ?

Il est utile de noter avant tout, que cette disposition de l'article 15 de la constitution est une reprise quasi latérale de toutes les constitutions qu'a connues l'Algérie depuis l'indépendance : elles se sont en effet distinguées par la mise en avant de structures infra-étatiques dénommées de façon constante⁶, «collectivités territoriales» et non «collectivités locales» dont pourtant la pratique politico-administrative témoigne d'un usage terminologique fréquent.

Est-ce par hasard que dans l'ensemble, le constituant algérien ait opté pour la notion de collectivité territoriale plutôt que pour la notion de collectivité locale ? Faut-il s'interroger sur l'éventuelle spécificité de l'une par rapport à l'autre ? Ces notions sont-elles synonymes ou recouvrent-elles des réalités différentes ? Sont-elles interchangeables ou au contraire, pleines de nuances ? Est-ce là, enfin, un simple problème de vocabulaire ?

5. Cf. D. Rousseau, *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, Montchrestien, p.p. 506-507.

6. Dans ce champ sémantique, relevons au passage l'exception mise en avant par la constitution de 1963 (art. 9) en introduisant les notions de «collectivités administratives» et de «collectivités territoriales administratives économiques et sociales» restées malgré tout, sans portée ni nature particulière.

D'aucuns trouveraient superflues ces interrogations, estimant que la constitution ne les suggère pas ; Ce serait une controverse stérile eu égard à la constitution qui paraît à cet égard homogène et qui a tranché sans contradiction et une fois pour toutes en faveur de la notion de collectivités territoriales. Dès lors, pourquoi parler de collectivité locale qui n'a pas formellement de base constitutionnelle ? Mais en ce domaine déterminant de droit constitutionnel, l'impasse sur telle ou telle question n'est pas de mise et la réflexion comparative inévitable.

En ce sens, le parallèle avec le débat de même nature, autour de ces notions, débat suscité par une certaine contradiction relevée par la doctrine dans la constitution française autour des articles 34 et 72, paraît s'imposer. Des analystes⁷ de la constitution française, après avoir écarté l'inadvertance que d'autres⁸ ont pu déceler par la suite, y ont vu de substantielles différences en estimant que les collectivités territoriales ne comprendraient que les communes et départements, alors que les collectivités locales, plus importantes, engloberaient, outre ces collectivités, les établissements publics territoriaux. C'est seulement en 1982 avec ses décisions du 25 février 1982, que le Conseil Constitutionnel, employant indifféremment l'une pour l'autre, a tranché ce débat en ne faisant plus de distinction entre ces deux notions qui recouvrent dès lors une même réalité.

Sur le plan de l'exégèse ou de l'analyse sémantique, contrairement à l'exemple français, aucune contradiction ni confusion terminologique n'est à relever dans la constitution algérienne : les articles 8, 42, 70 et 177, consacrent unanimement la notion de collectivité territoriale mise en relation, par extrapolation de l'art. 1er de la constitution, avec la question récurrente de l'unité de l'Etat et/ou de l'unité et indivisibilité de la République naguère sans cesse mise en avant par le parti unique, pour chanter les louanges de l'unanimité politique et diaboliser toute forme directe ou indirecte de fédéralisme ou de régionalisme.

Le choix du constituant algérien pour les «collectivités territoriales» s'inscrit dans la constance et l'harmonie avec le système politico-administratif mis en place depuis l'indépendance. Il est conforme aux normes de droit public imprégnées de «jacobinisme» qui présentent l'Etat, personne morale, précisément comme une collectivité territoriale fondamentale, supérieure, avec un territoire, une population, un pouvoir, et les autres collectivités, également personnes morales, avec un espace territorial, une population et des «compétences», mais tirant pour l'essentiel leur légitimité de l'Etat créateur, intégrées à celui-ci, amarrées en somme à lui, pour n'apparaître en définitive que comme des «collectivités territoriales infra-

7. Cf. L. Favoreu, RDP, 1976, p. 233 ; Ch. Autexier, L'ancrage constitutionnel des collectivités de la République, RDP 1981, p. 581.

8. Comme par exemple G. Dupuis, M.-J. Guédon, P. Chrétien, Droit administratif, A. Colin, 1998, p. 206.

étatiques» dépendantes de l'Etat et dont le rapport à celui-ci est aussi étroit qu'indiscutable.

Somme toute, dans le système algérien, la notion de collectivité territoriale paraît moins ambivalente que celle de collectivité locale, en mesure de présenter une dimension en quelque sorte « concurrentielle » dans son rapport à l'Etat, tant sa charge sociologique, sa source idéologique et sa connotation politique, sont autrement plus lourdes surtout dans un pays où, faut-il le redire, le phénomène régional-local, est vite assimilé au fédéralisme et souvent ressenti comme une allergie déstabilisatrice ou carrément comme une politique de déboîtement ou démembrement de l'Etat unitaire⁹.

La frilosité à son égard est réelle, parce que, estime-t-on, elle est porteuse naturellement de velléité autonomiste et régionaliste qui peuvent prendre forme et altérer ledit principe d'indivisibilité ou à tout le moins, contrer l'Etat sous l'effet de toutes sortes de pressions ou pesanteurs, au nom d'une certaine légitimité historique du « locus » son référent : historiquement, ou dans le rapport d'antériorité, c'est en effet le local qui a précédé et conditionné le central ou l'Etat. Tout est local ou a-central disait Eisenmann : « l'Etat est aussi bien local que n'importe quelle circonscription administrative. Le central est aussi local que le local »¹⁰.

N'oublions pas que la notion primitivement naturelle de « pouvoir municipal » que l'Etat dans certaines situations historiques s'était engagé à respecter formellement, peut se muer, ne serait-ce qu'au plan idéologique, en « pouvoir local » cherchant à s'imposer à l'Etat¹¹. C'est pourquoi, la notion de « collectivité territoriale » qui renvoie à des considérations plus techniques, plus administratives que socio-politiques (découpage administratif, circonscriptions, assises territoriales de l'administration) est privilégiée.

B/ Autour de la saisine du Conseil Constitutionnel :

La création de la structure de « Gouvernorat du Grand-Alger » décidée par l'ordonnance du 31 mai 1997 a certainement posé plus de problèmes qu'elle n'en a réglés.

9. Pour Carre de Malberg, Contribution à la théorie générale de l'Etat, Paris CNRS 1962, p. 53, l'unité de l'Etat peut certes exiger « que les volontés de ses divers organes soient coordonnées de façon à produire une volonté unitaire, mais elle n'exige pas que la volonté étatique soit formée au moyen d'un organe unique. Même l'organe constitué qui doit exercer la puissance prépondérante, peut n'être pas un organe simple ; on peut parfaitement concevoir que ce soit un organe complexe ».

10. Ch. Eisenmann, in l'objet local, colloque dirigé par L. Sfez, éd. 10/18 p. 22.

11. Cf. E. Garcia de Enterría, Révolution française et administration contemporaine, Economica, 1993.

L'organisation postulée fut précédée en 1996, il faut le rappeler, de la nomination d'un Ministre en mission extraordinaire à la tête de la wilaya d'Alger ce qui n'a pas manqué de poser le problème de la cohérence d'ensemble de tout le système administratif territorial : ainsi un régime dérogoire est mis en place hâtivement avec ce paradoxe de vouloir s'insérer dans le droit commun des collectivités tout en se particularisant et s'en détachant.

Le dispositif juridique ainsi posé, paraît hybride, issu d'une contradiction en ce que d'un côté, il vise à particulariser cette structure en la détachant du droit commun, et de l'autre, à la normaliser en l'amarrant à ce droit mais sans y parvenir¹². Encore une fois, ces faits bien qu'intéressants à plus d'un titre, ne seront pas examinés ici.

Dès que fut prise cette décision de février 2000 par le Conseil Constitutionnel déclarant inconstitutionnelle la structure dudit gouvernorat et avec elle la nomination d'un Ministre en mission extraordinaire à la tête de la wilaya d'Alger, la presse, s'interrogeant sur le bien-fondé de sa saisine, avait mis en avant dans une sorte de logique d'insécurité juridique qu'une telle mesure pouvait provoquer, tout une série d'éléments d'incompréhension.

On se demandait alors, comment une ordonnance, produisant déjà ses effets sur le terrain depuis longtemps, et à fortiori prise à l'initiative du Président de la République en application des dispositions de l'article 124 de la constitution lui donnant le pouvoir de légiférer par ordonnance, puisse faire l'objet, après coup, d'une saisine du Conseil Constitutionnel.

Apparemment, l'on a oublié là, une logique autrement plus implacable, la logique constitutionnelle, celle du constituant de 1996 qui permet au Président de la République, grâce à une innovation majeure introduite dans le droit constitutionnel algérien, de déférer à tout moment un texte de loi devant le Conseil Constitutionnel. Conformément à la constitution, la saisine de celui-ci n'est soumise en effet, à aucun délai, et elle ne peut pas l'être puisque celui-ci, en vertu précisément de l'Article 165 de la constitution, intervient par le moyen de la «décision» à l'égard des «traités, lois et règlements exécutoires» dont il est saisi comme dans le cas d'espèce, et par «avis» à l'égard des mêmes textes non «rendus exécutoires».

Cette originalité de pouvoir soumettre au contrôle de constitutionnalité une loi promulguée, n'existe dans aucun Etat du Maghreb : les constitutions tunisienne, marocaine, libyenne et mauritanienne, ne la connaissent pas. La formule par contre n'est pas inconnue en ce que de nombreux autres Etats la mettent en avant, même si sa mise en œuvre se décline d'un Etat à l'autre différemment.

12. Cf. Ch. Benakezouh, La ville d'Alger et le droit, Revue Algérienne, n° spécial, 2002.

Sur cette question, toujours comparativement, on a cru pendant assez longtemps que la jurisprudence constitutionnelle française est définitivement établie autour de l'idée traduite du reste dans la constitution (art. 62) selon laquelle les lois ne peuvent être déférées au Conseil Constitutionnel, qu'après leur promulgation. Mais le Conseil Constitutionnel, a opéré à cet égard, avec sa décision de janvier 1985¹³, un revirement significatif mais tout de même exceptionnel : c'est en effet par voie d'exception pourrait-on dire, par voie incidente, que le contrôle de constitutionnalité d'une loi déjà promulguée est admis, mais lorsque la loi déférée y fait référence.

Globalement, la doctrine constitutionnaliste, bien que divisée quant à l'utilité et le bien-fondé d'un tel contrôle, a consacré de nombreux travaux, d'où il ressort une tendance de plus en plus affirmée vers l'apologie d'un tel contrôle, ouvert, sans délais préétablis, à l'effet souligne-t-on, de garantir, entre autres, le droit des minorités et de l'opposition, ce qui suppose à la différence du système algérien qui ne le prévoit pas, l'élargissement de la saisine du Conseil Constitutionnel au moins aux groupes parlementaires.

Pour clore ce point, il faudrait peut-être ajouter que la constitution algérienne ne dit rien sur la saisine du Conseil Constitutionnel à propos des ordonnances nées du pouvoir de légiférer du Président de la République sauf évidemment à les considérer comme des lois ordinaires après leur approbation par le parlement. Cette interrogation, parmi d'autres, a été laissée en suspend par le Conseil Constitutionnel ce qui est fort regrettable.

II/ Le Conseil Constitutionnel et la question des spécificités ou statut particulier des collectivités territoriales à travers l'exemple d'Alger :

A la question plus haut posée de savoir si au regard de la constitution, un régime particulier est concevable pour une collectivité territoriale, le Conseil Constitutionnel, lors de l'unique occasion qu'il a eu à ce jour en cette matière, a répondu négativement allant ainsi, à contre courant de l'évolution des collectivités territoriales.

C'est que les normes constitutionnelles relatives aux collectivités territoriales sont si brèves qu'elles demandent une interprétation et adaptation attendues du Conseil Constitutionnel pour permettre l'indispensable évolution du droit de ces collectivités sans en changer les fondements constitutionnels.

13. C.C. 85-187 D.C., 25 janv. 1985, R. P. 43.

Sans verser dans la comparaison démesurée, il est à noter qu'en France, pour des questions ou faits comparables, le Conseil Constitutionnel a eu à intervenir à l'égard des collectivités en consacrant sans hésitation, le principe du régime particulier tout en soulignant qu'à l'intérieur d'une même catégorie de collectivités (la catégorisation y existe également) des aménagements sont admis dès lors que des spécificités le justifient. Tel est le cas pour le département et la ville de Paris qui recouvrent le même territoire ; Tel est aussi le cas de la Corse dotée d'un statut qui lui est propre.

Pour pleinement saisir le contenu de la décision de février 2000 du Conseil Constitutionnel, il apparaît nécessaire d'examiner d'abord la lisibilité constitutionnelle de la catégorisation des collectivités algériennes mise en avant par le Conseil Constitutionnel (A), de s'interroger ensuite sur le caractère judiciaire ou non de cette lisibilité (B), de montrer enfin, que le problème des «arrondissements urbains» (C) soulevé par le Conseil Constitutionnel, relève de l'incompréhension.

A/ Avec la décision du Conseil Constitutionnel le droit des collectivités territoriales à deux niveaux, est figé organiquement et fonctionnellement :

La catégorisation sur laquelle va s'appuyer le Conseil Constitutionnel pour la mise au point de sa décision, apparaît bien, là aussi, formellement, comme une constante du droit constitutionnel algérien ; Elle n'est pas propre à la constitution de 1996 puisque toutes les constitutions antérieures ont prévu ce type d'ancrage limitatif exception faite de la constitution de 1963 (art. 9) qui est la seule à poser le principe général de constitutionnalisation à l'égard de ce qu'elle appelle «les collectivités administratives» en général, sans en donner limitativement les catégories ou niveaux mais en précisant logiquement, que la commune en est l'institution de base¹⁴

La décision du 27 février 2000 prise en consolidation de ce principe catégoriel puisque non assortie d'une quelconque exception, même pour la capitale du pays, traduit ainsi le rôle syllogistique joué par le Conseil Constitutionnel où son action ne revêt apparemment que les caractères d'une simple opération d'application de la norme constitutionnelle. Cantonné dans ce rôle de refus de toute interprétation des normes, sa décision paraît aussi lourde de sens qu'elle a l'inconvénient majeur de figer à la fois, la carte territoriale et le mode fonctionnel et organisationnel des collectivités.

14. Voir supra.

D'une telle décision, il ressort en effet, en ultime rigidité, l'impossibilité d'asseoir ne serait-ce que pour des impératifs économiques, de gestion, ou régulation, aujourd'hui réels, une autre forme organisationnelle ou d'en modifier celle déjà en place : aucune spécificité ou particularité n'est tolérée.

Le refus d'une souplesse ou du fondement législatif pour venir se greffer sur un tel fondement est significatif d'une telle rigidité : la loi est ainsi inopérante en dehors des catégories, dénominations et formes d'organisation préexistantes, ce qui est à l'opposé même des expériences contemporaines où la discussion et l'interprétation évolutives et positives des dispositions constitutionnelles, y trouvent au contraire une large application pour accompagner les évolutions proposées sans porter atteinte aux fondements constitutionnels.

L'article 122 point 10 de la constitution, mis du reste en avant par le Conseil Constitutionnel, détermine certes les domaines d'intervention du législateur en accordant à celui-ci le pouvoir de légiférer en matière de découpage territorial, mais, cette décision prise à la lettre, rend ledit pouvoir aléatoire sauf à l'inscrire dans la stricte perspective d'un «découpage territorial du pays» et non dans celle limitée d'un découpage de wilayas ou de communes.

Autrement dit, la loi peut intervenir pour un découpage du pays dans son ensemble mais pas pour celui d'une commune ou d'un département (wilaya) : c'est le contre sens du fameux adage qui peut le plus peut le moins.

Des motifs mis en avant par le Conseil Constitutionnel après sa lisibilité de l'ancrage constitutionnel des collectivités territoriales, il découle :

- d'abord un fondement constitutionnel, catégoriel, du découpage territorial actuel du pays en communes et wilayas exclusivement ; ce qui signifie que l'organisation administrative actuelle autour de deux échelons de dédoublement fonctionnel incarnant la décentralisation et la déconcentration, est figée : aucune autre collectivité, aussi indispensable soit-elle, comme la région par exemple, ne peut voir le jour sans au préalable la révision constitutionnelle ;
- ensuite, en conséquence même de ce fondement, se surajoute une exigence appellative qui n'autorise aucune autre appellation ou dénomination voire aucune autre forme de fonctionnement des collectivités.

B/ L'ordonnance déferée de mai 1997 sur le Gouvernorat du grand Alger a-t-elle porté atteinte à la catégorisation constitutionnelle et à ce qu'elle décline ?

La décision du Conseil Constitutionnel le suggère mais elle n'emporte pas la conviction. Le dispositif de cette décision est précédé de quatre brefs considérants (le quatrième se voulant récapitulatif et ne faisant que reprendre le premier) d'où il ressort, plus par affirmation que par démonstration ou analyse, un constat selon lequel l'ordonnance déferée, en violation des articles 15 alinéa 1 et 122-10 de la constitution, **« créé deux collectivités territoriales en l'occurrence le Gouvernorat du Grand-Alger et l'Arrondissement urbain et leur a fixé des règles spécifiques d'organisation, de fonctionnement et d'action ».**

Cette décision qui rappelle pour la circonstance les catégories de collectivités territoriales prévues dans la constitution, ne précise pas, avec suffisamment de clarté, les motifs juridiques à l'appui desquels l'inconstitutionnalité du texte déferé est prononcée : création de deux nouvelles collectivités à proprement parler, leur dénomination ou appellation seulement, ou tout cela à la fois ? Se caractérisant à la fois par sa brièveté et son manque d'originalité, cette décision est d'une remarquable généralité.

L'analyse rigoureuse n'est malheureusement pas le trait dominant de cette décision : de nombreuses questions qu'une telle saisine a soulevées sont restées sans réponse.

D'une manière opposée au sens de cette décision, on peut penser que le législateur, agissant dans le cadre des catégories fixées dans la constitution, n'a fait dans le cas d'espèce, que réorganiser une wilaya, celle d'Alger, capitale de la République pour reprendre les termes de la constitution, pour la mettre aux niveaux des exigences d'une très grande ville. Cela n'est nullement incompatible avec la constitution puisque ce dont s'agit, ne s'inscrit que dans la réorganisation d'une collectivité préexistante autrement dénommée et non dans la création en dehors des catégories fixées, d'une nouvelle collectivité, qui serait alors contraire à la constitution.

A l'appui de cette thèse, il faut bien voir que l'ordonnance 97-14 de même date précédant l'ordonnance 97-15 objet de la saisine, est intervenue préalablement, comme pour préparer le terrain, pour mettre en place un espace approprié, une nouvelle organisation territoriale de la wilaya d'Alger dénommée nouvellement dans cette ordonnance 97-15 de mai 1997, **«Gouvernorat du Grand-Alger»**. Mais, contrairement aux griefs retenus ou à ce que laisse entendre le Conseil Constitutionnel, il n'y a pas de création nouvelle mais juste une nouvelle dénomination de ce qui existe, et cela ne signifie pas ipso facto une nouvelle

création sauf à prendre la forme pour le fond et en ce cas il faudrait en faire la démonstration.

La démonstration de la création de deux collectivités n'est pas faite. Et ce n'est pas là, le seul reproche encouru par cette décision. On peut également soutenir que le Gouvernorat du Grand-Alger, n'est qu'une forme organisationnelle de la wilaya d'Alger dotée par rapport aux autres wilayas d'un statut particulier qu'aucune disposition de la constitution n'interdit expressément tout comme n'est nullement interdit constitutionnellement la distinction dans le cadre de ce statut particulier, des communes urbaines érigées en «arrondissements urbains constitutifs de la ville d'Alger» (article 4 alinéa 2 de l'ordonnance) des autres communes de la wilaya. Aussi est-il difficile de conclure à la création de deux collectivités quand il n'y a seulement que deux dénominations formelles d'organes nés d'une réorganisation particulière d'une même collectivité déjà en place, celle d'Alger que la constitution même, érige en «**capitale de la République**» (art. 4) et que le Conseil lui-même rappelle expressément.

De la sorte, une thèse contraire à celle du Conseil Constitutionnel, peut être développée en estimant que le Gouvernorat du Grand-Alger ne s'inscrit pas de façon indiscutable dans la création d'une nouvelle collectivité territoriale décidée en dehors des catégories constitutionnelles. Il ne s'agit pas pourrait-on ajouter, d'une structure assimilable à une nouvelle collectivité. Ce serait juste une réorganisation d'une collectivité déjà en place, préexistante, dictée au demeurant par des impératifs de bonne gouvernance urbaine ; en somme, une même collectivité, une même wilaya, mais autrement organisée avec un statut particulier : «**la wilaya d'Alger est une collectivité territoriale à statut particulier...**» (article 2 de l'ordonnance déclarée inconstitutionnelle). D'ailleurs les traits caractéristiques de la wilaya sont restés tels quels, avec un organe délibérant et un organe exécutif tout comme dans n'importe quelle wilaya avec seulement des dénominations différentes : le président de l'APW devenant le président du conseil du Gouvernorat, l'assemblée populaire de wilaya s'appelant conseil de Gouvernorat, et l'exécutif, le ministre gouverneur.

C'est sans doute ce titre donné à l'exécutif qui a paru excessif et mal pris. Mais si l'on s'en tient uniquement aux règles de droit, l'on est toujours devant le même dédoublement fonctionnel, avec un agent déconcentré incarnant l'organe exécutif de la wilaya, appelé certes ministre gouverneur au lieu de wali, mais portant toujours la même casquette de la déconcentration et du dédoublement fonctionnel.

Le Conseil Constitutionnel a-t-il estimé qu'une réorganisation ou un statut particulier donné à une collectivité (Alger ou autre) justifie l'inconstitutionnalité ? Sa décision le laisse entendre sans l'exprimer clairement. Le Conseil Constitutionnel, paradoxalement à l'égard de «la ville d'Alger» pour reprendre son

expression empruntée d'ailleurs à l'ordonnance déferée, admet bien le bien fondé d'un tel statut en parlant d'Alger comme capitale par référence à **«sa position constitutionnelle prévue à l'article 4 de la constitution»**. Il note dans ce sens : «considérant que s'il est permis au législateur de fixer des règles spécifiques d'organisation, de fonctionnement et d'action à la ville d'Alger de par sa position constitutionnelle prévue à l'article 4 de la constitution, il est, par contre tenu de se conformer aux dispositions de la Constitution prévues en la matière».

De quelles dispositions il s'agit ? En la matière précisément, l'on ne voit aucune autre disposition et l'allusion aux articles 18, 78, 79 et 101 de la constitution cités dans le quatrième et dernier considérant de sa décision, n'est d'aucun éclairage pour la problématique. Au total, le Conseil Constitutionnel admet bien qu'Alger puisse être dotée d'un statut particulier, mais il ne va pas au bout de son raisonnement et n'en tire pas toutes les conséquences logiques de ses propres prémisses, surtout que l'ordonnance 97-15 déferée, n'a fait précisément que structurer administrativement la capitale, ville et wilaya confondues. Réorganiser la ville d'Alger n'est-ce pas réorganiser la wilaya d'Alger ?

Au reste, et sur ce point précis, on ne voit pas très bien comment le Conseil Constitutionnel a-t-il pu établir un lien de causalité entre Alger capitale de la République, et le pouvoir du législateur de la doter d'un statut particulier. Le critère de capitale implique-t-il une spécificité et un statut particulier ? En substance, la constitution ne le dit pas clairement, mais le Conseil Constitutionnel le pense et le déduit mais sans aller au fond des choses. Le fait-il en référence aux multiples expériences particulières qu'Alger a toujours connues, ou, eu égard aux dispositions du code communal (articles 177 à 183) qui réorganisent précisément toutes les communes de la wilaya d'Alger dans une structure administrative inédite dénommée «conseil urbain de coordination» ?

En tout état de cause, par sa décision du 27 février 2000, le Conseil Constitutionnel en est venu indirectement, et peut-être sans le vouloir, mais c'est une nouveauté, même s'il ne l'a pas réellement consacrée, à la constitutionnalisation du statut particulier de la «ville d'Alger» à partir de la lecture par lui faite de l'article 4 de la constitution.

Somme toute, ce qui paraît justifier pour le Conseil Constitutionnel l'inconstitutionnalité de l'ordonnance de mai 1997 ne se dégage pas nettement de sa décision de février 2000 d'où il ressort une sorte de confusion née du rapport établi entre l'édition de règles particulières, le statut particulier, et la création de nouvelles collectivités territoriales. Cette confusion se retrouve également dans le problème soulevé des «arrondissements urbains».

C/ Le problème des «arrondissements urbains» :

Les arrondissements visés, ne paraissent pas devoir réunir les caractéristiques de collectivités territoriales comme le laisse entendre la décision de février 2000. Ils ne s'identifient nullement à des collectivités sui generis. Encore une fois il s'agit tout simplement d'une dénomination nouvelle de l'ensemble des communes urbaines constitutives de la ville d'Alger dont la liste est annexée à l'ordonnance.

L'effort louable du législateur tendant non pas à créer une collectivité, mais seulement à organiser et délimiter cette ville-capitale, wilaya et commune en même temps, dans un périmètre regroupant les communes urbaines dénommées «arrondissements urbains» par rapport aux autres communes de la même wilaya précédemment constituée, n'a apparemment pas retenu l'attention du Conseil Constitutionnel heurté sans doute par cette forme organisationnelle qui n'est pourtant ni nouvelle ni originale. Certes, ces arrondissements sont dotés de la personnalité morale, mais cet attribut n'est pas le propre des seules collectivités. Les groupements communaux, syndicats, établissements territoriaux, communautés urbaines, agglomérations nouvelles, districts.....largement étudiés en doctrine administrative, bien qu'ayant la personnalité morale, ne sont pas des collectivités territoriales.

Au demeurant, cette notion d'arrondissement urbain, on ne l'a doit pas à l'ordonnance déferée : elle remonte à la période d'avant l'indépendance, au décret 59-321 du 24 février 1959 qui organisait en son titre IV la ville d'Alger en «arrondissements urbains»¹⁵ ; Et dès l'indépendance, à la faveur des dispositions du premier code communal de janvier 1967 sur les statuts particuliers dérogatoires pour «certaines agglomérations urbaines», des textes furent pris pour organiser ou réorganiser ces «arrondissements urbains» de la ville ou de la commune d'Alger en particulier les décrets de janvier 1967 et décembre 1970¹⁶.

Il n'est pas nécessaire de remonter le temps ou de dresser ici la liste exhaustive des textes ayant porté à un moment ou un autre, sur lesdits arrondissements ; il faudrait juste souligner que l'arsenal juridique dans son ensemble concernant les collectivités territoriales, a été caractéristique de cette volonté de mise en place de règles spécifiques ou de statuts particuliers non pas seulement pour Alger mais pour toutes les grandes agglomérations du pays, sans y parvenir malheureusement : le code communal de 1981 ne renvoie-t-il pas à la loi (jamais prise) pour organiser la «ville d'Alger» ainsi que les «grandes agglomérations urbaines» ? Et en application de la loi de février 1984 relative à l'organisation territoriale, le décret de janvier 1985 n'est-il pas venu organiser cette ville pour la qualifier expressément

15. Pour plus de détails, voir, Ch. Benakezouh, Ibid, p.p. 19 et s.

16. Ibid, p. 23.

d'agglomération urbaine au sens d'un groupement communal et non d'une subdivision territoriale¹⁷ ?

Le code communal d'aujourd'hui (loi du 07 avril 1990) est allé jusqu'à consacrer tout son titre IV (articles 177 à 183) à la spécificité des communes de la wilaya d'Alger organisées sous forme de «conseil intercommunal de coordination» dénommé «**conseils urbains de coordination**» jamais mis en place mais juridiquement créés et non abrogés. En bonne logique, et dans la conformité avec cette décision du Conseil Constitutionnel, le titre en question se devait d'être écarté du code communal pour inconstitutionnalité.

On s'en rend compte, les dénominations, régimes particuliers et règles spécifiques ne relèvent donc pas de la nouveauté, et ne sont pas redevables à l'ordonnance de mai 1997 déferée. On pourrait multiplier les références textuelles pour montrer que sur ce point (arrondissements urbains) les expressions «**gouvernorat**» et «**ministre gouverneur**» mises à part puisque non examinées par le Conseil Constitutionnel, et pour s'en tenir seulement au droit, **l'ordonnance en question, déclarée inconstitutionnelle, n'a substantiellement introduit ou innové, ni dans le fond ni dans la forme, pour être ainsi sanctionnée.**

Par cette décision qui n'emporte pas la conviction, le Conseil Constitutionnel consacre indirectement, sans montrer en quoi la constitution y fait obligation, uniquement par la mise à l'écart de toute spécificité, le principe discutable de l'uniformisation des collectivités territoriales qui n'a de rapport ni avec celui de l'indivisibilité de la République proclamé à l'article 1 de la constitution, ni avec le principe de l'égalité des collectivités territoriales qu'il n'a nullement développé. D'ailleurs en dépit de l'inconstitutionnalité de l'ordonnance de 1997, des spécificités et règles particulières existent encore ne serait-ce qu'à propos des walis délégués auprès du wali d'Alger au lieu et place de chefs de dairas.

Au total, la décision du Conseil Constitutionnel du 27 février 2000 trace dans la matière qui nous retient, le premier sillon de la jurisprudence constitutionnelle. A ce titre, elle est la bienvenue. Mais son caractère laconique, rend assez négligeable l'apport attendu au droit constitutionnel territorial en mouvement. Cela s'expliquerait sans doute, eu égard à la nature de sa saisine par le président de la République, et concomitamment à tout ce qui a été dit ou écrit sur le sujet avant même cette saisine, par l'absence de recul pour l'appréciation de la problématique soulevée.

17. Ibid, p. 24 et s.