

## REMARQUES CRITIQUES SUR LE STATUT JURIDIQUE DU CENTRE NATIONAL DU REGISTRE DE COMMERCE

---

ZOUAÏMIA Rachid

*Professeur à la faculté de droit et des sciences politiques université*

*A. Mira de Bejaia*

*Laboratoire de recherche sur l'effectivité de la norme juridique*

*rachidzr@yahoo.fr*

### RÉSUMÉ

Le choix d'un thème de recherche autour du centre national du registre de commerce peut paraître à première vue une opération peu séduisante en ce que l'organe ne relève point d'une nouvelle catégorie juridique digne d'intérêt pour le chercheur. Toutefois, et contrairement aux apparences, le centre constitue un objet d'étude pertinent dans la mesure où les transformations qu'il a pu subir depuis son institution révèlent la signification et la valeur de la règle juridique dans l'esprit des élites dirigeantes. L'organe en cause constitue en effet le parfait exemple d'un ordre juridique où la règle de droit ne joue plus qu'un rôle décoratif dans un système marqué par la remise en cause de la hiérarchie des normes, le caractère pléthorique des interprétations contradictoires de la loi, le non respect des catégories juridiques communément admises.

### MOTS CLÉS

Etablissement public, autorité administrative indépendante, autorité commerciale indépendante, droit public, droit privé.

## **ABSTRACT**

The choice of a research theme around the National Trade Register Centre may at first sight seem unattractive in that the body does not fall within a new legal category of interest to the researcher. However, contrary to appearances, the centre is a relevant object of study insofar as the transformations it has undergone since its establishment reveal the meaning and value of the legal rule in the minds of the ruling elites. The institution concerned is a perfect example of a legal order in which the rule of law plays only a decorative role in a system marked by the questioning of the hierarchy of norms, the plethora of contradictory interpretations of the law, non-compliance with commonly accepted legal categories

## **KEYWORDS**

Public institution, Independent administrative authority,  
.Independent commercial authority, Public law, Private law

## المخلص

يبدو اختيار موضوع البحث حول المركز الوطني للسجل التجاري غير جذاب من حيث أن الهيئة لا تدرج ضمن فئة قانونية جديدة تهم الباحث. غير أن المركز وخلافا للمظاهر، هو موضوع ذي صلة بالدراسة والبحث بقدر ما تكشف التحولات التي شهدتها منذ إنشائه عن معنى وقيمة القاعدة القانونية في أذهان النخب الحاكمة. تعتبر الهيئة محل البحث بمثابة المثال الأمثل للبنية القانونية التي لا تؤدي فيها سيادة القانون سوى دور زخرفي وتجميلي في نظام يتسم بانتهاك التسلسل الهرمي للقواعد وتعدد التفسيرات المتناقضة للقانون وعدم الامتثال للفئات القانونية المتفق عليها.

## الكلمات المفتاحية

مؤسسة عمومية، سلطة إدارية مستقلة، سلطة تجارية مستقلة، قانون عام، قانون خاص.

## INTRODUCTION

Au lendemain de l'indépendance, le gouvernement institue un établissement public dénommé office national de la propriété industrielle (ONPI)<sup>1</sup> qui se voit reconnaître, outre les compétences classiques ayant trait à la protection de la propriété industrielle, des attributions spécifiques ayant un lien avec l'exercice des activités commerciales et qui consistent en :

- la tenue des registres centraux du commerce et des métiers ;
- la conservation du dépôt des actes constitutifs et modificatifs de sociétés ;
- la centralisation des renseignements figurant dans les registres de commerce et des métiers et le bulletin officiel des annonces légales.

Doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière, l'établissement public est placé « sous l'autorité des ministres de l'industrialisation et de l'énergie et du commerce », soit sous une double tutelle.

Au point de vue organique, l'office est administré par un directeur nommé par décret, assisté d'un conseil d'administration composé de représentants de trois (3) ministères<sup>2</sup> ainsi que d'un représentant des chambres de commerce.

En 1973, l'ONPI change de dénomination et se transforme en centre national du registre de commerce<sup>3</sup>. Ce dernier n'hérite toutefois de l'ancienne structure que les attributions en rapport avec le registre de commerce, tandis que d'autres organes se voient confier celles en matière de propriété industrielle<sup>4</sup> ou en matière de registre des métiers<sup>5</sup>. En outre, le centre est placé sous la seule tutelle du ministre du commerce.

---

1-Décret n° 63-248 du 10 juillet 1963 portant création d'un office national de la propriété industrielle (O.N.P.I.), JORA n° 49 du 19 juillet 1963.

2 - Un représentant du ministre de l'industrialisation et de l'énergie, un représentant du ministre du commerce et un représentant du ministre des finances.

3- Décret n° 73-188 du 21 novembre 1973 modifiant la dénomination de l'office national de la propriété industrielle (O.N.P.I.) en centre national du registre de commerce (C.N.R.C.), JORA n° 95 du 27 novembre 1973.

4 - Ordonnance n° 73-62 du 21 novembre 1973 portant création de l'institut algérien de normalisation de la propriété industrielle (I.N.A.P.I.), JORA n° 95 du 27 novembre 1973.

5 - Décret n° 73-187 du 21 novembre 1973 portant rattachement à la direction de l'artisanat et des métiers du ministère de l'industrie et de l'énergie, les attributions de l'office national de la propriété industrielle (O.N.P.I.), en matière de registre des métiers, JORA n° 95 du 27 novembre 1973.

En 1990, le législateur édicte une loi relative au registre de commerce<sup>6</sup> qui fait référence au centre de manière assez laconique. C'est en 1991 qu'un tel organe fait l'objet de dispositions spécifiques<sup>7</sup>. L'article 15 bis introduit par la nouvelle loi dispose en effet que « Le centre national du registre de commerce est une institution administrative autonome, chargée notamment de la délivrance et de la gestion du registre de commerce.

Son statut et son organisation sont précisés par voie réglementaire »<sup>8</sup>.

A la suite de la promulgation de la loi relative au registre de commerce, les pouvoirs publics entreprennent de soustraire le centre à la tutelle du ministre délégué à l'organisation du commerce pour le placer « sous l'égide du ministre de la justice »<sup>9</sup>. On est tenté de penser qu'il s'agit là d'une mesure transitoire en attendant que le gouvernement édicte le décret exécutif auquel renvoie la loi en vue de fixer tant le statut que l'organisation du centre.

Le texte attendu est édicté en 1992. En application des dispositions de l'article 15 bis de la loi du 18 août 1990, un décret exécutif du

---

6 - Loi n° 90-22 du 18 août 1990 relative au registre de commerce, *JORA* n° 36 du 22 août 1990.

7 - Loi n° 91-14 du 14 septembre 1991 modifiant et complétant la loi n° 90-22 du 18 août 1990 relative au registre de commerce, *JORA* n° 43 du 18 septembre 1991 (à signaler que le texte législatif en cause a fait l'objet d'une nouvelle modification en vertu de l'ordonnance n° 96-07 du 10 janvier 1996, *JORA* n° 3 du 14 janvier 1996).

8 - La loi n° 90-22 du 18 août 1990 modifiée et complétée relative au registre de commerce a été abrogée par la loi n° 04-08 du 14 août 2004 relative aux conditions d'exercice des activités commerciales, *JORA* n° 52 du 18 août 2004 (modifiée et complétée par ordonnance n° 10-01 du 26 août 2010 portant loi de finances complémentaire pour 2010, *JORA* n° 49 du 29 août 2010, modifiée et complétée par loi n° 13-06 du 23 juillet 2013, *JORA* n° 39 du 31 juillet 2013, modifiée et complétée par loi n° 18-08 du 10 juin 2018, *JORA* n° 35 du 13 juin 2018, modifiée et complétée par loi n° 20-16 du 31 décembre 2020 portant loi de finances pour 2021, *JORA* n° 83 du 31 décembre 2020). Toutefois, les dispositions ayant trait au centre national du registre de commerce ont été maintenues en vigueur et ce, en application des termes de l'article 43 de la nouvelle loi modifiée et complétée.

9 - Décret exécutif n° 90-355 du 10 novembre 1990 mettant fin à la tutelle du ministre délégué à l'organisation du commerce sur le centre national du registre de commerce et plaçant ce dernier sous l'égide du ministre de la justice, *JORA* n° 48 du 14 novembre 1990.

18 février 1992 fixe le statut et l'organisation du centre<sup>10</sup>. L'article 2 du décret exécutif reproduit textuellement les dispositions de la loi et précise que « le centre est une institution administrative autonome chargée notamment de la délivrance et de la gestion du registre de commerce ».

Quant à l'article 3 du même texte, il précise que « Le centre, placé sous l'égide du ministre de la justice, assure une mission de service public. Il est doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

Le centre est réputé commerçant dans ses relations avec les tiers ; il est régi par les lois et règlements en vigueur » ;

En 1997, l'organe en cause est désormais « placé sous l'égide du ministre du commerce »<sup>11</sup>.

Les dispositions du décret de 1992, modifié et complété, appellent une série de critiques tant en ce qui concerne la qualification de l'organe que la personnalité morale dont il a été doté que le régime juridique qui lui est applicable.

## I - LA DUALITÉ DE LA NATURE JURIDIQUE DU CENTRE

A l'origine, le centre national du registre de commerce est un établissement public et, à ce titre, la création de l'organe relève de la compétence du pouvoir exécutif (Zouaïmia, R. & Rouault, M.-C., *Droit administratif*, 2009, p. 88). En 1991, c'est une loi qui le qualifie d'institution administrative autonome. Il en résulte que le pouvoir exécutif, chargé de mettre en œuvre les dispositions de la loi, s'agissant notamment des règles d'organisation et de fonctionnement du centre, ne peut aller à l'encontre de la qualification juridique opérée par voie législative. Le centre perd en effet sa qualification initiale d'établissement public pour se voir hisser au rang d'autorité administrative indépendante, même si le législateur utilise la notion d'institution administrative autonome (Zouaïmia, R., 2008, p. 123).

---

10 - Décret exécutif n° 92-68 du 18 février 1992 portant statut et organisation du centre national du registre de commerce (C.N.R.C.), *JORA* n° 14 du 23 février 1992 ; modifié et complété par décret exécutif n° 97-91 du 17 mars 1997, *JORA* n° 17 du 26 mars 1997 ; décret exécutif n° 01-230 du 7 août 2001, *JORA* n° 45 du 12 août 2001 ; décret exécutif n° 03-266 du 5 août 2003, *JORA* n° 47 du 6 août 2003 ; décret exécutif n° 08-43 du 8 février 2008, *JORA* n° 07 du 10 février 2008 ; décret exécutif n° 11-37 du 6 février 2011, *JORA* n° 09 du 9 février 2011.

11- Décret exécutif n° 97-90 du 17 mars 1997 plaçant le centre national du registre de commerce sous l'égide du ministre du commerce, *JORA* n° 17 du 26 mars 1997.

En effet, diverses dénominations sont utilisées par le législateur pour qualifier les nouvelles structures en charge de la régulation dans divers secteurs d'activité (Zouaïmia, R., 2005, p. 11) ou encore les autorités chargées d'intervenir dans des domaines sensibles dans le but d'assurer une transparence de la vie publique, de lutter contre le blanchiment d'argent, de protéger les droits et libertés des personnes, etc ... Il a pu ainsi utiliser les notions d'autorité administrative indépendante dans le cas du Conseil supérieur de l'information<sup>12</sup> et de l'organe national de prévention et de lutte contre la corruption<sup>13</sup> ; d'autorité administrative autonome s'agissant de l'agence nationale du patrimoine minier ainsi que de l'agence nationale de la géologie et du contrôle minier<sup>14</sup>, de l'autorité de régulation de l'eau<sup>15</sup> ; d'organisme indépendant dans le cas de la commission de régulation de l'électricité et du gaz<sup>16</sup> ; d'autorité

---

12 - Loi n° 90-07 du 3 avril 1990 relative à l'information, *JORA* n° 14 du 04 avril 1990 (abrogée). A signaler que le Conseil supérieur de l'information a été dissout par décret législatif n° 93-13 du 26 octobre 1993 se rapportant à certaines dispositions de la loi n° 90-07 du 3 avril 1990 relative à l'information, *JORA* n° 69 du 27 octobre 1993.

13 - Loi n° 06-01 du 20 février 2006 relative à la prévention et à la lutte contre la corruption, *JORA* n° 14 du 8 mars 2006, complétée par ordonnance n° 10-05 du 26 août 2010, *JORA* n° 50 du 1<sup>er</sup> septembre 2010, modifiée et complétée par loi n° 11-15 du 2 août 2011, *JORA* n° 44 du 10 août 2011 ; Décret présidentiel n° 06-413 du 22 novembre 2006 fixant la composition, l'organisation et les modalités de fonctionnement de l'organe national de prévention et de lutte contre la corruption, *JORA* n° 74 du 22 novembre 2006, modifié et complété par décret présidentiel n° 12-64 du 7 février 2012, *JORA* n° 08 du 15 février 2012.

14 - Loi n° 01-10 du 3 juillet 2001 portant loi minière, *JORA* n°35 du 04-07-2001, modifiée par ordonnance n° 07-02 du 1<sup>er</sup> mars 2007, *JORA* n° 16 du 7 mars 2007 (abrogée).

15 - Loi n° 05-12 du 4 août 2005 relative à l'eau, *JORA* n° 60 du 4 septembre 2005, modifiée et complétée par loi n° 08-03 du 23 janvier 2008, *JORA* n° 4 du 27 janvier 2008 ; ordonnance n° 09-02 du 22 juillet 2009, *JORA* n° 44 du 26 juillet 2009 ; loi n° 20-16 du 31 décembre 2020 portant loi de finances pour 2021, *JORA* n° 83 du 31 décembre 2020. Décret exécutif n° 08-303 du 27 septembre 2008 fixant les attributions ainsi que les règles d'organisation et de fonctionnement de l'autorité de régulation des services publics de l'eau, *JORA* n° 56 du 28 septembre 2008 (abrogé par décret exécutif n° 18-163 du 14 juin 2018 portant abrogation du décret exécutif n° 08-303 du 27 septembre 2008 fixant les attributions ainsi que les règles d'organisation et de fonctionnement de l'autorité de régulation des services publics de l'eau, *JORA* n° 36 du 17 juin 2018).

16 - Loi n° 2002-01 du 5 février 2002 relative à l'électricité et à la distribution du gaz par canalisations, *JORA* n° 08 du 06-02-2002, modifiée et complétée par loi n° 14-10 du 30 décembre 2014 portant loi de finances pour 2015, *JORA* n° 78 du 31 décembre 2014.

de régulation indépendante comme en matière boursière<sup>17</sup>, dans le secteur de la poste et des communications électroniques<sup>18</sup> ou encore dans le cas de la presse écrite (Zouaïmia, R., 2014, p. 7) et de l'audiovisuel (Zouaïmia, R., 2018, p. 745)<sup>19</sup> ; d'institution enfin pour qualifier le conseil de la concurrence<sup>20</sup>, devenu, sous l'empire de l'ordonnance de 2003, une autorité administrative autonome<sup>21</sup> (Zouaïmia, R., 2012a, p. 39).

Ainsi, la notion d'institution administrative autonome ne peut être entendue que comme l'une des multiples formulations qu'utilise le législateur dans sa quête de transformation du paysage institutionnel dans le cadre du passage d'une économie administrée à une économie libérale où les fonctions de régulation relèvent de la compétence de structures calquées sur le modèle occidental des autorités administratives indépendantes, une « institution quelque peu hétérodoxe » selon la formule d'un auteur (Rouyère, A., 2017, p. 413).

Dans certaines situations, le législateur institue des autorités de régulation qu'il rattache toutefois à des structures ministérielles. C'est le cas de l'autorité de régulation du marché du tabac et des produits tabagiques que la loi crée auprès du ministre chargé des finances<sup>22</sup>, de l'autorité nationale phytotechnique créée auprès

---

17 - Décret législatif n° 93-10 du 23 mai 1993 relatif à la bourse des valeurs mobilières, *JORA* n° 34 du 23-05-1993, modifié et complété par ordonnance n° 96-10 du 10 janvier 1996, *JORA* n° 03 du 14 janvier 1996, modifié et complété par loi n° 03-04 du 17 février 2003, *JORA* n° 11 du 19 février 2003 (rectificatif, *JORA* n° 32 du 7 mai 2003), modifié et complété par loi n° 17-11 du 27 décembre 2017 portant loi de finances pour 2018, *JORA* n° 76 du 28 décembre 2017.

18 - Loi n° 18-04 du 10 mai 2018 fixant les règles générales relatives à la poste et aux communications électroniques, *JORA* n° 27 du 13 mai 2018.

19 - Loi organique n° 12-05 du 12 janvier 2012 relative à l'information, *JORA* n° 02 du 15 janvier 2012, loi n° 14-04 du 24 février 2014 relative à l'activité audiovisuelle, *JORA* n° 16 du 23 mars 2014.

20 - Art. 16 de l'ordonnance n° 95-06 du 25-01-95 relative à la concurrence, *JORA* n°09 du 22-02-1995 (abrogée).

21 - Art. 23 de l'ordonnance n° 03-03 du 19 juillet 2003 relative à la concurrence, *JORA* n° 43 du 20 juillet 2003, modifiée et complétée par loi n° 08-12 du 25 juin 2008, *JORA* n° 36 du 2 juillet 2008 ; modifiée et complétée par loi n° 10-05 du 15 août 2010, *JORA* n° 46 du 18 août 2010.

22 - Loi n° 2000-06 du 23 décembre 2000 portant loi de finances pour 2001, *JORA* n° 80 du 24 décembre 2000, modifiée et complétée par ordonnance n° 09-01 du 22 juillet 2009 portant loi de finances complémentaire pour 2009, *JORA* n° 44 du 26 juillet 2009, modifiée et complétée par loi n° 17-11 du 27 décembre 2017 portant loi de finances pour 2018, *JORA* n° 76 du 28 décembre 2017 ; voir également décret exécutif n° 04-331 du 18 octobre 2004 portant réglementation des activités de fabrication, d'importation et de distribution de produits tabagiques, *JORA* n° 66 du 20 octobre 2004, modifié et complété par décret exécutif n° 19-122 du 09 avril 2019, *JORA* n° 25 du 17 avril 2019.



du ministre chargé de l'agriculture<sup>23</sup> ou encore du conseil de la concurrence, autorité administrative autonome placée auprès du ministre chargé du commerce (Zouaïmia, R., 2012a, p. 45). En dehors des secteurs économiques, le législateur institue également des autorités administratives indépendantes qu'il rattache toutefois à un organe central : c'est le cas de l'autorité nationale de sûreté et de sécurité nucléaires<sup>24</sup> et de l'autorité nationale de certification électronique<sup>25</sup>, que la loi qualifie d'autorités administratives indépendantes, placées auprès du premier ministre ; de l'organe de protection des données à caractère personnel<sup>26</sup> et de l'organe national chargé de la prévention et de la lutte contre la corruption<sup>27</sup>, autorités administratives indépendantes créées auprès du Président de la République, de l'organe national de prévention et de lutte contre les infractions liées aux technologies de l'information et de la communication, qualifié d'autorité administrative indépendante, placée sous l'autorité du Président de la République<sup>28</sup> ; enfin

---

23 - Loi n° 05-03 du 6 février 2005 relative aux semences, aux plants et à la protection de l'obtention végétale, *JORA* n° 11 du 9 février 2005.

24 - Loi n° 19-05 du 17 juillet 2019 relative aux activités nucléaires, *JORA* n° 47 du 25 juillet 2019.

25 - Loi n° 15-04 du 1<sup>er</sup> février 2015 fixant les règles générales relatives à la signature et à la certification électroniques, *JORA* n° 6 du 10 février 2015 ; Décret exécutif n° 16-134 du 25 avril 2016 fixant l'organisation, le fonctionnement et les missions des services techniques et administratifs de l'Autorité nationale de certification électronique, *JORA* n° 26 du 28 avril 2016.

26 - Loi n° 18-07 du 10 juin 2018 relative à la protection des personnes physiques dans le traitement des données à caractère personnel, *JORA* n° 34 du 10 juin 2018.

27 - Loi n° 06-01 du 20 février 2006 relative à la prévention et à la lutte contre la corruption, *JORA* n° 14 du 8 mars 2006, complétée par ordonnance n° 10-05 du 26 août 2010, *JORA* n° 50 du 1<sup>er</sup> septembre 2010, modifiée et complétée par loi n° 11-15 du 2 août 2011, *JORA* n° 44 du 10 août 2011 ; Décret présidentiel n° 06-413 du 22 novembre 2006 fixant la composition, l'organisation et les modalités de fonctionnement de l'organe national de prévention et de lutte contre la corruption, *JORA* n° 74 du 22 novembre 2006, modifié et complété par décret présidentiel n° .12-64 du 7 février 2012, *JORA* n° 08 du 15 février 2012

28 - Loi n° 09-04 du 5 août 2009 portant règles particulières relatives à la prévention et à la lutte contre les infractions liées aux technologies de l'information et de la communication, *JORA* n° 47 du 16 août 2009 ; Décret présidentiel n° 20-183 du 13 Juillet 2020 portant réorganisation de l'organe national de prévention et de lutte contre les infractions liées aux technologies de l'information et de la communication, *JORA* n° 40 du 18 juillet 2020.

de la cellule de traitement du renseignement financier, autorité administrative indépendante placée auprès du ministre chargé des finances<sup>29</sup>.

Dans d'autres cas, le législateur se contente de créer une autorité administrative sans pour autant la qualifier d'indépendante. La loi renvoie au règlement le soin de fixer le statut, l'organisation et le fonctionnement d'une telle autorité. A ce titre, le gouvernement est habilité à décider de son rattachement à un ministère de tutelle. A titre d'exemple, l'article 102 de la loi n° 02-11 du 24 décembre 2002 portant loi de finances pour 2003 dispose : « Il est créé une autorité de régulation des transports dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière »<sup>30</sup>. On pourrait admettre que dans un tel cas de figure, le législateur n'a pas entendu, de manière expresse, instituer une autorité indépendante. Le règlement auquel renvoie la loi pour définir les attributions de l'organe est en mesure de le rattacher au ministre chargé des transports.

Un tel cas de figure peut être comparé à celui où le législateur a entendu créer un établissement public. A titre d'exemple, le texte législatif ayant trait à l'investissement institue une agence de développement de l'investissement qu'il qualifie d'établissement public<sup>31</sup>. Le texte réglementaire ayant trait à l'agence précise que celle-ci, qualifiée d'établissement public à caractère administratif, « est placée sous la tutelle du ministre chargé de la promotion des investissements »<sup>32</sup>. Dans la mesure où la structure est qualifiée par

---

29 - Ordonnance n° 12-02 du 13 février 2012 modifiant et complétant la loi n° 05-01 du 6 février 2005 relative à la prévention et à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, *JORA* n° 8 du 15 février 2012 ; Décret exécutif n° 2002-127 du 7 avril 2002 portant création, organisation et fonctionnement de la cellule de traitement du renseignement financier (CTRF), *JORA* n° 23 du 07 avril 2002, modifié et complété par décret exécutif n° 08-275 du 6 septembre 2008, *JORA* n° 50 du 7 septembre 2008, modifié et complété par décret exécutif n° 10-237 du 10 octobre 2010, *JORA* n° 59 du 13 octobre 2010, modifié et complété par décret exécutif n° 13-157 du 15 avril 2013, *JORA* n° 23 du 28 avril 2013.

30 - Loi n° 02-11 du 24 décembre 2002 portant loi de finances pour 2003, *JORA* n° 86 du 25 décembre 2002.

31- Ordonnance n° 01-03 du 20 août 2001 modifiée et complétée relative au développement de l'investissement, *JORA* n° 47 du 22-08-2001 (partiellement abrogée par la loi n° 16-09 du 3 août 2016 relative à la promotion de l'investissement, *JORA* n° 46 du 3 août 2016, modifiée et complétée par loi n° 18-13 du 11 juillet 2018 portant loi de finances complémentaire pour 2018, *JORA* n° 42 du 15 juillet 2018, modifiée et complétée par loi n° 20-07 du 4 juin 2020 portant loi de finances complémentaire pour 2020, *JORA* n° 33 du 4 juin 2020).

32- Décret exécutif n° 06-356 du 9 octobre 2006 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'agence nationale de développement de l'investissement, *JORA* n° 64 du 11 octobre 2006, modifié et complété par décret exécutif n° 17-100 du 05 mars 2017, *JORA* n° 16 du 08 mars 2017.

la loi d'établissement public, le pouvoir exécutif est compétent pour déterminer l'administration de tutelle d'un tel établissement.

Lorsque le législateur qualifie l'organe d'autorité indépendante ou autonome, comme dans le cas du centre national du registre de commerce, il n'appartient pas au règlement de porter atteinte à l'indépendance de l'organe en le rattachant à un ministère de tutelle au même titre qu'un établissement public. Ainsi, le pouvoir exécutif porte manifestement atteinte aux dispositions de la loi en ce qu'il rattache le centre d'abord au ministère de la justice, ensuite à celui du commerce. Si le centre est une institution administrative autonome, il ne peut être placé sous la tutelle d'un ministère au même titre qu'un établissement public, sauf lorsque c'est la loi qui le prescrit.

## **II - LA QUESTION DE LA PERSONNIFICATION DU CENTRE**

En vertu des dispositions de la loi de 1991, le centre est un organe sans personnalité juridique, ce qui ne constitue point une nouveauté dans la mesure où le droit algérien connaît deux catégories d'autorités administratives indépendantes : celles dotées de la personnalité morale, celles qui en sont dépourvues (Zouaïmia, R., 2013a, p. 41). Or le décret de 1992 le dote de la personnalité morale, ce qui constitue une hérésie.

En vertu des dispositions de l'article du 49 du Code civil en vigueur à la date de l'adoption du décret exécutif du 18 février 1992, « les personnes morales sont :

- l'Etat, la wilaya, la commune,
- les établissements et offices publics dans les conditions déterminées par la loi,
- les entreprises socialistes et les coopératives, les associations et tout groupement auxquels la loi accorde la personnalité morale ».

A la suite de l'amendement du Code civil en 2005, l'article 49 est ainsi libellé :

« Les personnes morales sont :

- l'Etat, la wilaya, la commune,
- les établissements publics à caractère administratif,
- les sociétés civiles et commerciales,

- les associations et fondations,
- les Wakf,
- tout groupement de personnes ou de biens auquel la loi reconnaît la personnalité juridique »<sup>33</sup>.

Dans la mesure où les dispositions du Code civil méconnaissent la notion d'institution administrative autonome, seule la loi est en mesure de reconnaître la personnalité morale au profit d'une telle institution et ce, en application des termes de l'article 49 précité. Or, la loi de 1990, modifiée et complétée relative au registre de commerce, n'a pas reconnu de personnalité juridique au profit du centre. Il s'ensuit qu'il s'agit d'un organe administratif sans personnification juridique au même titre que le Conseil de la monnaie et du crédit, de la Commission bancaire<sup>34</sup>, de la Commission de supervision des assurances<sup>35</sup> (Zouaïmia, R., 2006, p. 9) ou encore de la commission d'organisation et de surveillance des opérations de bourse avant que la loi de 2003 ne lui reconnaisse la personnalité juridique<sup>36</sup> (Zouaïmia, R., 2013b, p. 95).

Il apparaît ainsi clairement que le pouvoir exécutif a manifestement méconnu les dispositions de la loi en reconnaissant la personnalité juridique au centre national du registre de commerce. Il ne peut le faire que si le centre est qualifié d'établissement public.

---

33 - Loi n° 05-10 du 20 juin 2005 modifiant et complétant l'ordonnance n° 75-58 du 26 septembre 1975, modifiée et complétée, portant code civil, *JORA* n° 44 du 26 juin 2005.

34 - Ordonnance n° 03-11 du 26 août 2003 relative à la monnaie et au crédit, *JORA* n° 52 du 27 août 2003, modifiée et complétée par ordonnance n° 09-01 du 22 juillet 2009 portant loi de finances complémentaire pour 2009, *JORA* n° 44 du 26 juillet 2009, modifiée et complétée par ordonnance n° 10-04 du 26 août 2010, *JORA* n° 50 du 1<sup>er</sup> septembre 2010, complétée par loi n° 13-08 du 30 décembre 2013 portant loi de finances pour 2014, *JORA* n° 68 du 31 décembre 2013, modifiée et complétée par loi n° 16-14 du 28 décembre 2016 portant loi de finances pour 2017, *JORA* n° 77 du 29 décembre 2016, complétée par la loi n°17-10 du 11 octobre 2017, *JORA* n° 57 du 12-10-2017.

35 - Ordonnance n° 95-07 du 25 janvier 1995 relative aux assurances, *JORA* n° 13 du 08-03-1995, modifiée et complétée par loi n° 06-04 du 20 février 2006, *JORA* n° 15 du 12 mars 2006 (rectificatif *JORA* n° 27 du 26 avril 2006), modifiée par loi n° 06-24 du 26 décembre 2006 portant loi de finances pour 2007, *JORA* n° 85 du 27 décembre 2006, modifiée et complétée par ordonnance n° 10-01 du 26 août 2010 portant loi de finances complémentaire pour 2010, *JORA* n° 49 du 29 août 2010. Décret exécutif n° 08-113 du 9 avril 2008 précisant les missions de la commission de supervision des assurances, *JORA* n° 20 du 13 avril 2008..

36 - Loi n° 03-04 du 17 février 2003 modifiant et complétant le décret législatif n° 93-10 du 23 mai 1993, modifié et complété relatif à la bourse des valeurs mobilières, *JORA* n° 11 du 19 février 2003 (rectificatif *JORA* n° 32 du 7 mai 2003).

L'article 139 de la Constitution dispose en effet que « Le Parlement légifère dans les domaines que lui attribue la Constitution, ainsi que dans les domaines suivants :

(...)

29 - la création de catégories d'établissements ».

Dès lors que le législateur procède à la création d'une catégorie d'établissements publics, le pouvoir exécutif est en mesure d'instituer des établissements appartenant à la catégorie législative.

A titre d'exemple, la loi portant orientation de l'enseignement supérieur dispose que « Pour la prise en charge des missions définies à l'article 5 ci-dessus, il est créé un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel ». Le même texte ajoute que « L'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel prévu à l'article 31 ci-dessus, est un établissement national d'enseignement supérieur doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière »<sup>37</sup>. Lorsque le pouvoir exécutif entreprend la création d'un établissement public entrant dans la catégorie législative, un tel établissement n'est pas doté de la personnalité juridique en vertu du décret exécutif qui en initie la création mais par la loi. A titre d'exemple, et en vertu du décret exécutif ayant trait à l'organisation et au fonctionnement de l'université, celle-ci « est un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière »<sup>38</sup>. Le texte en cause ne fait que reprendre les dispositions de la loi qui reconnaissent la personnalité juridique aux établissements entrant dans la catégorie législative.

Si le centre est un établissement public, il est doté de la personnalité morale en application de la loi. S'il s'agit d'une autorité administrative indépendante, seul le législateur est en mesure de la lui octroyer. On aboutit ainsi à un imbroglio du fait d'une qualification douteuse de l'organe en cause.

---

37- Loi n° 99-05 du 4 avril 1999 portant loi d'orientation sur l'enseignement supérieur, *JORA* n° 24 du 7 avril 1999, modifiée et complétée par loi n° 2000-04 du 6 décembre 2000, *JORA* n° 75 du 10 décembre 2000, modifiée et complétée par loi n° 08-06 du 23 Février 2008, *JORA* n° 10 du 27 février 2008.

38-Décret exécutif n° 03-279 du 23 août 2003 fixant les missions et les règles particulières d'organisation et de fonctionnement de l'université, *JORA* n° 51 du 24 août 2003, modifié et complété par décret exécutif n° 06-343 du 27 septembre 2006, *JORA* n° 61 du 1<sup>er</sup> octobre 2006.

### III – LE RÉGIME JURIDIQUE APPLICABLE AU CENTRE

Si la loi précise que « Le centre national du registre du commerce est une institution administrative autonome », le décret exécutif, tout en reprenant les mêmes dispositions prévoit en son article 3 que « Le centre est réputé commerçant dans ses relations avec les tiers », ce qui rappelle les dispositions applicables aux établissements publics à caractère industriel et commercial. En effet, la loi d'orientation sur les entreprises publiques économiques prévoit en son article 45 que « L'établissement public à caractère industriel et commercial est régi par les règles applicables à l'administration dans ses relations avec l'Etat. Il est réputé commerçant dans ses rapports avec les tiers et est soumis aux règles de droit commercial »<sup>39</sup>. A titre d'exemple, le décret exécutif portant création de l'algérienne des eaux, établissement public industriel et commercial, dispose en son article 5 que « L'établissement est régi par les règles administratives dans ses relations avec l'Etat et est réputé commerçant dans ses rapports avec les tiers »<sup>40</sup>.

Lorsqu'il s'agit d'un établissement public à caractère industriel et commercial, les règles en fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement sont précisées par voie réglementaire. On pourrait être tenté d'en conclure que telle était la volonté du législateur en ce que la loi relative au registre de commerce prévoit, à propos du centre, que « son statut et son organisation sont précisés par voie réglementaire ». Une telle conclusion ne peut emporter l'adhésion dans la mesure où la loi précise le caractère administratif attaché au centre. A ce titre, le gouvernement n'est pas habilité à modifier une qualification législative pour en faire un établissement public à caractère industriel et commercial, soumis aux règles de droit commercial.

Au point de vue de son organisation interne, le centre est dirigé par un directeur général, assisté d'un directeur général adjoint et de directeurs. Il est doté d'un conseil d'administration présidé par le ministre chargé du commerce ou son représentant. Ainsi, et à l'inverse des autorités de régulation indépendantes qui sont dirigées par un organe collégial, le centre obéit aux règles

---

39- Loi n° 88-01 du 12 janvier 1988 portant loi d'orientation sur les entreprises publiques économiques, *JORA* n° 02 du 13 janvier 1988. Partiellement abrogée, les dispositions des Titres III et IV ont été maintenues en vigueur par ordonnance n° 95-25 du 30 25 septembre 1995 relative à la gestion des capitaux marchands de l'Etat, *JORA* n° 55 du 27-09-1995.

40- Décret exécutif n° 01-101 du 21 avril 2001 portant création de l'algérienne des eaux, *JORA* n° 24 du 22 avril 2001, modifié par décret exécutif n° 07-221 du 14 juillet 2007, *JORA* n° 46 du 15 juillet 2007.

applicables aux établissements publics en ce qu'il est dirigé par un directeur général dans la mesure où le conseil d'administration reste un organe d'orientation qui ne se réunit que deux (2) fois par an en session ordinaire. La formule du conseil d'administration est généralement adoptée dans le cas des établissements publics à caractère industriel et commercial<sup>41</sup>, des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel comme l'université<sup>42</sup>. Dans le cas des établissements publics à caractère administratif, une telle formule reste exceptionnelle comme c'est le cas s'agissant de l'agence nationale pour le développement de l'investissement<sup>43</sup>. Pour les autres établissements du même type, les pouvoirs publics optent généralement pour la formule du conseil de coordination et de planification ou du conseil d'orientation<sup>44</sup>. Ainsi apparaît la difficulté de cerner la véritable nature juridique du centre à travers son organisation interne en ce qu'elle n'est pas spécifique à une catégorie d'établissements publics.

S'agissant du régime financier et comptable, et en application de l'article 24 du décret exécutif de 1992, les comptes du centre sont tenus en la forme commerciale. En outre, et contrairement aux établissements à caractère administratif, la vérification des comptes

---

41- C'est le cas des OPGI (Décret exécutif n° 91-147 du 12 mai 1991 portant transformation de la nature juridique des statuts des offices de promotion et de gestion immobilières et détermination des modalités de leur organisation et de leur fonctionnement, *JORA* n° 25 du 29-05-1991, modifié et complété par décret exécutif n° 93-08 du 02 janvier 1993, *JORA* n° 2 du 06 janvier 1993) ; de la SNTF (Décret exécutif n° 90-391 du 1<sup>er</sup> décembre 1990 portant transformation de la nature juridique et statut de la société nationale des transports ferroviaires «SNTF», *JORA* n° 54 du 12-12-1990) ; des agences de bassins hydrographiques (Décret exécutif n° 08-309 du 30 septembre 2008 portant réaménagement du statut-type de l'agence de bassin hydrographique, *JORA* n° 57 du 5 octobre 2008).

42-Décret exécutif n° 03-279 du 23 août 2003 modifié et complété fixant les missions et les règles particulières d'organisation et de fonctionnement de l'université, op. cit.

43- Décret exécutif n° 06-356 du 9 octobre 2006 modifié et complété portant attributions, organisation et fonctionnement de l'agence nationale de développement de l'investissement, op. cit.

44- Voir, à titre d'exemple, décret exécutif n° 95-183 du 2 juillet 1995 portant création, organisation et fonctionnement de l'agence nationale pour le développement de la recherche universitaire, *JORA* n° 36 du 12 juillet 1995 (abrogé par décret exécutif n° 12-19 du 09 janvier 2012 portant transformation de l'agence nationale pour le développement de la recherche universitaire en agence thématique de recherche en sciences et technologie, *JORA* n° 7 du 14 février 2012). La formule du conseil d'orientation a été également retenue dans le cas des agences thématiques de recherche, qualifiées d'établissements publics à caractère administratif (Décret exécutif n° 19-232 du 13 août 2019 fixant les missions, l'organisation et le fonctionnement des agences thématiques de recherche, *JORA* n° 51 du 21 août 2019).



est assurée par un commissaire aux comptes. Celui-ci vérifie les livres et écritures comptables, contrôle et certifie la régularité et la sincérité des inventaires et des bilans ainsi que l'exactitude des informations données sur les comptes du centre, sa situation financière et son patrimoine. Enfin, le directeur du centre adresse au ministre chargé du commerce le bilan, le compte d'exploitation générale, le compte des pertes et profits, le compte d'affectation des résultats et le rapport annuel d'activité de l'exercice écoulé.

Par ailleurs, le personnel du centre n'est pas soumis au statut des personnels de l'administration publique. L'article 8 du décret exécutif de 1992 précise en effet que le conseil d'administration est chargé de délibérer sur la grille des salaires des personnels du centre. Il s'agit d'employés soumis aux règles du droit du travail, à l'exception toutefois des préposés du centre qui sont nommés et habilités en tant qu'officiers publics et dotés de la qualité d'auxiliaires de justice<sup>45</sup>.

Tous ces éléments réunis montrent que le centre est soumis aux règles de droit commercial applicables aux établissements publics à caractère industriel et commercial.

On perçoit ainsi la contradiction entre le caractère administratif attaché à l'organe et sa soumission aux règles du droit commercial. En principe, et devant une telle situation contradictoire, c'est la qualification législative qui l'emporte et le juge se reconnaît le pouvoir de rejeter les qualifications réglementaires. C'est ainsi que la Cour suprême a jugé que les litiges entre le centre national du registre de commerce et le personnel qu'il emploie relèvent de la compétence de la juridiction administrative au motif que la loi qualifie le centre d'institution administrative autonome<sup>46</sup>. Le juge écarte ainsi les dispositions réglementaires relatives à l'organisation et au fonctionnement du centre qui le soumettent aux règles de droit commun applicables aux établissements publics à caractère industriel et commercial<sup>47</sup>.

---

45- Décret exécutif n° 92-69 du 18 février 1992 portant statut particulier des préposés du centre national du registre de commerce, *JORA* n° 14 du 23 février 1992, modifié et complété par décret exécutif n° 97-92 du 17 mars 1997, *JORA* n° 17 du 26 mars 1997.

46- CS, ch. soc. 14 octobre 2003, *Revue Judiciaire*, n° 2, 2003, p. 150.

47 - S'agissant toutefois des litiges nés de l'inscription au registre du commerce, ils sont portés devant le juge chargé de la surveillance du registre du commerce qui statue en la matière par voie d'ordonnance. A ce titre, le juge administratif n'est pas compétent pour en connaître en dépit du caractère administratif attaché à l'organe qui délivre les registres de commerce.



A ce titre, et face à cet imbroglio, il aurait été préférable que soit adoptée la formule de l'agence consacrée quelques années plus tard dans le dispositif de la loi relative aux hydrocarbures de 2005 et reprises dans la loi de 2019<sup>48</sup> ou encore dans la nouvelle loi minière<sup>49</sup>. Dans la mesure où le législateur décide de soustraire les deux agences en charge de la régulation du secteur des hydrocarbures aux règles de droit public pour les soumettre au droit commercial, il prend le soin de ne pas les qualifier d'organes administratifs. Il initie ainsi la création d'une nouvelle catégorie juridique. À côté de la notion d'autorité administrative indépendante, on assiste ainsi à l'émergence de celle d'autorité commerciale indépendante (Zouaïmia, R., 2012b, p. 59). À ce titre, le législateur reproduit la dualité classique dans le domaine des établissements publics : établissement public à caractère administratif, établissement public à caractère industriel et commercial. Transposée dans le secteur de la régulation économique, une telle dualité aboutit à la coexistence de deux types d'organes : des autorités administratives indépendantes, essentiellement soumises à un régime de droit public, des autorités commerciales indépendantes, essentiellement soumises à un régime de droit privé en dépit de l'exercice de prérogatives de puissance publique (Zouaïmia, R., 2010, p. 85).

## CONCLUSION

Conçu par la loi comme une institution administrative autonome dénuée de personnalité juridique, le centre national du registre de commerce est soumis par voie réglementaire au régime juridique applicable aux établissements publics à caractère industriel et commercial comme il est doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Au-delà de la contradiction flagrante entre le caractère administratif attaché à l'organe et sa soumission aux règles de droit commercial, entre l'autonomie qui lui est reconnue par la loi et son rattachement par voie réglementaire à un ministère de tutelle, entre l'absence de personnalité juridique telle qu'elle résulte des dispositions de la loi et sa reconnaissance par voie

---

48 - Loi n° 05-07 du 28 avril 2005 relative aux hydrocarbures, *JORA* n° 50 du 19 juillet 2005, modifiée et complétée par ordonnance n° 06-10 du 29 juillet 2006, *JORA* n° 48 du 30 juillet 2006, modifiée et complétée par loi n° 13-01 du 20 février 2013, *JORA* n° 12 du 24 février 2013, modifiée et complétée par loi n° 14-10 du 30 décembre 2014 portant loi de finances pour 2015, *JORA* n° 78 du 31 décembre 2014, modifiée et complétée par loi n° 15-18 du 30 décembre 2015 portant loi de finances pour 2016, *JORA* n° 72 du 31 décembre 2015 ; partiellement abrogée par loi n° 19-13 du 11 décembre 2019 régissant les activités d'hydrocarbures, *JORA* n° 79 du 22 décembre 2019.

49 - Loi n° 14-05 du 24 février 2014 portant loi minière, *JORA* n° 18 du 30 mars 2014.

réglementaire, on est en droit de s'interroger sur les raisons de telles incohérences, sachant que les projets de lois sont l'œuvre du pouvoir exécutif qui est à l'origine du décret exécutif ayant trait à l'organisation et au fonctionnement du centre.

Il est certes compréhensible que l'intention des pouvoirs publics ait été d'instituer un organe qui soit soumis aux règles de droit commercial plutôt qu'à celles, plus contraignantes du droit public. Il n'en demeure pas moins que les moules juridiques existent. Dans la mesure où il s'agit d'une autorité administrative indépendante, elle ne peut être rattachée à un ministère comme elle ne peut être soumise au droit commun. S'il est question d'un organe soumis aux règles de droit commercial, deux formules se prêtent à l'usage: celle d'établissement public industriel et commercial, soumis à la tutelle d'un ministère, celle d'agence commerciale, plus ou moins autonome comme dans le cas des deux agences instituées dans le secteur des hydrocarbures et des deux agences chargées de la régulation du secteur des mines.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

1. Rouyère, A. (2017). Les autorités indépendantes. Le statut : une mise en ordre pragmatique. *RFDA*, 3, 413-424.
2. Zouaïmia, R. (2005). *Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie*. Alger : Editions Houma.
3. Zouaïmia, R. (2006). Le statut juridique de la Commission de supervision des assurances. *Idara*, 31, 9-31.
4. Zouaïmia, R. (2008). *Droit de la régulation économique*. Alger : Editions Berti.
5. Zouaïmia, R. & Rouault, M.-C. (2009). *Droit administratif*. Alger : Editions Berti.
6. Zouaïmia, R. (2010). Les agences de régulation dans le secteur des hydrocarbures ou les mutations institutionnelles en matière de régulation économique. *Idara*, 39, 71-99.
7. Zouaïmia, R. (2012a). *Droit de la concurrence*. Alger : Editions Belkeise.

8. Zouaïmia, R. (2012b). *Les instruments juridiques de la régulation économique en Algérie*. Alger : Editions Belkeise.

9. Zouaïmia, R. (2013a). *Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance*. Alger : Editions Belkeise.

10. Zouaïmia, R. (2013b). *Les autorités de régulation financière en Algérie*. Alger : Editions Belkeise.

11. Zouaïmia, R. (2014), « L'Autorité de régulation de la presse écrite », *Revue Académique de la Recherche Juridique*, 1, 7-29.

12. Zouaïmia, R. (2018), « L'Autorité de régulation de l'audiovisuel », *Revue Académique de la Recherche Juridique*, n° 1, 745-790.