



Université de Sétif II

Faculté de droit et des sciences politiques

Cours de terminologie juridique

Master I, Administration et gestion des collectivités locales.

من إعداد الأستاذ براهيم غزو

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ
اللَّهُمَّ إِنِّي أَسْأَلُكَ عِلْمًا نَافِعًا، وَرِزْقًا طَيِّبًا، وَعَمَلًا مُتَقَبَّلًا



Suite...

Bibliographie : Constitution algérienne, code communal, code Wilaya.

Titre 1^{er} : La commune

Chapitre 1^{er} : Le statut de l' élu communal dans le droit algérien

Les élus communaux représentent les citoyens au niveau communal. Élus dans le but d'agir pour l'intérêt local, ils sont membres de l'organe délibérant des communes (les conseils municipaux). Pour exercer leurs missions, les élus communaux bénéficient de garanties et de droits tout au long de leur mandat local.

Section 1^{ère} : Les garanties et les droits accordés aux élus locaux.

A. Les garanties accordées aux élus salariés :

Afin de leur offrir les conditions matérielles favorables pour l'exercer de leur mandat électif, les élus locaux salariés bénéficient d'un droit d'absence qui peuvent faire valoir auprès de leurs employeurs. Ce droit ou cette autorisation d'absence, que les employeurs sont tenus d'accorder

(art. 38 du code communal), visent ainsi à permettre aux élus locaux de disposer du temps nécessaire qu'exige cette fonction et de pouvoir notamment se rendre et d'assister aux différentes réunions et séances du conseil municipal.

A ce titre, les convocations aux travaux de l'assemblée et aux sessions de formation, organisées par la commune au profit de ces élus, tiennent lieu de justification d'absence, dit l'article 38 du code communal.

Par ailleurs, sous réserve des dispositions de l'article 76 du même code, le temps consacré à l'exercice du mandat, par l'élu non permanisé, est rémunéré par l'employeur. Et la suspension de travail due à l'absence de l'élu ne peut, en aucun cas, donner lieu à une mesure disciplinaire, encore moins de constituer une cause de rupture de contrat de travail par l'employeur.

Enfin, tous les droits de l'élu liés à sa carrière en tant que salarié sont préservés durant toute la période du mandat électif.

B. Les droits accordés aux élus locaux pendant l'exercice de leur mandat électif :

1. Le droit à une indemnisation :

Le principe dans tout mandat électif est la gratuité¹ ; à savoir que les élus, dans l'exercice de leurs fonctions, ne reçoivent pas de rémunération à proprement parlé, liée directement aux services effectués dans leurs communes. Ainsi, la fonction élective est exercée, en quelque sorte, d'une façon bénévole. Toutefois, ce principe n'empêche pas les élus de percevoir des indemnités de fonction ou encore des primes lesquelles viennent compenser les dépenses et les sujétions qui résultent de l'exercice de leur charge publique².

2. Le droit à la formation :

Le droit à la formation est une disposition prévue par le code communal et qui permet aux élus locaux de suivre des « *cycles de formation et de perfectionnement liés à la gestion de la*

¹ Voir dans ce sens, l'article 37 du code communal « *le mandat électif est gratuit* ».

² Voir dans ce sens, « *Le régime indemnitaire des élus* », in, <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/institutions/le-regime-indemnitaires-des-elus>.

commune, organisés à (leurs) intention »³. Ce droit à une formation adaptée permet ainsi aux élus de perfectionner leurs compétences afin d'exercer au mieux les fonctions qui leur sont dévolues.

A ce propos, et lors de l'ouverture des travaux de la rencontre Gouvernement-walis, le jeudi 19 janvier 2023 au Palais des nations, le Président de la République avait souligné l'importance de « la formation périodique des élus locaux pour leur permettre de prendre connaissance de tous les textes de lois pertinents et de toutes leurs prérogatives », et ce en vue de « s'éloigner de manière définitive de l'autoritarisme et de l'autocratie », disait-t-il⁴.

Section 2 : La fin des garanties et droit accordés aux élus locaux.

Nous avons vu dans la section précédente les garanties et les droits accordés aux élus locaux. Nous allons voir dans cette seconde section les hypothèses dans lesquelles les élus locaux perdent les garanties et les droits attachés à leur mandat électoral local.

1. En cas de décès ou de démission de l' élu :

La première de la perte de garanties et de droits énumérée par le code communal est le décès de l' élu. A savoir que la qualité de l' élu se perd, dit l' article 40 du même code, après le décès de l' élu. Vient, ensuite, l' hypothèse d' une démission de l' élu local qui sera adressée au président de l' assemblée populaire communale, par pli porté, contre accusé de réception. Et dont l' assemblée populaire communale en prendra acte par délibération lors de la première session (art., 42 C.C).

2. En cas d' exclusion ou empêchement légal.

La qualité d' élu se perd également en cas d' exclusion ou empêchement légal. L' assemblée populaire communale en prend acte par délibération et en informe dûment le wali (art., 40 C.C).

³ Art. 39.

⁴ Voir l' intervention du Président de la République sur le site, Algérie presse service : <https://www.aps.dz/algerie>, publiée le samedi 23 janvier 2023.

Pour ce qui est d'empêchement légal, article 43 du code communal évoque l'hypothèse de « L' élu faisant l' objet de poursuites judiciaires pour crime ou délit en rapport avec les deniers publics ou pour atteinte à l' honneur ou ayant fait l' objet de mesures 10 judiciaires ne lui permettant pas de poursuivre valablement l' exercice de son mandat électif, est suspendu par arrêté du wali, jusqu' à intervention de la décision définitive de la juridiction compétente. En cas de jugement définitif l' innocentant, l' élu reprend automatiquement et immédiatement l' exercice de son activité électorale ».

Le membre d' une assemblée populaire communale ayant fait l' objet d' une condamnation pénale définitive pour les motifs cités à l' article 43 ci-dessus est exclu de plein droit de l' assemblée. Le wali constate cette exclusion par arrêté (art. 44. CC).

Quant à l' article 45 du même code, il fait référence à l' hypothèse où un « membre d' une assemblée populaire communale, absent sans motif valable à plus de trois (3) sessions ordinaires dans la même année, est déclaré démissionnaire d' office de l' assemblée. En cas d' absence de l' élu à la séance d' audition, malgré la régularité de la notification, la décision de l' assemblée est considérée contradictoire. L' absence est rendue publique par l' assemblée populaire communale, après audition de l' élu concerné. Le wali en est informé ».

Et dans toutes ces hypothèses, à savoir (décès, de démission, d' exclusion ou d' empêchement légal de l' assemblée populaire communale), il est procédé à son remplacement, dans un délai n' excédant pas un (1) mois, par le candidat venant immédiatement après le dernier élu de la même liste, par arrêté du wali (art., 41).

Chapitre 2^{ème} : Le président de l' assemblée populaire communale (PAPC).

Paragraphe 1^{er} : La désignation du PAPC.

Les membres de l' assemblée populaire communale sont élus au scrutin de liste proportionnel⁵. « Le candidat à l' élection à la présidence de l' assemblée populaire est présenté parmi la liste ayant obtenu la majorité absolue des sièges. Dans le cas où aucune liste n' a obtenu la majorité

⁵ Loi organique n° 16-10 du 25 août 2016 relative au régime électoral. Art., 2 : « Le suffrage est universel, direct et secret » الاقتراع عام ومباشر عام وسري و سري ; Art., 65 : « Les assemblées populaires communales et de wilayas sont élues pour un mandat d' une durée de cinq (5) ans, au scrutin de liste proportionnel » القائمة على النسبي الاقتراع »

absolue des sièges, les deux (2) listes ayant obtenu trente-cinq pour cent (35%), au moins, des sièges peuvent présenter un candidat. Dans le cas où aucune des listes n'a obtenu les trente-cinq pour cent (35%), au moins, des sièges, toutes les listes peuvent présenter, chacune, un candidat. L'élection a lieu à bulletin secret. **Est déclaré président de l'assemblée populaire communale le candidat ayant obtenu la majorité absolue des voix.** Si aucun candidat n'obtient la majorité absolue des voix, un deuxième tour a lieu entre les deux (2) candidats ayant été classés premier et deuxième. Est déclaré élu le candidat ayant obtenu la majorité des voix. En cas d'égalité des suffrages, est déclaré élu le candidat le plus âgé »⁶.

Paragraphe 2^{ème} : Les attributions du président de l'assemblée populaire communale.

Le président de l'assemblée populaire bénéficie d'un "double statut". En effet, il agit, dans certaines fonctions administratives et judiciaires, tantôt au nom de la commune et tantôt au nom de l'État.

A. Le président de l'assemblée populaire communale, agent exécutif de la commune.

En tant qu'agent exécutif de la commune, le PAPC exerce des fonctions très nombreuses et diverses et leur exercice représente une lourde charge, que ne saurait supporter seul le PAPC. C'est pour cette raison qu'il est amené à en déléguer certaines.

Tout d'abord, le PAPC représente la commune dans toutes les cérémonies solennelles et manifestations officielles. Il est tenu d'y prendre part au titre de ses obligations définies par la présente loi (art., 77). Il représente la commune dans tous les actes de la vie civile et administrative (art., 78).

Ensuite, le PAPC a la charge de mettre l'assemblée délibérante, dont il assure la présidence, en mesure de débattre et de décider relativement aux affaires inscrites à son ordre du jour. A ce titre, il convoque l'assemblée PC et la saisit des questions relevant de ses compétences ; il élabore le projet de l'ordre du jour des sessions et les préside (Art., 79).

⁶ Article 4 l'ordonnance n° 21-13 du 22 Moharram 1443 correspondant au 31 août 2021 modifiant et complétant l'article 65 du code communal.

Enfin, le président de l'assemblée populaire veille à la mise en œuvre de l'exécution des délibérations de l'assemblée populaire communale et lui en rend compte (Art., 80) ; il exécute le budget de la commune et il en est l'ordonnateur (Art., 81) ; il accomplit, au nom de la commune et sous le contrôle de l'assemblée populaire communale, tous les actes de conservation et d'administration des biens et des droits constituant le patrimoine de la commune. Il doit notamment : ester en justice au nom de la commune et la représenter ; gérer les revenus de la commune, ordonnancer les dépenses et suivre l'évolution des finances communales ; passer les actes d'acquisition de biens, de transactions, de marchés, de baux, d'acceptation des dons et legs ; procéder aux adjudications des travaux communaux et surveiller leur bonne exécution ; faire tous les actes interruptifs de prescription ou de déchéance ; exercer tous les droits mobiliers et immobiliers appartenant à la commune y compris le droit de préemption ; pourvoir aux mesures relatives à la voirie communale ; veiller à la conservation des archives ; prendre les initiatives pour développer les revenus de la commune (art., 82).

B. Le président de l'assemblée populaire communale, représentant de l'Etat.

Dans le cadre de ses attributions de représentant de l'Etat, le président de l'assemblée populaire agit également en qualité de :

- **Agent de l'État.** À ce titre, il est chargé de veiller au respect et à l'application de la législation et de la réglementation en vigueur (art., 85) ; de communiquer et d'exécuter les lois et règlements sur le territoire de la commune (art., 88).
- **Officier d'état civil.** Prévu par l'article 86 du CC, le PAPC accomplit, sous le contrôle du procureur général territorialement compétent, tous les actes relatifs à l'état civil, conformément à la législation en vigueur.
- **Autorité de police administrative.** A ce titre, le PAPC :
 - veille à l'ordre à la tranquillité et à la salubrité publiques.
 - veille à la bonne exécution des mesures de prévision, de prévention et d'intervention en matière de secours (art., 88).
 - prend toutes les précautions nécessaires et toutes les mesures préventives pour assurer la sécurité et la protection des personnes et des biens dans les lieux publics ; et en cas de danger

grave et imminent, prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances et informe, immédiatement, le wali.

- prescrit la démolition des murs, bâtiments et édifices menaçant ruine (art., 89).

- déclenche, en cas de catastrophe naturelle ou technologique sur le territoire de la commune, le plan communal d'organisation des secours et peut procéder à la réquisition des personnes et des biens. Il en informe le wali (art., 90 et 91).

Enfin, le président de l'assemblée populaire communale a qualité d'officier de police judiciaire (Art. 92).

Chapitre 3^{ème} : La Bonne gouvernance locale (الحكم الراشد المحلي).

Paragraphe 1^{er} : Notions générales.

1. La gouvernance locale est un système de gestion et de pilotage du développement local fondé sur des relations partenariales, coopératives et consensuelles s'instaurant entre une diversité d'acteurs locaux et orienté vers la réalisation d'objectifs et de stratégies collectifs.

2. La bonne gouvernance ajoute une dimension normative ou une dimension d'évaluation au processus de gouvernement. Du point de vue de la gestion locale, elle fait référence au processus par lequel les collectivités locales conduisent des affaires publiques locales, gèrent des ressources publiques et garantissent la réalisation du développement local durable.

Ainsi, la bonne gouvernance d'une collectivité trouve sa légitimité dans la participation des différents acteurs, notamment les citoyens dans le développement du territoire. Il s'agit aussi de la pertinence des actions d'autocontrôle entreprises dans le seul but d'être de plus en plus performante dans la réalisation d'un développement local durable.

Paragraphe 2^{ème} : Les sources de la gouvernance locale.

1. La Constitution.

Le préambule de la Constitution : « Ayant toujours milité pour la liberté et la démocratie, et attaché à sa souveraineté et à son indépendance nationales, **le peuple entend, par cette Constitution, se doter d'institutions fondées sur la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques et qui réalisent la justice sociale, l'égalité et la liberté de chacun et de tous, dans le cadre d'un Etat démocratique et républicain** ».

Art. 17 de la Constitution : « **L'Assemblée élue constitue l'assise de la décentralisation et le lieu de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques** ».

L'article 11 du code communal : « **La commune constitue le cadre institutionnel d'exercice de la démocratie au niveau local et de gestion de proximité** ».

Chapitre 4^{ème} : La gestion interne de la commune.

Nous allons parler dans ce chapitre sur les différents contrôles exercés sur la gestion interne de la commune.

1. Pouvoir d'approbation : Si en principe les délibérations de l'assemblée populaire communale sont exécutoires de plein droit vingt-et-un (21) jours après leur dépôt à la wilaya (**art. 56**), toutefois celles portant sur les budgets et les comptes ; l'acceptation de dons et legs étrangers ; les conventions de jumelage ou encore sur les aliénations du patrimoine communal, sont subordonnées à leur approbation par le Wali (art. 57).

2. Pouvoir de substitution : l'exercice du pouvoir de substitution suppose une abstention d'agir de l'autorité décentralisée et est subordonné à une mise en demeure restée infructueuse.

Ainsi, l'autorité de tutelle peut être autorisée à agir à la place de l'autorité décentralisée défaillante.

A ce titre, le wali peut par exemple prendre, pour tout ou partie des communes de la wilaya lorsqu'il n'y aurait pas été pourvu par les autorités communales, toutes mesures relatives au maintien de la sécurité, de la salubrité et de la tranquillité publiques, et à la continuité du service public, notamment, la prise en charge des opérations électorales, le service national et l'état civil (art. 100). De même, il peut, lorsque le président de l'assemblée populaire communale s'abstient d'accomplir un des actes qui lui sont prescrits par les lois et règlements, le wali peut, après l'en avoir requis, y procéder d'office à l'issue des délais fixés par la mise en demeure (art. 101). De même encore, en cas de dysfonctionnement de l'assemblée populaire communale, empêchant le vote du budget, le wali assure son adoption et son exécution dans les conditions définies à l'article 186 de la présente loi (art. 102).

3. Pouvoir d'annulation. Par son exercice l'autorité de tutelle fera disparaître rétroactivement les décisions de l'autorité décentralisée.

La wali peut constater par arrêté la nullité de plein droit les délibérations prises en violation de la Constitution et non conformes aux lois et règlements ; celles portant atteinte aux symboles et attributs de l'Etat ou encore celles non rédigées en langue arabe (art.59).

De même, le wali peut constater également par arrêté motivé la nullité d'une délibération dans laquelle le président de l'assemblée populaire communale ou tout autre membre de l'assemblée sont en situation de conflit d'intérêts avec ceux de la commune, de leur fait personnel, du fait de leur conjoint, ou du fait de leurs ascendants, descendants jusqu'au quatrième degré, ou en tant que mandataires, à laquelle ils ne peuvent prendre part à la délibération traitant de cet objet (art. 60).

Titre II. La Wilaya

Traits généraux

Aux termes de l'article 17 de la Constitution, « Les collectivités locales de l'Etat sont la commune et la wilaya ».

La Wilaya présente ce trait commun avec la commune est d'être non seulement des divisions administratives du pays, c'est-à-dire, une circonscription administrative déconcentrée de l'Etat, mais encore une collectivité locale proprement dite, dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

A ce titre, la Wilaya est le siège d'une administration locale chargée de gérer des affaires locales. Pour cela, elle dispose d'un budget propre qui lui permet de financer les actions et programmes relatifs : au développement local et à l'assistance aux communes ; à la couverture de ses charges de fonctionnement ; à l'entretien et la promotion de son patrimoine art. 3 C.W). Elle sert également de cadre à une administration déconcentrée de l'Etat. C'est-à-dire, un espace de mise en œuvre solidaire des politiques publiques et de la concertation entre les collectivités territoriales et l'Etat. Pour cela, elle concourt avec l'Etat à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social et culturel, à la protection de l'environnement ainsi qu'à la protection, la promotion et l'amélioration du cadre de vie des citoyens (art. 1).

La Wilaya est actuellement la plus vaste des collectivités locales. Son organisation est caractérisé par son uniformité ; elle est la même pour toutes les Wilayas du pays.

Organisation de la Wilaya

La wilaya est composée de deux organes :

1. L'assemblée populaire de wilaya, appelée organe délibérant.
2. Le wali, appelée organe exécutif et délégué du gouvernement.

Chaque wilaya couvre un nombre précis de Communes.

La Daïra est un prolongement administratif de la wilaya.

Chapitre 1^{er} : L'Assemblée Populaire de Wilaya.

L'Assemblée Populaire de Wilaya (APW) est l'organe délibérant qui règle, par délibération, les affaires relevant de ses compétences et sur toute affaire présentant un intérêt pour la wilaya.

L'APW élabore et adopte son règlement intérieur, elle tient chaque année quatre sections ordinaires présidées par le président de l'APW, d'une durée maximale de quinze (15) jours pouvant être prolongées. L'APW peut aussi se réunir en session extraordinaire à la demande de son président, du tiers de ses membres ou à la demande du wali.

Chapitre 2^{ème} : La Wali.

Deux traits, que l'on doit mettre immédiatement en relief, caractérisent la place qu'occupe le Wali dans la Wilaya (en tant circonscription administrative) : d'une part, la Wali est un agent étroitement dépendant du pouvoir central de l'Etat ; d'autre part, il est doté de pouvoirs et d'attributions très étendus. Centralisation et déconcentration apparaissent ainsi comme les caractéristiques du Wali.

Section 1^{ère} : Le statut du Wali.

A. Recrutement : le wali est nommé par un décret présidentiel selon l'article 92 de la Constitution. Leur choix est défini d'une façon discrétionnaire par le Président de la République.

B. Attributions :

Le Wali a une double fonction. Il est représentant de l'Etat et représentant de la wilaya.

Il veille à l'exécution des lois et règlements et assure la mise en œuvre des décisions de l'assemblée populaire de wilaya selon l'article 102 de la loi 12/07 relative à la wilaya.

Il fait un rapport de l'état d'exécution des délibérations à chaque session ordinaire de l'APW et chaque année, il informe l'APW de l'activité des services de l'Etat dans la wilaya, selon l'article 103 de ladite loi.

Il anime, coordonne et contrôle les services et établissements publics implantés dans la wilaya.

Il représente ainsi la wilaya dans tous les actes de la vie civile et administrative. Il accomplit au nom de la wilaya, sous le contrôle de l'APW, tous les actes d'administration des biens et des droits constituant son patrimoine.

Le wali représente la wilaya en justice en tant que demandeur ou défendeur hormis le cas où les parties en litige sont l'Etat et la collectivité locale. Le wali élabore, au plan technique, le projet de budget et assure son exécution après son adoption par l'APW ; il en est ordonnateur.