

L'ÉTAT, LES INDIVIDUS ET LES GROUPES EN ALGÉRIE : CONTINUITÉ ET RUPTURE

Ramdane BABADJI

Parmi les faits marquants de la vie politique algérienne de ces dernières années figurent sans conteste les mesures qui, de près ou de loin, touchent aux libertés publiques et de manière générale aux droits de l'homme. On peut citer la loi sur l'investissement privé national (1) et celle sur l'accession à la propriété foncière (2), la création de la ligue des droits de l'homme (3), la nouvelle réglementation sur les associations (4), les mesures prises pour lutter contre la bureaucratie (5). Ces mesures jointes à celles qui touchent les modes de gestion des activités économiques publiques (6) font que, progressivement, se fait jour une conception de l'Etat sinon nouvelle, du moins différente de celle qui prévalait jusque là.

Ainsi, on assiste à une sorte de revalorisation des notions d'initiative privée, de citoyen, d'efficacité etc... avec pour corollaire une dévalorisation parfois explicite de l'interventionnisme étatique accablé de tous les griefs : lourdeur, bureaucratie, inefficacité, carences, déficit, etc... (7).

Il est probablement trop tôt pour dégager des conclusions définitives; les processus étant en cours. Il est néanmoins possible, pour nous en tenir aux seules questions touchant aux rapports entre l'Etat et les groupes et les individus, de tenter de dégager quelques axes qui nous semblent importants. Cela ne signifie en aucune manière qu'ils soient les seuls ni même qu'ils soient les plus importants.

(1) Loi 82-11 du 22 août 1982, *JORA* p. 1161. L'Assemblée nationale a été saisie durant la session de printemps 1988 d'un projet de loi modifiant la première citée.

(2) Loi 83-18 du 13.8.1983, *JORA* p. 1373.

(3) Cf. *El Moudjahid* du 18.4.1987 p. 2. Sur le processus ayant abouti à l'agrément de cette ligue cf. l'interview de son Président Maître Brahimi à *Algérie-Actualités* du 30.4.1987 pp. 10 et 11. Sur une ligue qui n'a pas pu voir le jour Cf. S. Chaker : Les droits de l'homme sont-ils mûrs en Algérie ? Réflexions d'un acteur sur la ligue algérienne des droits de l'homme, *AAN* 1985, p. 489 et ss.

(4) Loi 87-15 du 21.7.1987, *JORA* p. 786. Cf. également le décret 88-16 du 2.2.1988 fixant les modalités d'application de la loi 87-15 relative aux associations ainsi que les dispositions statutaires communes aux associations, *JORA* p. 124.

(5) Le détail de ces mesures a été donné par la presse nationale. Cf. *El Moudjahid* du 30.11.1987.

(6) Avec notamment la loi portant réorganisation des domaines agricoles et l'ensemble des lois 88-01 à 88-06 sur les entreprises publiques, *JORA*, p. 18.

(7) Le ministre de l'intérieur ira même jusqu'à parler, à propos de l'administration, de "bête féroce".

On retiendra tout d'abord une sorte de "recentrage" de la "citoyenneté" (8) en ce sens que l'accent n'est plus mis sur les droits économiques et sociaux mais plutôt sur les libertés publiques entendues *stricto-sensu*. Aux droits créances des individus à l'égard de l'Etat succède la priorité donnée aux libertés conçues ou plutôt présentées comme des "espaces de liberté" (9) concédées aux citoyens comme du reste, à l'interlocuteur "travailleur" succède un interlocuteur "citoyen" (10). Que la crise économique avec notamment la chute des revenus pétroliers en soit une cause, c'est certain; mais qu'elle soit l'unique voire même la cause principale l'est moins. On retiendra ensuite que malgré cette évolution dans le sens d'une plus grande libéralisation, l'Etat et l'administration gardent toujours les moyens d'un contrôle qui peut être strict. En ce sens, il s'agit peut-être d'une citoyenneté qui se recentre (I), mais il s'agit toujours d'une citoyenneté sous tutelle (II).

I - UNE CITOYENNETÉ RECENTRÉE : DU TRAVAILLEUR AU CITOYEN

Analysant les documents qui ont marqué les années 1970, notamment l'année 1976 avec la Charte nationale et la Constitution, H. Gourdon relève avec justesse que "la référence au socialisme véhiculé parmi les gouvernés la qualité de citoyen certes, mais aussi [et surtout] celle de travailleur qui exclut de la première toute référence à un individualisme libéral" (11). Cette citoyenneté par le travail, déjà évoquée à propos de la réforme communale de 1967 (12) va prendre toute son ampleur avec l'organisation socialiste des entreprises (13). Le but étant de faire surgir de la conscience attardée (14)

(8) Avec toutes les réserves que suscite le caractère passif de cette citoyenneté. Cf. sur ce point J. LECA et J.C. VATIN : *Le système politique algérien (1976-1978)*. Idéologie, institutions et changement social, in CRESM, *Développements politiques au Maghreb*, CNRS ed. Paris 1979, p. 26 et s.

(9) C'est l'expression utilisée par le ministre de l'intérieur lors de la présentation du projet de loi sur les associations et reprise ultérieurement par la presse, notamment par Algérie-Actualités.

(10) Cf. sur ce point H. GOURDON : "Citoyen, travailleur, frère : la deuxième constitutionnalisation du système politique algérien", in CRESM, *Développements politiques au Maghreb*, op.cit., pp. 99-101.

(11) *Ibidem*, p. 102.

(12) Lors de l'adoption de la réforme communale de 1967, l'influence de la commune yougoslave a été relevée, même si le principe d'une double représentation des travailleurs n'a pas été retenu, cf. sur ce point, A. MAHIOU : "Cours d'institutions administratives", OPU, Alger 3 éd. 1981 p. 114 et s. et T. MICHALON : "Les collectivités locales algériennes d'hier à aujourd'hui", thèse Aix, 1976.

(13) Au sein d'une bibliographie abondante cf. M. MIAILLE : "Contribution à une réflexion théorique sur l'entreprise socialiste algérienne", *RASJEP* 1972, n 2, p. 689. H. GOURDON, "Les fonctions de l'ordonnance en Algérie 1965-1975", *RASJEP* 1977 n 1 p. 24. M. BOUSSOUAMAH : "L'entreprise socialiste en Algérie", *OPU-Economica*, Alger-Paris 1982 préface de F. BORELLA ; R.N. SAADI : "La gestion socialiste des entreprises", *OPU*, Alger 1984 préface de A. MAHIOU.

(14) Schéma qui se retrouve dans les rapports Etat-citoyen, J. LECA et J.C. VATIN : "Le système politique algérien", art. cit. p. 26 notent que "la citoyenneté est... bien posée comme condition indispensable au fonctionnement de l'Etat socialiste, mais la conscience sociale étant perçue par les dirigeants comme "en retard" sur les exigences de la conscience civique, c'est l'Etat lui-même qui entend se faire "professeur de citoyenneté" (les guillemets sont des auteurs). L'idée d'apprentissage est relevée dans la gestion socialiste des entreprises par M. GHEZALI : "La participation des travailleurs à la gestion socialiste des entreprises", *OPU* Alger, 1979, comme elle est présente dans les rapports de l'Etat avec la commune, cf. R. BABADJI, "Note sur les rapports Etat-Commune en Algérie", *Annuaire du Tiers-Monde*, 1982-1983, p. 45 et s.

du travailleur un "producteur gestionnaire" (15). Or, de ce point de vue, il est intéressant de remarquer que le nouveau discours tenu par les pouvoirs publics durant ces dernières années est accompagné d'un processus de mise en cause progressive de la gestion socialiste des entreprises.

A – LA MISE EN CAUSE PROGRESSIVE DE LA GESTION SOCIALISTE DES ENTREPRISES

L'organisation socialiste des entreprises représente à bien des égards l'une des réformes les plus importantes qu'ait mise en chantier le régime politique algérien des années 1970. Elle a été conçue comme devant s'appliquer non seulement aux entreprises à caractère économique mais également à celles ayant un objet social ou culturel (16).

Or, par touches successives, la réforme de 1971 sur la gestion socialiste des entreprises a été mise en cause et finalement être explicitement écartée avec les dernières lois sur l'autonomie des entreprises. Ainsi le secteur socio-culturel passe d'une situation où l'inapplication de la réforme est analysée en termes de retard à une situation où le projet est abandonné. Dans le secteur économique, à la réduction de fait du champ d'application de l'ordonnance succède son abrogation partielle.

1 – La lecture des deux chartes nationales adoptées à 10 ans d'intervalle permet de voir ce passage de *l'inapplication – retard à l'inapplication-abandon*. Ainsi, selon celle de 1976 : "Sans doute, la gestion socialiste des entreprises n'est-elle pas encore appliquée intégralement et qu'il est nécessaire que son application soit étendue dans les meilleurs délais à l'ensemble des entreprises à caractère économique, social et culturel du pays" (17). Alors que pour celle de 1986, l'ordonnance de 1971 est implicitement réduite au seul domaine économique : "*dans le domaine industriel*, la mise sur pied de l'entreprise socialiste a créé le cadre organisationnel qui permet aux différentes branches du *secteur industriel* de se restructurer et de donner naissance à des entités dont l'organisation aura à s'adapter aux différentes étapes du développement national..." (18).

Ce glissement se retrouve du reste très bien dans les textes législatifs et réglementaires ayant trait aux domaines considérés. Ainsi, pour nous en tenir au seul secteur de la santé, l'ordonnance 76-79 du 23.10.1976 portant code de la santé dispose que "le secteur sanitaire est une entreprise socialiste

(15) Assimilable à un citoyen, cf. l'intéressante homologie que relève R.N. SAADI entre l'entreprise et l'Etat notamment lorsqu'il invoque la "L'entreprise socialiste, essai d'évaluation d'un mode de gestion", *Revue du CENEAP*, n 1 1985, p. 36.

(16) Cf. sur ce point K. SATOUR, "Réflexion sur l'extension de la gestion socialiste des entreprises au secteur socio-culturel", mémoire de magistère, Alger 1980.

(17) Cité en RASJEP 1976 n 3 p. 635, c'est nous qui soulignons. De nombreux avants-projets ont du reste été élaborés à cette fin. On en trouvera quelquesuns rapportés par M. BOUSSOU-MAH "La gestion socialiste des entreprises depuis le début de son application : essai de bilan", RASJEP, 1983, n 1 p. 7 et n 4 p. 255, Annexes; également en annexes au mémoire de K. SATOUR précité. Ceux concernant l'enseignement supérieur ont fait l'objet d'un numéro spécial de la Revue de l'Université n° 10 en même temps que les rapports présentés à l'occasion de leur discussion.

(18) Citée in JORA p. 147. C'est nous qui soulignons.

consituée par un ensemble d'unités sanitaires fixé par décret" et que "les établissements sous tutelle, entreprises au sens de la charte socialiste des entreprises comprennent : l'Institut national de la santé publique, l'Institut Pasteur d'Alger, la Pharmacie centrale algérienne et les établissements à vocation de soin, cure, de réhabilitation, de recherche ou de formation" (19). L'idée d'un simple retard est encore présente en 1981, puisque, pour rester dans le secteur de la santé, deux décrets du même jour portant création et organisation des secteurs sanitaires (20) et des établissements hospitaliers spécialisés (21) mentionnent expressément qu' "à titre transitoire, en attendant l'application de la gestion socialiste des entreprises... le secteur sanitaire ou l'établissement hospitalier... est régi par les dispositions du présent décret" (22).

Avec la loi de 1985 qui constitue le nouveau code de la santé publique (23), disparaît toute référence implicite ou explicite à la gestion socialiste des entreprises. Ainsi, "l'organisation des différentes structures sanitaires, leur mission, leur dénomination et les modalités de leur fonctionnement sont définies par voie réglementaire" (24). De fait, les textes réglementaires pris en application de cette loi, d'une part ne reprennent plus la fameuse disposition qui fait de l'organisation retenue une solution provisoire et d'autre part renouent avec les modes classiques d'organisation des services publics, notamment l'établissement public à caractère administratif (25). La même évolution est perceptible en ce qui concerne les entreprises et établissements sous tutelle du ministère de l'information dont les statuts ont été revus au courant des années 1985 et 1986 (26), ainsi que les établissements sous tutelle du ministère de l'enseignement supérieur (27). De retardataire, l'extension

(19) *JORA* p. 166, articles 9 et 10.

(20) Décret 81-242 du 5.9.1981, *JORA* p. 879.

(21) Décret 81-243 du 5.9.1981, *JORA* p. 885.

(22) Article 1 des décrets.

(23) Loi 85-05 du 16.2.1985 relative à la promotion et à la protection de la santé, *JORA* p. 122. On relèvera au passage au titre du déclin des droits économiques et sociaux, que le dispositif prévu pour la prise en charge des mères célibataires et des enfants abandonnés par le code de la santé de 1976 est totalement absent de la loi de 1985. On verra *infra* que c'est justement un des domaines que l'Etat souhaite voir investi par le mouvement associatif qu'il tente d'encourager.

(24) Article 14 de la loi 85-05 précitée.

(25) Article 10 et s. du décret 86-25 du 11.2.1985 portant statut-type des centres hospitalo-universitaires, *JORA*, p. 77.

(26) Décrets 85-285 du 19.11.1985 portant organisation de l'APS *JORA* p. 1157; 86-103 à 86-106 du 29.4.1986 portant organisation des quotidiens Ech-Chaab, El-Moudjahid, En Nasr et El Djoumhouria, *JORA* p. 472 et s; 86-146 à 86-149 du 1.7.1986 portant création d'entreprises de radiodiffusion, de télédiffusion et de télévision et de production audio-visuelle, *JORA* p. 734 et s. et 86-218 du 26.8.1986 portant création de l'Agence nationale d'édition et de publicité, *JORA* p. 1341.

Sur la situation antérieure cf. L. SAYAH : "L'information et la culture en Algérie (1962-1976)", Dossiers documentaires 25/26, Ministère de l'Information et de la culture, Alger, Mas 1978, 112 p.

(27) Cf. par exemple les décrets 85-243 du 1.10.1985 portant statut-type des instituts nationaux de formation supérieure, *JORA* p. 987 et 83-544 du 24.9.1983 portant statut-type de l'Université, *JORA*, p. 1621.

de la gestion socialiste des entreprises est devenue "hypothétique" (28). C'est d'autres chemins qu'empruntera la mise en cause de cette réforme dans le secteur économique.

2 - Dans un article au ton délicieusement "rétro", M. Boussoumah (29) observant la renaissance de ce "Lazare juridique" (30) qu'est l'*établissement public industriel et commercial*, relèvera en matière d'organisation et de gestion des entreprises, une "dégradation de la politique juridique". R.N. Saadi, de son côté, analysant la restructuration des entreprises note que "le droit ancien de nouveau affleure" avant de s'interroger : "Rectifications dans la continuité ? premiers éléments de rupture avec une histoire révolue du droit de l'entreprise publique ?" (31). En fait, vu rétrospectivement, ce qui est en marche c'est un processus d'abord de limitation de la carte de la gestion socialiste et ensuite de mise en cause explicite avec les dernières lois adoptées en fin 1987 et publiées en 1988 (32). C'est au niveau des collectivités locales que la renaissance de l'établissement public industriel et commercial est la plus aisée à dater; au niveau des établissements d'importance nationale elle s'est faite de manière empirique, décourageant la synthèse. En 1983 sont publiés deux décrets du même jour portant respectivement conditions de création, d'organisation et de fonctionnement de l'établissement public local (33) et de l'entreprise publique locale (34). L'intérêt de ces deux textes n'est pas qu'ils dissocient services publics et entreprises publiques mais qu'au sein des premiers l'on distingue entre ceux à caractère administratif et ceux à caractère industriel et commercial. Le statut de ces derniers, qui font partie de la catégorie classique d'entreprise publique (35), ne fait aucun renvoi à une application ultérieure de la gestion socialiste des entreprises, alors que celui de l'entreprise publique locale prend soin de mentionner : "en attendant la mise en place des organes institués par l'ordonnance 71-74 du 16 novembre 1971, l'organisation et le fonctionnement des entreprises publiques locales

(28) Cf. la différence très nette qu'établit la loi 88-01 du 12.1.1988 portant loi d'orientation sur les entreprises publiques économiques, *JORA* p. 18, entre ces dernières et les établissements publics à caractère administratif (article 43 et s.).

(29) M. BOUSSOUMAH : "la gestion socialiste des entreprises depuis le début de son application...", article précité, p. 51.

(30) "la gestion socialiste des entreprises depuis le début de son application...", article précité. Les termes de "Lazare" et de "jouvence" renvoient de manière si évidente à l'étude de R. LATOURNERIE : "Sur un Lazare juridique : bulletin de santé de la notion de service public, agonie, convalescence, ou jouvence, *Études et documents du Conseil d'État*, 1960, que l'auteur n'a pas besoin de le signaler.

(31) "la restructuration des entreprises d'État, essai de présentation analytique", *RASJEP*, 1964 n 2 p. 305 et s. et ce même si l'auteur se défend de vouloir faire "bouillir les marmites de l'avenir".

(32) Outre celle signalée supra note 29, cf. la loi 88.04 du 12.01.1988 modifiant et complétant le code de commerce et fixant les règles particulières applicables aux entreprises publiques économiques, *JORA*, p. 29.

(33) Décret 83-200 du 19.3.1983, *JORA* p. 540 et s.

(34) Décret 83-201 du 19.3.1983, *JORA* p. 544 et s.

(35) Cf. G. VEDEL : "Droit administratif" PUF, Thémis, 6e édi. p. 747 et s. et A. MAHIOU : "Cours d'institutions administratives", op.cit., p. 289 et s.

sont régis par les dispositions des articles 12 et 23 ci-dessus" (36). Les organismes d'importance nationale connaissent eux aussi ce phénomène. Ainsi, nombre d'entre eux sont qualifiés d'entreprise publique, d'établissement public à caractère économique ou à caractère industriel et commercial, établissement sans autre spécification; l'ensemble ayant pour caractéristique commune de renouer avec les modes d'organisation antérieurs à la réforme (37) c'est à dire le binôme constitué par un conseil consultatif ou d'orientation composé en règle générale de représentants de différents ministères et un directeur général détenant l'essentiel des pouvoirs au sein de l'organisme (38). Dans certains cas, une place est faite au sein de ce conseil aux représentants des travailleurs. Avec l'ensemble des lois composant le dossier "Autonomie des entreprises" qui a monopolisé l'actualité algérienne le dernier semestre 1987 et le début de l'année 1988, l'on entre dans une phase qualitativement différente puisque les pouvoirs publics passent de l'implicite à l'explicite. C'est ainsi que pour la première fois l'abrogation expresse d'une partie de l'ordonnance de 1971 est prévue. Cette abrogation n'est certes pas totale, mais ce sont de nombreux pans de l'édifice qui sont anéantis (39). Ne subsistent plus de l'ordonnance initiale que les dispositions relatives aux droits et obligations des travailleurs et celles ayant trait à l'assemblée des travailleurs. Ce n'est évidemment pas tout, car à cette abrogation expresse, s'ajoute celle tacite résultant des contradictions entre les attributions de l'assemblée des travailleurs et celles des nouveaux organes prévus, notamment l'assemblée générale des actionnaires et le conseil d'administration (40).

Il y a lieu néanmoins de relever la volonté de maintenir une partie des mécanismes de représentation des travailleurs au sein des organes dirigeants de l'entreprise. La présence de deux représentants de l'assemblée au sein du conseil d'administration est toujours prévue même si pour les entreprises qui revêtiront la forme de sociétés à responsabilité limitée, il n'y aura qu'un seul représentant. De même qu'est prévue pour une période ul-

(36) Article 12 du décret 83-201 précité. A noter qu'une instruction du ministre de l'intérieur relative à l'application de ces deux décrets n'apporte pas d'indications supplémentaires sur les critères de distinction entre l'établissement public économique et l'entreprise publique.

(37) A relever que dans deux cas au moins, il s'agit d'offices créés pour l'aménagement de la ville d'Alger, les décrets de création mentionnent que "compte tenu du caractère particulier de l'office et en attendant l'adoption des textes de la gestion socialiste des entreprises avec la spécificité du secteur l'office est régi par les dispositions législatives et réglementaires en vigueur" JORA p. 691 et s.

(38) Pour un bilan de ces créations en dehors du moule de la gestion socialiste des entreprises, cf. M. BOUSSOUHAH : "La gestion socialiste des entreprises depuis le début de son application...", article précité, annexes.

(39) Articles 46 de la loi 88.04 précitée qui abroge les articles 2,5 et 57 à 85 de l'ordonnance de 1971. On relèvera au passage que le qualificatif de socialiste à propos de l'entreprise était absent du projet de loi. Il a été ajouté lors de la discussion devant l'Assemblée nationale, cf. JO des débats n 13 et 14 des 19.2.1980 et 25.2.1988.

(40) Il s'agit autant des attributions de cet organe avait en propre que de celles qu'il exerçait en collaboration avec le conseil de direction.

térieure, une réglementation pour adopter les principes de la gestion socialiste des entreprises à la nouvelle organisation (41).

D'autres exemples peuvent être donnés du nouveau rapport des pouvoirs publics aux droits économiques et sociaux : réorganisation de l'agriculture, médecine gratuite, logement etc... La gestion socialiste nous a paru devoir être privilégiée en raison de son caractère exemplaire.

B – LE NOUVEAU DISCOURS DE L'ÉTAT ALGÉRIEN SUR LES LIBERTÉS PUBLIQUES

B – En contrepoint, par un ensemble de réglementations différentes de celles qui prévalaient jusque là, l'Etat algérien semble s'acheminer vers un désengagement relatif de certains secteurs où sa présence était massive, l'ambition étant de restituer un certain nombre d'espaces à la société civile (42). Les réglementations les plus importantes, les plus significatives nous semblent être celle relative à l'investissement privé national et celle relative aux associations.

1 – Il n'est paradoxal qu'en apparence de traiter de l'*investissement privé* dans le cadre d'une présentation synthétique de cette nouvelle citoyenneté qui semble s'amorcer en Algérie. Car sous l'investissement privé se cache plus ou moins bien une liberté publique restreinte, voire tout simplement niée jusque là. Il s'agit de la liberté du commerce et de l'industrie (43).

La loi de 1982 (44) est chronologiquement le troisième cadre normatif depuis l'indépendance en matière d'investissements. Elle succède à la loi de 1963 (45) et au code de 1966 (46) elle est résolument, sinon plus ouverte, du moins moins restrictive que ses devancières et vise à susciter de la part des personnes privées de droit algérien (47) un plus grand engagement dans les

(41) Articles 45 al. 3 de la loi 84.02 précitée : "En outre, les autres organes techniques de la gestion socialiste des entreprises feront, dans le cadre de la législation en vigueur, l'objet d'une adaptation à l'organisation de l'entreprise publique économique par une loi particulière". De même qu'on remarquera au passage que l'entreprise publique économique doit avoir pour objectif "l'approfondissement du caractère démocratique de son administration et de sa gestion" (art. 9 al. 3 de la loi 88.01 précitée).

(42) Expression utilisée faute de mieux. Son imprécision et ses connotations idéologiques en rendent l'usage malaisé. Pour une mise au point extrêmement intéressante cf. CURAPP : "La société civile", PUF éditeur, Paris 1986, 260 p. notamment les articles de F. RANGEON : "Société civile, histoire d'un mot, pp. 9-32 et D. LOSCHAK : "La société civile : du concept au gadget", pp. 44-75.

(43) Non reconduite ou limitée ? l'unanimité ne se fait pas parmi les juristes sur cette question. Cf. C. DAVID : "La liberté du commerce en Algérie" *RASJEP*, 1972 n 3 pp. 633-652; F. BORELLA : "Le droit public économique de l'Algérie", *RASJEP*, 1966 n 3. pp. 449-562 et n 4 pp. 729-853; M. BOUSSOUMAH : "L'entreprise socialiste en Algérie", op.cit, notamment les pages 317 et s.; A. MAHIOU : "Les principes généraux du droit et la Constitution", *RASJEP* 1978 n 3; repris dans *Etudes du droit public algérien*, OPU Alger 1984, particulièrement p. 82.

(44) Loi 82.II du 21.8.1982, précitée.

(45) *JORA* p. 774. *RASJEP* 1964 n 1 p.248.

(46) Ordonnance 66-284 du 15.9.1966, *JOR* p. 901, également in *RASJEP* 1966 n 4 p. 938.

(47) N'est pas concerné par cette loi l'investissement étranger.

investissements économiques. En échange, elle prévoit un certain nombre de facilités (terrains notamment), d'avantages fiscaux et un meilleur accès au crédit (48). De même qu'elle lève les deux principaux obstacles du code de 1966. D'abord elle définit les domaines où peut se déployer l'investissement privé alors que le code de 1966 s'en était tenu à réserver aux capitaux publics les "secteurs vitaux" sans pour autant qu'une définition de ces secteurs ait été adoptée (49), ce qui créait un flou certain. Ensuite elle lève l'hypothèque de la nationalisation expressément prévue "au cas où l'intérêt public l'exigerait" (50). L'Etat ne renonce pas – ni du reste ne peut renoncer – aux attributs qu'il tient de l'exercice de sa souveraineté, mais en renvoyant au droit commun, il banalise l'investissement privé (51). De ce fait l'on passe d'une situation où il n'est que toléré en raison de l'insuffisance du capital public à une situation où il acquiert droit de cité (52).

Cela étant, cette loi n'a pas pour effet de restituer à la liberté du commerce et de l'industrie sa plénitude. A bien des égards, l'Etat reste le maître du jeu par les différents mécanismes d'incitation et de contrôle. Mais c'est le discours qui est tenu pour justifier l'appel aux capitaux privés qui est intéressant.

A l'origine de cette loi, se trouve une résolution du Comité central du FLN (53) révélatrice du changement d'attitude à l'égard des capitaux privés. Ainsi, le "secteur privé national détenu par des citoyens algériens, dans les domaines de l'agriculture, de l'industrie, du commerce... concourt au développement du pays et est garanti dans le cadre de la loi" (54). L'intégration de la bourgeoisie passe par la reconnaissance qui lui est faite du statut de la citoyenneté et par le rôle qu'elle est appelée à jouer pour atteindre l'objectif noble entre tous du développement. Partant de là, nécessité est affirmée de "tracer des perspectives positives aux opérateurs privés et de leur assurer des garanties appropriées en vue de mieux mobiliser au service du développement national, des ressources importantes et des initiatives utiles" pour finalement conclure que "l'investissement privé est une condition essentielle du développement du pays" (55). Cette participation ne s'arrête pas à l'investissement proprement dit, elle va au-delà puisque la même résolution recommande que "les opérateurs du secteur privé national soient associés à

(48) Pouvant aller jusqu'à 30 % du montant de l'investissement.

(49) Le décret annoncé n'a jamais été édicté. Concernant les critères sur lesquels se fondait la commission nationale d'investissements pour accorder les agréments, cf. M. BRAHIMI : "Une lecture du discours politique et juridique sur le secteur privé en Algérie : en guise d'introduction", *RASJEP* 1983 n 3 p. 28 et s.; Voir également A. AMIROUCHE et M.K. CHELGHAM : "Le secteur privé dans la doctrine économique algérienne", *Revue du CENEAP* n 2 Juin 1985.

(50) Article 8 du code de 1966.

(51) M. BRAHIMI, article précité, soutient que cette disposition du code de 1966 est toujours applicable. A tort, car l'article 42 abroge expressément les dispositions du code de 1966.

(52) Cf. sur ce point, A. AMIROUCHE et M.K. CHELGHAM, "Le secteur privé dans la doctrine..." article précité.

(53) Résolution adoptée lors de la session tenue du 22 au 24 décembre 1981; documents reproduits in *RASJEP* 1981 n 4 pp. 819-828.

(54) *Ibidem* p. 819, c'est nous qui soulignons.

(55) *RASJEP* 1981 n 4 p. 819.

l'identification et la solution de leurs problèmes" (56) par le biais des chambres de commerce et des unions professionnelles (57).

A cette brèche dans le quasi monopole de l'Etat sur les activités économiques, répond quelques années plus tard une brèche dans le quasi monopole du parti et de l'Etat sur les structures d'encadrement et d'intégration de la société.

2 – *En matière d'association*, il était connu que la fameuse ordonnance de 1971 (58) n'était en aucune manière le cadre approprié à l'émergence de formes d'organisation qui émanent de la société et qui ne soient pas directement initiées, tolérées et contrôlées par l'Etat. B. Dahak le note bien qui relève que "tout a fonctionné comme si en haut lieu, il avait été décidé que dans le champ des espaces sociaux, l'Etat allait se déployer, se démultiplier, s'installer de façon suffisamment centrale pour que l'on puisse se passer pour longtemps des associations vues alors comme des microcosmes inutiles, les avatars d'une société dont nous ne voulions pas et à laquelle le jacobinisme ambiant rêvait d'en substituer une autre" (59).

C'est à ce dinosaure que s'attaque le Gouvernement au cours de l'année 1987 avec la volonté déclarée de créer ce que le ministre de l'Intérieur a dénommé des "espaces de liberté" (60), ce qui suppose a contrario qu'avant et/ou ailleurs il y avait/il y a des espaces de contrainte. Adoptée (61), la loi allège effectivement de manière notable les procédures prévues par l'ordonnance de 1971. Ainsi l'agrément n'est plus systématiquement requis pour la création d'une association; dans certains cas une simple déclaration suffit (62). De même que les pouvoirs de l'administration ont été, en certains aspects, limités, et ce par divers moyens : obligation de prendre une décision, obligation de motiver, raccourcissement des délais, mise en demeure préalable, etc...

L'étude du débat qui s'est développé autour de cette loi dans la presse autant qu'à l'Assemblée nationale montre la volonté des pouvoirs publics de se décharger de certains domaines au profit des associations civiles : enfance délinquante, enfance abandonnée, troisième âge, culture, environnement etc... Des chiffres approximatifs font état en Algérie en 1988 de 11 000 as-

(56) Ibidem p. 820.

(57) Dans la mise en place des organes d'encadrement de l'investissement privé, on ne semble pas avoir pris en considération cette recommandation. Les commissions d'agrément sont de composition exclusivement étatique et les opérateurs privés n'interviennent également pas directement au niveau de l'OSCI (Office de suivi et de contrôle de l'investissement privé) cf. les décrets 83-98 et 83-99 du 29.1.1983, *JORA*, p. 227.

(58) Sur cette ordonnance qui a suscité peu d'études, cf. M. MIAILLE : "le contrôle de l'Etat sur les associations en Algérie", *RASJEP* n 1, p. 62 et s. et B. DAHAK : "Les associations en Algérie. Réflexions sur les stratégies étatiques vis à vis du phénomène associatif", thèse Montpellier 1982.

(59) B. DAHAK : "les associations", *Algérie-Actualités* n 1122 du 16.4.1987, p. 25.

(60) Rapporté in *Algérie-Actualités* n 1134 du 9.7.1987.

(61) Loi 87-15 précitée. Cf. R. BABADJI : "La loi sur les associations : variations et invariants", *Actualité de l'émigration*, avril 1988.

(62) Le décret 88-16 pris en application de la loi n'apporte toutefois pas toutes les précisions voulues.

sociations (63) alors que dans les années 1970 le seul chiffre connu donne 2185 associations, dont plus de la moitié est composée d'associations de parents d'élèves (609) et d'associations sportives (687) (64).

II – UNE CITOYENNETÉ TOUJOURS SOUS TUTELLE

C'est certes une citoyenneté qui se recentre en ce sens qu'elle prend pour partenaires au dialogue des interlocuteurs de la démocratie classique et qu'elle investit les espaces de cette même démocratie; c'est néanmoins une citoyenneté sous tutelle qui se perpétue. En effet, les nouvelles réglementations ne rompent en aucune manière avec le schéma inauguré dès l'indépendance, schéma "qui consiste à affirmer le principe des libertés, les détailler même pour cependant restreindre leur usage" (65), c'est à dire mettant en place "une citoyenneté conçue comme contrôlée sinon anéantie par un Etat de nature communautaire. L'individu... support indispensable d'une citoyenneté classique n'existant pas" (66). Il est, à cet égard, possible de reprendre mutatis mutandis les conclusions de J. Leca et J.C. Vatin sur les relations Etat-élus locaux. "Le régime algérien se trouve, relèvent-ils, devant deux nécessités contradictoires : accepter une certaine déperdition du pouvoir au profit des centres de décision élus afin de leur faire partager les responsabilités; contrôler cette déperdition afin qu'elle ne mette pas en danger l'assise des autorités en place" (67).

Cela ressort autant des mécanismes de contrôle mis en place dans les réglementations présentées plus haut que dans certaines restrictions apportées à des libertés publiques dans l'intervalle considéré (68).

(63) *El Moudjahid* du 12.5.1988 p. 2 et 3. Le même chiffre a été donné par le ministre de l'intérieur lors du débat devant l'APN.

(64) Cf. le tableau synthétique élaboré par B. DAHAK : "Les associations en Algérie", thèse précitée.

(65) H. GOURDON : "Citoyen, frère, travailleur...", article précité, p. 101. Néanmoins, les deux constitutions qu'a connues l'Algérie ne traitent pas des libertés publiques de la même manière. Celle de 1963 utilise fréquemment le mode de la reconnaissance de libertés publiques qui la transcendent avec notamment le rappel de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Par contre celle de 1976 se place plutôt sur le registre de droits que l'Etat octroie et garantit. Sur cette question, cf. également A. MAHIOU : "Les principes généraux du droit et la Constitution", article précité et A. BENMAGHSOULA : "L'expression et les garanties des libertés fondamentales des droits de l'homme et du citoyen dans la Constitution du 22 novembre 1976", *RASJEP* 1984 n 2, p. 453.

(66) H. GOURDON : "Citoyen, frère, travailleur..." article précité, p. 102. Cf. également M. CAMAU : *la notion de démocratie dans la pensée des dirigeants maghrébins*, CNRS ed. Paris 1971, et H. VAN-DEVELDE : "Quelques signes d'un glissement des notions de peuple et de citoyens à celles de "umma" et "mu'minin" en Algérie depuis l'indépendance", *RASJEP* n spécial 20^e anniversaire, p. 137 et ss.

(67) "L'Algérie politique. Institutions et régime", *Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques*, Paris, 1975, p. 229.

(68) Sans avoir à évoquer celles des libertés publiques dont le régime n'a pas été modifié. C'est le cas par exemple de la liberté de réunion toujours soumise à la très restrictive ordonnance de 1977.

A – UN DÉSENGAGEMENT DE L'ÉTAT, RELATIF...

Si l'on reprend les deux exemples cités plus haut à savoir les lois sur les associations et sur l'investissement privé national il est possible de remarquer que si désengagement il y a, il est loin d'être total. Il se fait de manière prudente et rien ne laisse supposer qu'il s'agisse là d'une étape transitoire vers une situation semblable à celle que connaît le modèle original.

1 – *En matière d'associations* les restrictions apparaissent toujours aux trois niveaux déjà connus, c'est à dire l'objet, le contrôle a priori et le contrôle a posteriori. Au préalable il nous semble intéressant de relever que l'adoption de cette loi n'a pas été sans rencontrer de résistances à l'Assemblée nationale, dans la mesure où les termes de ces résistances sont révélateurs de la fonction qu'assignent les pouvoirs publics aux associations.

La loi sur les associations a été l'objet de 33 interventions de la part des députés (69). Au sein de cet ensemble, 13 se sont prononcés pour associer d'une manière ou d'une autre le Parti au contrôle des associations. Ainsi, à titre d'exemple, un député fera observer que "l'orientation, la modernisation et l'encadrement des masses populaires dans les domaines politique, social et culturel ou économique sont du ressort du Parti "et que ce dernier" est le seul habilité à évaluer les modalités de création de toute association, de son contrôle et de sa dissolution" (70). De même que ce débat est révélateur d'un droit à l'association conçu non en soi c'est à dire comme faculté des citoyens de se regrouper autour d'intérêts communs, mais plutôt comme devant être exercé dans le but de relayer l'action de l'Etat. C'est ce qui ressort nettement du rapport de la commission juridique et administrative : "Si l'action de l'Etat est confinée dans les grandes tâches d'édification du pays, celle des associations... n'en demeure pas moins un relais à l'activité étatique dans une infinité de domaines liée étroitement au bien être et au confort du citoyen" (71).

(69) Journal Officiel des débats de l'Assemblée populaire nationale du 6.7.1987 pp. 6.18.

(70) *Ibidem* p. 12. En fait, la méfiance des députés peut en partie s'expliquer par leur mode de désignation, qui peut à terme être menacé par un mouvement associatif sinon puissant, du moins influent. Aussi n'est-il pas étonnant que lors de ce débat, ce soit le ministre de l'intérieur qui se soit fait l'avocat d'une libéralisation de la législation sur l'association.

(71) C'est également ce qui ressort de la réunion organisée par le ministère de la protection sociale, réunion qui a regroupé les associations à but humanitaire, cf. *El Moudjahid* du 4.5.1987, p. 3. Cf. également A. HAMDI (*Révolution Africaine* n 1217 du 20.6.1987) pour qui la loi "se propose... d'apporter des retouches juridiques adéquates qui permettront de rendre plus fluide et plus efficace l'action de ces associations. Une action de soutien complétant celles du Parti et de l'Etat"; M. KHELLIFI (*Algérie-Actualités* du 2.4.1987) pour qui "l'association s'offre comme un instrument qui décharge l'Etat d'un certain nombre de tâches". Les considérations purement financières sont du reste tellement présentes que B. DAHAK (*Vers la fin de la législation de crise, Algérie-Actualités* du 21.4.1987) n'exclut pas une hypothèse pareille : "Il serait malaisé, dit-il, de croire que la nouvelle vision de l'Etat sur la vie associative n'est en réalité dictée que par des impératifs de crise, l'obligeant à réfréner ses investissements dans le domaine socio-culturel". L'association conçue comme un *relais* se retrouve aussi chez le ministre de l'intérieur pour qui le développement de l'Algérie ayant engendré un accroissement de besoins, leur satisfaction "implique que l'effort de l'Etat soit relayé par la mobilisation de toutes les potentialités humaines et matérielles", sauf qu'il précise que "l'association du citoyen à la gestion de ses propres affaires demeure l'une des lignes essentielles pour toute vie en communauté et un garant sérieux quant à l'approfondissement du processus démocratique engagé par notre pays depuis quelques années" (Actualité de l'émigration précité). C'est nous qui soulignons.

Aussi n'est-il pas étonnant que cette conception de l'association comme relais, comme prolongement de l'État au sein de la société retentisse sur la manière dont est défini l'objet qu'elle peut avoir. De ce point de vue, le décret du 2 février 1988 (72) est venu dissiper les quelques illusions qu'avait pu susciter la loi. Cette dernière avait posé le principe de la déclaration, l'agrément préalable et obligatoire étant conçu comme une exception (73), ce que devait du reste confirmer le ministre de l'Intérieur devant l'Assemblée nationale (74). Or le décret définit les associations soumises à agrément d'une manière telle que l'on en arrive à se demander si réellement la mutation annoncée s'est produite ou si l'on ne reconduit pas avec de légères nuances l'ancienne législation (75). En effet "l'association est soumise à la procédure de l'agrément préalable lorsqu'elle a :

- 1 - Une dimension ou une vocation nationale;
- 2 - Un objet ou une vocation entrant dans un domaine d'activité pouvant être assumée par un service public" (76).

Si le critère de "la dimension nationale" est relativement clair, encore que certaines réserves puissent être émises (77) il ne va de même ni de la "vocation" qui n'est pas un fait constatable mais une propension, ni du domaine d'activité ne pouvant être assumé par un service public (78).

A ce contrôle à géométrie variable sur l'objet s'ajoutent d'autres moyens dont dispose l'administration pour contrôler l'association. Ainsi par exemple à l'égard des dirigeants de l'association, outre les conditions classiques tenant à la nationalité, à la jouissance des droits civiques, il est exigé d'eux de ne pas avoir "une conduite contraire aux intérêts de la Révolution de libération

(72) Décret 88-16 du 2.2.1988 fixant les modalités d'application de la loi 87-15 du 21.7.1988 relative aux associations ainsi que les dispositions statutaires communes aux associations, précité.

(73) Article 3 de la loi 87-15 précitée.

(74) Notamment quand il déclare (*JOD* p.4) que "le principe de la simple déclaration remplace donc l'agrément préalable, érigé en règle de base dans l'ancienne législation et que la production d'une simple déclaration est suffisante pour la création d'une association".

(75) Bien qu'expressément confié par la Constitution à la loi elle-même, la liberté d'association subit du fait même du législateur un phénomène de délégalisation important. Des pans entiers de cette réglementation et non des moindres ont été laissés à la charge du règlement. Pour un inventaire de ces questions voir R. BABADJI, *la loi sur les associations : variations et invariants*, article précité.

(76) Article 8 du décret précité.

(77) Où finit le local et où commence le national ?

(78) Après une période où le service public a subi une sorte d'hypertrophie due à l'omniprésence de l'État, l'on semble s'acheminer actuellement vers une conception plus orthodoxe du droit des activités publiques. Dans son message sur l'État de la Nation de l'année 1987, le Président de la République devait rappeler que "le service public rejoint nécessairement son objet originel et se dégage de l'ambivalence d'organisation et de gestion qui le caractérisait" (*Révolution Africaine*). Les dernières réformes montrent effectivement un recentrage du droit administratif autour de la notion de service public, avec pour corollaire une soumission accrue des activités économiques au droit privé.

et aux choix et options économiques du pays" (79). Dans certains cas, l'administration peut obtenir le changement des dirigeants de l'association (80).

On notera enfin en matière de sanctions pénales deux modifications. Si la peine de prison (1 à 5 ans) a été maintenue, l'amende a été multipliée par 10; elle passe de 3000 à 7000 DA à une fourchette comprise entre 30.000 et 70.000 DA (81). Ensuite, les hypothèses où les sanctions qui peuvent être cumulatives sont prévues ont été augmentées; elles passent de 2 à 6 (82).

2 - On retrouve sensiblement la même logique dans les mécanismes mis en place en matière d'*investissement privé économique national*. La volonté de contrôle et les limitations apparaissent à plusieurs niveaux aussi bien en amont qu'en aval.

En amont d'abord avec la détermination des secteurs où peut investir le capital privé et la fixation d'un montant maximum de l'investissement. En effet, ce dernier est conçu comme devant s'intégrer dans la logique des investissements publics. C'est ce que rappelle la loi lorsqu'elle dispose que "l'intégration des investissements économiques privés nationaux dans le système de planification intervient dans le cadre des plans nationaux de développement" (83) et que "l'agrément des investissements... est octroyé en fonction des priorités, objectifs et prévisions du plan national de développement" (84). Partant de là, les domaines ouverts à l'initiative privée présentent la caractéristique d'être soit liés directement au secteur public : réparation industrielle, maintenance, sous-traitance etc...; soit d'être situés dans les secteurs où s'est manifestée la volonté d'un désengagement total ou partiel (85). De plus le montant maximum de l'investissement pouvant être agréé est fixé à 30 millions de dinars avec néanmoins la possibilité de procéder à l'actualisation de ce montant (86).

L'autre niveau où se manifeste la présence de l'Etat quant à l'investissement privé est celui de l'agrément lui-même. Conçu formellement comme

(79) *Ibid.*, décret précité.

(80) C'est l'hypothèse où les dirigeants de l'association refusent de fournir à l'administration "tout renseignement jugé utile", auquel cas, cela peut entraîner l'obligation pour l'association de renouveler avant le terme fixé par les statuts, l'organe de direction et d'administration (art. 16 de la loi).

(81) Article 7 de la loi 87-15 précitée.

(82) Cf. les articles 5,6,7,14, 17 et 22 de la loi 87.15.

(83) Article 9 de la loi 82.II précitée.

(84) Article 10 de la loi.

(85) Cf. la liste dressée par l'article II de la loi. Ultérieurement, la loi de finances pour 1985 complètera cette liste en y intégrant avec rang prioritaire "les activités de production de biens destinés à l'exportation et les investissements initiés dans le tourisme populaire".

(86) Cette possibilité est prévue par l'article 39 de la loi 82.II : "La loi portant plan national de développement à moyen terme procédera, le cas échéant, à l'actualisation des seuils... compte tenu de l'évolution des coûts d'équipements, matériels et outillages ainsi que des installations et infrastructures nécessaires à la réalisation de l'investissement". Une première réévaluation de ces seuils est prévue par la loi de finances pour 1985 qui porte le montant maximal à 35 millions de DA.

un acte administratif unilatéral (87), il évoque en fait par son contenu et par ses implications le quasi-contrat. En effet, l'étude des facilités, des droits et obligations que la loi prévoit montre qu'il est le lieu d'une intégration quasi consensuelle de l'investissement privé dans la stratégie étatique. Ainsi sa délivrance est subordonnée à un certain nombre de critères que doit viser l'investissement : création d'emplois, valorisation des ressources, matières premières et demi-produits locaux; substitution aux importations; localisation dans les zones déshéritées; exportation; etc... Ce rapprochement est encore plus net lorsque l'agrément accorde des exemptions fiscales et l'accès au crédit (88).

Le dernier niveau est le formalisme imposé à l'investisseur : obligation de passer devant notaire, obligation d'opter pour tel ou tel type de société commerciale selon le montant des investissements (89), restrictions apportées en cas de cession (90) etc...

Ainsi donc, que ce soit dans le domaine économique où dans celui des facultés de la société de s'auto-organiser, le processus d'ouverture est tempéré par la volonté patente d'en assurer le contrôle. D'une certaine manière, même la création de la ligue des droits de l'homme n'échappe pas à cette logique. Les conditions de sa création, la composition du groupe initiateur l'atteste suffisamment (91).

B - LA PERMANENCE DU COUPLE AUTORITARISME/PATERNALISME

La pérennité d'un modèle de relations Etat-citoyen fondé sur le couple autoritarisme/paternalisme ressort également d'un certain nombre de mesures prises durant cette décennie. A l'ouverture contrôlée à laquelle on assiste dans certains domaines, correspondent, par une sorte de système de vases communicants, des restrictions dans d'autres domaines. Deux exemples nous semblent devoir être privilégiés dans ce cadre.

(87) Il s'agit selon les cas d'un arrêté du wali ou d'un arrêté interministériel délivré sur avis conforme d'une commission d'agrément, commission composée exclusivement de représentants de différents ministères.

(88) Une évolution similaire semble s'être dessinée dans l'application du code des investissements de 1966. En principe l'agrément n'était demandé que lorsque l'investisseur sollicitait les avantages et garanties prévues par le code. Cf. Commission ad hoc du FLN, rapport sur l'organisation et le contrôle du secteur privé pour le développement, doc. ronéotypé cité par A. AMIROUCHE et M.K. CHEILGHAM, *Le secteur privé dans la doctrine économique nationale*, art. précité, p. 38 note I; Cf. également K.BELKACEM, *Le code des investissements privés en Algérie*, art. précité. A la différence près toutefois que dans la nouvelle loi, l'agrément est requis quel que soit le montant de l'investissement et même si aucun avantage n'est sollicité.

(89) Entreprises individuelles ou en nom collectif pour les investissements d'un montant maximal de 10 millions de DA et société à responsabilité limitée ou par actions pour les autres investissements (art. 28 et 29 de la loi).

(90) Article 30 de la loi.

(91) Cf. *Algérie - Actualités* du 16.4.1987. Il est du reste significatif que dans l'ensemble des interviews accordées par le Président de la ligue, la question des conditions de la création de la ligue revienne. *Algérie-Actualités* du 30.4.1987; *L'Humanité* du 16.5.1987. *El-Moudjahid* du 17.4.1987 etc...

1 - Le premier exemple est tiré du *nouveau statut de la fonction publique* adopté au cours de l'année 1985 (92). Avec retard le nouveau statut se propose d'étendre aux "travailleurs du secteur des institutions et administrations publiques" (93), les principes retenus par le statut général du travailleur de 1978 (94). Mais à la faveur de ce nouveau statut des fonctionnaires, les pouvoirs publics introduisent une innovation importante dans les obligations du fonctionnaire. Il s'agit d'une "obligation d'engagement au service du Parti et de l'Etat" (95). Il s'agit là d'une rupture importante par rapport à la situation antérieure, c'est à dire celle prévue par le statut de 1966 qui avait retenu le principe de l'obligation de réserve (96).

En vertu de cette dernière, "le fonctionnaire n'est pas tenu strictement au principe du conformisme politique [mais], à une parfaite neutralité dans l'accomplissement de ce service, il peut hors de ce service exprimer ses opinions pourvu qu'il le fasse avec la réserve compatible avec son appartenance à la fonction publique" (97). Cela ne semble pas avoir été retenu sans résistance puisque G. Timsit relève que "dans l'affrontement des conceptions du Parti et de l'administration un certain équilibre semble donc s'être établi à la veille de l'édition du statut puisque le dernier avant-projet avant l'ordonnance du 2 Juin 1966 se soumet avec réalisme aux exigences de l'unicité du Parti et de doctrine sans céder à la tentation de l'autoritarisme" (98). C'est apparemment à cette tentation qu'ont cédé les pouvoirs publics en introduisant cette obligation. Elle est d'autant plus à relever qu'elle est conçue de manière à concerner l'ensemble des fonctionnaires et non pas uniquement ceux titulaires d'emplois de fonctions supérieures dont le régime a été défini avec un cran au dessus en matière de loyalisme (99).

Bien des questions demeurent en suspens sur le contenu de cette obligation, sur les modalités et les organes de son appréciation, sur les sanctions

(92) Décret du 23.3.1985 JORA p. 223.

(93) Par ce secteur sont entendus : l'Etat, les collectivités locales, les personnels de l'APN et de la cour des comptes, du FLN et des organisations de masse, les établissements publics à caractère administratif, les organismes soumis aux règles de la comptabilité publique ainsi que les magistrats sous certaines réserves.

(94) Les premières études de ce nouveau statut montrent que l'objectif d'harmonisation est loin d'être atteint cf. R. ZOUAMIA : "L'adaptation de la fonction publique aux exigences du développement : le cas algérien", thèse Nice, 1986. Ainsi que M. BRAHIMI : "Le statut général du travailleur et les administrations publiques ; des fonctionnaires sans fonction publique" (1^{ère} partie), *RASJEP*, 1987 n 1 p. 29 et s. et n 4 p. 819.

(95) Article 21 du décret précité. Cf. pour une étude de cette disposition au plan de sa légalité, R. BABADJI : "Le fonctionnaire et l'Etat en Algérie; de l'obligation de réserve à l'obligation d'allégeance", *RASJEP*, 1986 n2 p. 335 et s.

(96) Le fonctionnaire "est tenu à une obligation de réserve et doit notamment s'abstenir de tout acte, même en dehors du service, incompatible avec la dignité de la fonction publique ou l'importance des responsabilités qui lui sont confiées".

(97) G. TIMSIT : "Le statut de la fonction publique algérienne", *RASJEP*, 1967 n 2 pp. 203-267.

(98) Ibidem p. 225 cf. également H. BLEUCHOT : "Approches idéologiques de l'élaboration du statut de la fonction publique algérienne", *ROMM* n 15-16, 2e semestre 1973 pp. 206-207.

(99) Cf. le décret 85-214 du 20.6.1985 relatif aux droits et obligations des travailleurs exerçant des fonctions supérieures de l'Etat et du parti, *JORA* p. 793. De nombreuses atteintes à la vie privée de cette catégorie de fonctionnaires sont prévues.

que son absence pourrait éventuellement déclencher. En effet, à ce jour aucune mesure pratique qui puisse répondre à tout ou partie de ces questions n'a été prise. Il n'en demeure pas moins que formulée comme telle, elle peut susciter un malaise dans la fonction publique.

2 - Le deuxième exemple de restrictions apportées aux libertés publiques concerne la *liberté d'expression*. Au cours du mois de mars 1987, le ministre de la culture prend un arrêté instituant un visa d'édition (100). Ce visa d'édition, qui n'est autre qu'une procédure de censure - personne ne s'y est du reste trompé (101) - "est préalable à tout contrat d'édition et à toute impression de livres et de brochures". Il est délivré par le ministre de la culture et du tourisme.

Il n'est pas inutile de souligner le caractère manifestement illégal de cette procédure. La matière des libertés publiques étant expressément confiée par la Constitution à la loi, il n'était en aucune manière de la compétence du ministre d'apporter une restriction de cette ampleur à la liberté d'expression. De même qu'une telle décision ne peut également pas être rattachée au pouvoir réglementaire autonome, ce qui de toute façon aurait nécessité un décret (102). De plus, R.N. Saadi relève que les textes régissant l'édition en Algérie ne font aucune place à une procédure de ce type (103). Cela étant, ce n'est pas la première fois que la hiérarchie des normes n'est pas respectée depuis l'adoption de la Constitution de 1976 (104).

L'argument de l'élévation du niveau de la production éditoriale avancé par le ministre ne résiste pas à l'analyse, ce que montre facilement Y. Nacib, universitaire et directeur de l'Office des Publications Universitaires : le "souci est fort louable. Cependant techniquement et matériellement, il est impossible de faire mieux étudier les manuscrits de toute l'Algérie par une commission du ministère" (105). Il ne résiste également pas à l'analyse dans la mesure où il ne vise que les éditeurs privés. C'est ce qui ressort - contre la lettre même du texte de l'arrêté - des déclarations des proches collaborateurs du ministre, selon lesquelles "par maisons d'édition" l'arrêté entend les seuls éditeurs privés (106). Une mesure ayant pour objet l'élévation du niveau aurait pris en considération d'abord la faible part prise par l'édition privée dans la production éditoriale et ensuite le fait que jusqu'à présent elle est souvent de qualité. C'est toujours Y. Nacib qui constate que "des

(100) JORA p.

(101) Cf. le dossier publié pour l'occasion par *Algérie-Actualités* n 1128 du 28.5.1987. Interrogé, le ministre de la culture juge "le terme de censure... tout à fait inapproprié".

(102) Cf. A. MAHIOU : "Cours d'institutions administratives", OPU, Alger, complément à la 3e éd.

(103) Notamment les textes régissant le droit d'auteur, in "Nayons pas peur des mots", *Algérie-Actualité* n 1128, p. 14.

(104) Entre autres exemples, c'est le cas du code de la famille, de l'obligation d'engagement mise à la charge du fonctionnaire présentée précédemment.

(105) Y. NACIB : "le livre : bilan d'un quart de siècle", *Actualité de l'émigration* n 1344 du 8.7.1987 n° spécial pour le 25^e anniversaire de l'Indépendance, p. 103 il continue "l'arrêté du 1.3.1983 ne règle pas les problèmes de l'édition, il en crée d'autres".

(106) *Algérie-Actualités* du 28.5.1987.

éditeurs comme El Baath, La maison des livres, Laphomic, Khawarysm ou Bouchène ont montré qu'ils pouvaient compléter les catalogues des éditeurs officiels" et que "leur action peut générer une émulation bénéfique" (107).

La motivation réelle n'est donc pas là. Elle n'est que partiellement dans le souci de préserver la morale publique et de prévenir les éventuels écrits subversifs car il n'est pas "de l'intérêt intelligemment compris des éditeurs privés de publier un ouvrage ressortissant d'une quelconque opposition : les périls vers lesquels ils iraient tout droit sont politiques et commerciaux, c'est à dire des poursuites judiciaires et le dépôt de bilan" (108). Elle est probablement dans la volonté de contrôler le processus de "libéralisation", de faire en sorte qu'il se fasse selon un temps décidé par l'Etat, dans les directions choisies par lui et selon des modalités dont il veut rester maître. De ce point de vue les similitudes avec l'évolution que connaissent les autres libertés publiques sont frappantes.

Conclure sur les processus actuellement en cours en Algérie relève de la gageure; tout au plus peut-on relever que la restructuration économique qui entre actuellement dans une phase importante avec la réforme de l'entreprise publique s'accompagne d'une reformulation des rapports Etat-Société. Des espaces jusque là négligés sont revalorisés, des acteurs s'estompent au profit d'autres jusqu'ici en filigrane, des pôles d'intégration prennent progressivement la place de ceux précédemment privilégiés. Il serait néanmoins hasardeux d'en conclure que la philosophie de ces rapports connaisse une mutation décisive. Ce serait méconnaître la sociologie du transfert du modèle étatique, mais c'est déjà un autre débat (109).

(107) "Le livre : bilan d'un quart de siècle", article précité.

(108) *Ibidem*.

(109) Que soulèvent entre autres, chacun à partir de sa discipline :

P. LEGENDRE : *Histoire de l'administration*, PUF Thémis, 1968.

L'empire de la vérité, leçons II, introduction aux espaces dogmatiques industriels, Fayard, Paris 1983.

M. ARKOUN, *Les droits de l'homme en Islam*, Recherches et documents du Centre Thomas More n° 44, Déc 1984, p. 13.

E. LEROY : "L'introduction du modèle européen de l'Etat en Afrique francophone : logiques et mythologies du discours juridique", *Bulletin de l'équipe de recherches en anthropologie juridique*, Paris I, n 5 mars 1983, p. 71.

B. BADIE *Les deux Etats, pouvoir et société en Occident et en terre d'islam*, Fayard, coll. L'espace du Politique Paris 1987.