



تنظم ملتقا دوليا حول
**الدولة الاقليمية: اللامركزية والحكم المحلي، تجربة الدول
المغربية**

**"Etat territorial, décentralisation et gouvernance locale :
L'expérience des pays du Maghreb"**

الدكتور بري نورالدين

جامعة بجاية

مداخلة بعنوان

**Le principe de subsidiarité : Un principe malmené dans les pays du
Maghreb**

فعاليات الملتقى يومي 27 و 28 أفريل 2015

مجمع هيليو بوليس قالمة

الموقع الإلكتروني للجامعة

www.univ-guelma.dz

العنوان

ص ب 401 جامعة قالمة 24000

السنة الجامعية 2014-2015

Le principe de subsidiarité : Un principe malmené dans les pays du Maghreb

Par. Nouredine BERRI¹

Introduction :

Principe de délégation verticale des pouvoirs notamment dans le cadre des fédérations. Il est apparu et évoqué en droit administratif dans les années 1930 mais ses origines remontent à Aristote. C'est un principe selon lequel, les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon. La charte européenne de l'autonomie locale stipule en son article 4 que « *L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber de préférence, aux autorités les plus proches de citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie* ».

L'idée de subsidiarité, considérée dans son aspect organisationnel, induit que chaque niveau de pouvoir ne doit se voir attribuer que les compétences qu'il est le mieux à même d'exercer. Appliquée au domaine des compétences concurrentes, elle permet une actualisation des interventions (des fédérations) lorsqu'elles peuvent agir dans le but d'obtenir un meilleur résultat que chaque Etats pris isolément². Apparu et appliqué donc dans le cadre des fédérations et au niveau de l'union Européenne, le principe de subsidiarité peut également s'appliquer dans le cadre d'un Etat unitaire. Toutefois, pour qu'il soit pris dans son sens organisationnel, certaines conditions doivent être remplies, notamment l'existence d'un pouvoir local, d'une décentralisation, le partage de compétences au sein de l'Etat unitaire etc. Les pays du Maghreb (principalement, le Maroc, la Tunisie et l'Algérie) sont des Etats unitaires. Les

¹ Maître de conférences, Faculté de droit et des Sciences Politiques, Université de Béjaia

² F. Baudin-Cullière, *Principe de subsidiarité et administration locale*, LGDJ, Paris, 1995, p.1. Cf. également, R. Audouin, « La subsidiarité : garantie ou mirage ? », in *Subsidiarité* (s/dir.) J-Y. Naudet, PUA, 2014, pp.49-57

constituants Marocain et Tunisien consacrent expressément ce principe nouveau. Il est pertinent, à ce titre, de prendre en compte la spécificité de chaque pays, étant donné que le Maroc a un régime Royal. L'Algérie est classée dans notre étude, au troisième rang derrière le Maroc et la Tunisie dans la mesure où l'on ne trouve aucune référence à ce principe en droit algérien. Mais avant de se pencher sur la consécration de ce principe et ses applications dans les pays du Maghreb (II), il est judicieux, à notre sens, de préciser les contours cette notion nouvelle dans le jargon juridique (I).

I- De quelle subsidiarité parle-t-on au juste ?

Du fait qu'elle ne soit pas rattachable immédiatement à une autre notion, la subsidiarité est mal connue. Seul le contexte permet de lui donner un sens³. Dès lors une question se pose : la subsidiarité peut-elle être considérée comme une notion juridique ?

Avant de se pencher sur le volet juridique du « *principe de subsidiarité* » (B), sa distinction avec la décentralisation (C), il est judicieux, *a priori*, de préciser le sens du terme *subsidaire* (A).

A- Le sens de la subsidiarité

Étymologiquement, le terme *subsidaire* provient du latin *subsidium* qui signifie « *ce qui est en réserve* », on parle alors de « troupes de réserve » le *subsidia*⁴. Un deuxième sens se révèle à partir de là, celui de renfort ou de secours. Un troisième sens découle logiquement de ce dernier, celui d'aide ou d'assistance.

Littéralement, la subsidiarité est la qualité de ce qui est secondaire. Ce sens se retrouve facilement dans le langage courant. On parle ainsi, d'arguments subsidiaires ou d'indices subsidiaires (dans le sens de secondaire) sans que l'on y prête autrement attention. Cette signification très réduite de la subsidiarité se trouve particulièrement en droit administratif⁵. Mais dans certains cas, une question subsidiaire n'est pas du tout secondaire en ce sens qu'elle est une

³ J-M. Pontier, « La subsidiarité en droit administratif », *RDP*, 1986, pp.1515-1537, cf. p. 1515.

⁴ Cf. F. Delepérée, « Principe de subsidiarité », in colloque AEFLIB- Avril 2013, p. 3

⁵ Ibid. p. 1518. Dans ce sens la subsidiarité exprime l'idée de ce qui est peu important.

question supplémentaire destinée, par exemple, à départager les candidats se retrouvant *ex aequo* au terme des questions principales. Cette analyse, plus pertinente pour la question qui nous occupe, se réfère à l'idée de supplétivité (*complémentarité et supplétivité*). L'idée de *complémentarité* explique largement l'utilisation faite en droit de la notion de subsidiarité. Dans l'organisation administrative, certains organes sont subsidiaires par rapport aux autres. L'expression, « organes subsidiaires » se retrouve, particulièrement, au sein des organisations internationales, tels que le PNUD par exemple par rapport à l'ONU.

B- La subsidiarité : principe du droit administratif ?

Historiquement, le principe de subsidiarité est étranger au droit administratif. Le mot même de subsidiarité ne fait pas partie du vocabulaire politique et administratif *des pays maghrébins*, la question de sa reconnaissance reste posée⁶.

Le principe de subsidiarité fut pour la première fois énoncé par un auteur allemand, de Ketteler, évêque, député à la diète nationale de Francfort en 1848. Cet auteur était lui-même l'héritier d'un courant de pensée issu du Saint Thomas d'Aquin ou d'Althusius⁷.

En tout premier, l'église catholique s'est intéressée aux conséquences de ce principe afin de déterminer la répartition des compétences entre le Pape et les évêques⁸. Le principe appartient d'abord à l'Eglise Catholique, c'est-à-dire au

⁶ Bien que la constitution du Royaume du Maroc le consacre formellement dans son article 140. Voir, Dahir n° 91.11.1 du 29 Juillet 2011 portant publication de la constitution du Royaume du Maroc (textes recueillis par Z. El-Amari), 2^e éd. Dar elfikr El Arabi, 2012.

⁷ V. A-S. Mescheriakoff, « Le principe de subsidiarité : France », in *Droit administratif et subsidiarité* (s/dir.), Robert Anderson & Diane Déom, éd. Bruylant, Bruxelles, 2000, pp.125-151 (cf. p.125). Certains auteurs font remonter l'idée à Aristote, qui exigeait du pouvoir politique qu'il respecte les autonomies, sous peine de tourner au despotisme. V. Ch. Million-Delsol, *Le principe de subsidiarité*, PUF, Coll. « Que sais-je ? », Paris, 1993. Cf. égal. J. Charpentier, « Quelle subsidiarité ? », in *Europe, de la communauté à l'Union*, Rev. Pouvoirs n°69, 1994 (éd. Seuil), pp.49-62.

⁸ V. J.-L. Clergerie, « Les origines du principe de subsidiarité », LPA, n°97, 13 Août 1993, pp. 34-39, du même auteur, *Le principe de subsidiarité*, éd. Ellipses, Paris, 1997, p.7 et s, A l'occasion du 40^e anniversaire de *Rerum Novarum*, Pie XI, dans son encyclique *Quadragesimo Anno* de 1931, réaffirme ce principe de subsidiarité en exposant « Qu'on ne peut enlever aux particuliers, pour les transférer à la communauté, les attributions dont ils sont capables de s'acquitter de leur seule initiative (...). Ce serait commettre une injustice en même temps que troubler d'une manière très dommageable l'ordre social que de retirer aux groupements d'ordre inférieur, pour les confier à une collectivité plus vaste et d'un

droit canonique. Il s'est facilement inséré en droit administratif puisque ce dernier est largement tributaire du droit canonique.

Il découle cependant, de cet aperçu historique que la notion de subsidiarité semble totalement étrangère à la pensée politique et administrative française contemporaine issue des principes de 1789 (hérités après les indépendances et les décolonisations par les pays du Maghreb), lesquels (*principes*) sont par nature hostiles à la vision chrétienne traditionnelle de l'ordre politique, et se fondent sur l'unité de la nation⁹. Toutefois, on constate que dans le contentieux administratif, le juge français emploie souvent (*dans un sens de technique juridique*) l'adjectif « subsidiaire » et l'adverbe « subsidiairement » pour marquer le caractère supplétif de la procédure contentieuse¹⁰.

En tout état de cause, la subsidiarité, en tant que notion, existe en droit administratif¹¹. Il est toutefois plus difficile de l'élever au rang des principes de droit. D'ores et déjà, l'on peut avancer l'idée selon laquelle, la subsidiarité est un principe (d'organisation ordinaire) selon lequel les décisions administratives doivent être prises au niveau politique le plus bas possible, c'est-à-dire le plus près possible de ceux qui sont concernés par ces décisions¹². La notion de principe n'est que peu étudiée par la doctrine administrative et elle n'a fait objet d'aucune définition. Certains principes sont formellement reconnus en tant que tels, d'autres en revanche, ressortent des études de la doctrine. On peut citer à titre d'exemple, outre les célèbres principes généraux du droit, le principe de constitutionnalité, le principe d'impartialité, les principes du service public, le principe de proportionnalité, principe de décentralisation etc. Chaque principe a, bien évidemment, son domaine d'application et à géométrie variable (extensible). En effet, il faut « *chercher dans quelle mesure tel ou tel*

rang plus élevé, les fonctions qu'ils sont en mesure de remplir eux-mêmes », cité par, J-M. Pontier, « La subsidiarité en droit administratif », *op.cit.*, p. 1520.

⁹ De manière très allusive, les sénateurs français avaient fait référence à ce principe à l'occasion du débat au Sénat sur les lois dites de « décentralisation » de 1982. Cf. A.S. Mescheriakoff, *Ibid.*, p. 126

¹⁰ On parle souvent dans ce contentieux d' « action en justice subsidiaire », de « moyens subsidiaires » ou de « conclusions subsidiaires », Cf. A-S. Mescheriakoff, *op.cit.*, p. 126.

¹¹ Il existe également une subsidiarité en droit privé, en matière de procédure civile notamment. Sur la question, voir, C. Habre, *La subsidiarité en droit privé*, Thèse de doctorat en droit privé, Université Paris II, Panthéon-Assas, 2014.

¹² Cf. G. Drago, « Le principe de subsidiarité comme principe de droit constitutionnel », *RIDE.*, Vol.46, n°2, 1994, pp. 583-592.

principe, pratiqué dans un pays donné, à un moment donné, est en conformité avec les autres principes juridiques, et correspond au sentiment de justice relative de l'époque et du milieu, aux besoins sociaux, économiques et politiques »¹³. Une chose est sûre, les principes de droit ne sont pas des règles de droit, ils sont à la frontière du droit, ils gouvernent celui-ci¹⁴. La subsidiarité est alors réceptionnée par le droit administratif. Elle est d'ailleurs, dans son origine, extérieur au juge comme au législateur. Mais cela n'empêche pas l'émergence de nouveaux principes de droit avec l'évolution de celui-ci. En tout cas, selon l'analyse du Professeur Yves Gaudemet, sur les principes généraux du droit administratif, la subsidiarité peut être vue comme étant un principe du droit administratif. Mais, en tant que principe, il présente quelques spécificités par rapport à d'autres principes : il n'est pas lié à d'autres principes ; il se suffit à lui-même et ayant un caractère non immédiatement perceptible¹⁵

La subsidiarité devient une règle qui préside au « partage des pouvoirs ». Encore que cette règle puisse être envisagée sous un autre angle. Des compétences particulières ont été confiées à des collectivités particulières. Mais si celles-ci restent en défaut d'assumer leurs responsabilités, il revient aux autorités supérieures d'intervenir, voire de se substituer aux institutions particulières défaillantes. C'est la fonction de suppléance qui revient à l'État. La subsidiarité peut aussi se présenter comme un principe de fonctionnement de l'État. La question n'est plus de savoir « qui doit faire quoi ? ». Elle est plutôt de savoir « comment vais-je intervenir, dans l'exercice de mes compétences ? ». Quels moyens d'action vais-je mettre en œuvre ? Quels sont ceux qui feront le moins de dégâts ? Quels sont ceux qui se révéleront le plus efficaces ?¹⁶

¹³ Voir, G. Jèze, *Les principes généraux du droit administratif*, T. 1, 2^e éd. p.4 de la préface.

¹⁴ Y. Gaudemet, *Les méthodes du juge administratif*, éd. LGDJ, Paris, 1972, p.35

¹⁵ J-M. Pontier, « La subsidiarité en droit administratif », op.cit, p.1523 et s.

¹⁶ F. Delepérée, « Principe de subsidiarité », in colloque AEFLIB- Avril 2013, p.4

C. Subsidiarité et décentralisation

La décentralisation, dans laquelle des collectivités locales dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière disposent de compétences propres exercées par des organes élus, ne constitue-t-elle pas également une application du principe de subsidiarité ? C'est vrai qu'on trouve dans la décentralisation la marque du principe de subsidiarité, elle a en effet pour but de protéger les collectivités de base face à la puissance de l'Etat¹⁷.

Mais, il existe une différence sémantique entre les deux notions. La subsidiarité n'est pas la décentralisation et cette dernière ne met pas en œuvre la subsidiarité.

Contrairement à la subsidiarité, la notion décentralisation est d'origine doctrinale. Une notion qui conduit à reconnaître un certain nombre de compétences propres aux administrations locales¹⁸. Deux éléments dominant dans la décentralisation : celui de l'élection et celui de la reconnaissance de compétences propres aux collectivités territoriales.

Une autre différence de taille est à signaler ici : c'est celle de la direction des deux notions. Dans la subsidiarité, l'échelon supérieur ne peut intervenir que dans la mesure où l'échelon inférieur n'a pu le faire ; la compétence remonte du bas vers le haut, tandis que, dans la décentralisation, le mouvement est inverse ; la compétence descend du sommet vers la base, celle-ci ne conservant que ce que l'Etat a bien voulu lui laisser¹⁹. En somme, on ne peut amalgamer entre deux mouvements inversés.

Il existe, selon la doctrine, deux types de subsidiarité : la subsidiarité territoriale, celle que nous avons développée ci-haut, et une subsidiarité fonctionnelle. Celle-ci présente tout l'intérêt de notre étude car, elle concerne

¹⁷ J.-L. Clergerie, *Le principe de subsidiarité*, *op.cit*, p. 31 & 32.

¹⁸ En France, la décentralisation est apparue à partir de l'édition de la loi sur l'organisation municipale du 21 mars 1831 ; confirmée par les deux grandes lois d'administration départementale du 10 août 1871 et communale du 5 avril 1884, qui constituent encore aujourd'hui l'épine dorsale de l'administration territoriale française (après les lois dites de décentralisation du 2 mars 1982).

¹⁹ A.-S. Mescheriakoff, « Le principe de subsidiarité : France », *op.cit*, p.135.

directement les domaines d'application de la subsidiarité. Une application, somme toute, limitée dans les pays du Maghreb.

II. Les applications limitées du principe dans les pays du Maghreb

Comme mentionné *supra*, les pays du Maghreb ne consacrent la subsidiarité, en tant principe de droit, qu'en demi-teinte. A la différence du Royaume du Maroc (**A**) et de la Tunisie (**B**) qui consacrent le principe formellement dans leurs constitutions, la législation algérienne (**C**) ne fait aucunement référence à ce principe. Il est toutefois, à signaler que le principe de subsidiarité se trouve extensible à la matière économique. En effet, d'un point de vue fonctionnel, le domaine économique est un terrain fertile à l'application de ce principe nouveau.

A. La consécration constitutionnelle du principe au Maroc

La locution principe de subsidiarité apparaît *expressis verbis* dans le texte constitutionnel Marocain. La subsidiarité est donc un concept de droit positif. En effet, l'article 140/2 de la Constitution Marocaine dispose que « *Sur la base du principe de subsidiarité, les collectivités territoriales ont des compétences propres, des compétences partagées avec l'Etat et celles qui leur sont transférables par ce dernier* »

C'est le seul texte qui fait référence à la subsidiarité. Toutefois, le sens que le constituant Marocain donne à ce principe est loin du sens de la subsidiarité telle que nous l'avons expliqué précédemment. Il s'agit plus de la décentralisation que du principe de la subsidiarité. En effet, l'attribution de compétences propres à des collectivités territoriales ou le partage de compétences entre ces dernières et l'Etat ne veut pas dire que, si la collectivité échoue à son échelon, c'est à la région par exemple, ou à l'Etat d'intervenir. C'est exactement l'inverse. La compétence ne remonte pas de la base vers le sommet mais elle descend du sommet vers la base. Il ne s'agit en somme que d'un partage de compétences, entre l'Etat et les collectivités territoriales, qui se fait traditionnellement dans le cadre de la décentralisation. Or, bien que les collectivités locales Marocaines sont étroitement indépendantes de l'Etat, et si

elles jouissent d'une autonomie, celles-ci ne s'exerce que sur le champ résiduel consenti par le pouvoir central²⁰. D'un autre côté, et comme l'estime un auteur Marocain, « *le pouvoir local est un pouvoir dont l'exercice présente un certain nombre de risques et que pour diminuer autant que possible les éventuels dérapages et les irrégularités aux effets néfastes, il doit impérativement être sous tutelle administrative* »²¹. Il est toutefois, judicieux de préciser que le Maroc a franchi une étape importante dans le processus du partage de compétences entre l'Etat et les collectivités locales (principalement avec les régions)²². Et le fait d'accepter de partager ses compétences avec les régions est un comportement révélateur d'une certaine maturité politique de l'Etat²³. Le principe de subsidiarité semble être la base et le fondement adapté à ce type de répartition des compétences. La concrétisation de l'Etat subsidiaire ne répond pas à un problème de régime politique, mais à un problème d'organisation des compétences de l'Etat et des collectivités locale²⁴.

Il semble toutefois que ce principe est vidé de sa substance originelle puisque le texte constitutionnel vise, selon nous, la répartition traditionnelle des compétences entre l'Etat et les collectivités locales. Enfin, il est admis que l'application d'un tel principe dépend du bon vouloir de l'Etat, seul capable d'offrir à la région les conditions d'un meilleur exercice des compétences

²⁰ Sur ce point, Cf. M.-A. Benabdallah, « Propos sur la décentralisation territoriale au Maroc », in *Les collectivités locales*, Mélanges en l'honneur de Jacques Moreau, éd. Economica, Paris, 2003, pp.19-35 (cf. p.21).

²¹ *Ibid.*

²² Une région est gouvernée par le « Gouverneur » qui est l'équivalent du Préfet en France. Sur la question du partage de compétences, voir, J.-M. Pontier, *L'Etat et les collectivités locales : la répartition des compétences*, LGDJ, Paris, 1978. Cf. également, M. Belkz'bour, *La répartition de compétences entre l'Etat et la région : quel model possible pour le Maroc des régions*, éd. Top-Bris, Rabat, 2011 (en Arabe).

²³ Par compétences propres, il faut entendre une sphère de compétence bien déterminée dans lesquelles l'Etat ou toute autre collectivités locales ne peut plus s'immiscer. Sur ce point, Voir, L. Janicot, « réflexion sur la notion de compétences propres appliquée aux collectivités territoriales en droit français », AJDA, 2004, p. 1574. La notion de compétences propres renvoie au principe d'autonomie, qui constitue, dans les Etats fédéraux et régionaux (Allemagne et l'Espagne par exemple), une technique de répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales qui le composent. Le passage à une régionalisation avancée met le Maroc devant l'obligation de conduire un processus similaire. Mais la spécificité de l'organisation des pouvoirs au Maroc pousse l'observateur à en douter de cette démarche : l'Etat central serait obligé d'admettre un contre-pouvoir au niveau régional. Sur cette question, Voir, T. Zair, « Régionalisation avancée : quelle répartition des compétences », *Revue Marocaine d'administration locale et de développement*, Juillet-Août 2010, pp.27-37.

²⁴ Cf. F. Boudin-Cullière, *Principe de subsidiarité et administration locale*, op.cit, p 14.

transférées²⁵. A notre sens, le Maroc se dirige vers l'application du principe de subsidiarité (*administrative et territoriale*) dans la mesure où l'Etat semble lui préparer un terrain propice²⁶.

B. Le Cas de la Tunisie : vers une nouvelle territorialité !

A l'instar de la constitution Marocaine, le constituant Tunisien consacre formellement le principe de subsidiarité. En effet, l'article 134 dispose que « *Les collectivités locale ont des compétences propres, des compétences qu'elles exercent conjointement avec l'autorité centrale et des compétences qui leur sont transférées par elle. Les compétences conjointes et les compétences transférées sont réparties sur la base du principe de subsidiarité* »²⁷.

Selon cet article, les collectivités locales disposent de trois types de compétences : des compétences propres ; des compétences partagées avec l'Etat et des compétences qui leur sont transférées par l'Etat.

En l'absence de pratique et du fait de la nouveauté du principe en Tunisie, on ne peut avancer un commentaire sur le sens que le constituant veut donner à ce principe. Il est certes, évoqué dans un article qui prévoit le partage de compétences entre le centre et la périphérie.

En outre, selon l'article précité, le principe de subsidiarité ne s'applique que pour les compétences partagées et les compétences transférées. L'Etat est, dans ce cas, tenu par le principe de subsidiarité qui impose d'attribuer la compétence à la collectivité locale du niveau le plus proche du citoyen si elle la mieux habilitée pour l'exercer. Et si une compétence peut mieux être exercée par la commune il faut l'attribuer à la commune, sinon à la région, sinon au

²⁵ Certains auteurs pensent qu'il y'a application de ce principe en parlant de transfert de compétence. Or, il n'en est rien que d'une forme de décentralisation. V. par exemple, T. Zair, *Ibid.* p.29. Un grand pas vers une véritable régionalisation est franchi au Maroc du fait que la région dispose d'un pouvoir réglementaire dans la limite de ses compétences et dans les limites de son territoire. V. Art. 1^{er} et 140/2 de la constitution Marocaine, *op.cit.* L'officialisation de la langue Amazigh dans la constitution Marocaine révèle la volonté du Maroc à dépasser les fausses querelles internes pour faire du Maroc un Etat moderne. V. Art. 5 de la constitution Marocaine, *op.cit.*

²⁶ Pour plus de détails sur les relations Etat-Collectivités locales au Maroc, V.F-P. Blanc, « La régionalisation et la constitution de 2011 : genèse et prospective », in *La constitution Marocaine de 2011 : Analyses et commentaires*, (s/dir. du) Centre d'Etudes internationales, LGDJ, Paris, 2012, pp.307-344

²⁷ Art. 134 de constitution Tunisienne du 27 Janvier 2014.

département, sinon à l'Etat²⁸. On retrouve ici, la compétence qui se dirige de la base vers le sommet.

Une chose est sûre. La situation des collectivités locales a changée avec la constitution de 27 Janvier 2014. Elle contribue au progrès du cadre constitutionnel de la décentralisation en ce sens qu'elle élargie les structures du pouvoir local ou de décentralisation. Il existe, en effet, selon l'article 131 de la nouvelle constitution trois niveaux de collectivités locales. Cet article dispose que « *Le pouvoir local est fondé sur la décentralisation. La décentralisation est concrétisée par des collectivités locales comprenant les municipalités, les régions, et les départements. Chaque catégorie couvre l'ensemble du territoire de la République conformément à une division fixée par la loi. D'autres catégories spécifiques de collectivité locales peuvent être créées par la loi* ».

La loi fondamentale Tunisienne renforce en outre la décentralisation en créant une nouvelle structure qui est le Conseil supérieur des collectivités locales dont le siège est en dehors de la capitale²⁹.

C. L'introuvable principe de subsidiarité en Algérie

Le titre de cette partie de la contribution est à l'origine écrit par un professeur imminent du droit administratif algérien pour conclure à l'Introuvable pouvoir local³⁰. Que dirions-nous du principe de subsidiarité en Algérie ? Le principe de subsidiarité suppose l'existence d'un pouvoir locale (*or, celui-ci n'existe pas*).

En effet, l'applicabilité du principe de subsidiarité suppose l'existence de deux ou plusieurs entités distinctes : une autorité centrale, des collectivités locales ayant des objectifs conformes à leur apparition.

Comme expliqué *supra*, la subsidiarité ne se rattache pas à un régime politique, toutefois, dans le cas algérien, on assiste à la perpétuation du modèle d'intégration absolue et la notion de « *décentralisation continue d'être*

²⁸ V. L. Tarchouna, « L'encadrement constitutionnel de la décentralisation », www.tunisia.unisi.it/

²⁹ L'article 141 de la Constitution Tunisienne dispose que « *Le Conseil supérieur des collectivités locales est une instance représentative des conseils des collectivités locales dont le siège est en dehors de la capitale* ». C'est organisme consultatif en matière de législation financière locale, de planification, de développement et d'équilibre régional

³⁰ R. Zouâmia, « L'introuvable pouvoir locale », *Revue insaniyat*, n° 16, Janvier-Avril 2002, pp.31-53

galvaudée pour englober des situations auxquelles elle ne s'applique nullement »³¹. En effet, le principe de la décentralisation est vidé de toute sa substance en droit algérien. Ce phénomène se constate aisément dans les cas suivants :

-Le wali, qui est l'équivalent du Président de région dans le système français (élu au suffrage universel), est désigné comme organe exécutif ;

-La pérennisation du pouvoir de tutelle par les représentants de l'Etat au niveau des communes. Un contrôle préalable, c'est-à-dire les délibérations des APC ne sont exécutoires qu'après approbation de l'organe de tutelle (Chef de Daïra, qui représente une forme de déconcentration et qui détient un pouvoir de réformer les décisions des APC). Un tel contrôle est reconnu dans les démocraties libérales au juge administratif.

Une autre aberration portée au principe de décentralisation dans l'expérience algérien est celle de la nomination du secrétaire général des mairies importantes par décret présidentiel, alors qu'il est placé sous l'autorité hiérarchique du président de l'APC³². Au plan fonctionnel, les collectivités locales restent en situation de large dépendance du centre dans la mesure où elles ne disposent pas de sources de revenus propres (absence de fiscalité locale). De ce fait, on assiste « *à la clientélisation des élites locales à travers la centralisation des ressources financières aux mains de l'Etat* »³³ au point que les élus locaux sont considérés par les citoyens comme des recrues du pouvoir central. Il existe en somme, une sorte de subsidiarité à l'Algérienne dans la police administrative (*les autorités déconcentrées de l'Etat contrôle l'action des instances élues*).

En outre, les collectivités locales demeurent marginalisées s'agissant de la planification urbaine, qui s'inscrit dans le cadre de l'aménagement du territoire, qui est subordonnée à la planification économique dont l'initiative revient essentiellement au pouvoir central.

³¹ R. Zouâmia, Ibid., p. 43

³² Le secrétaire général de la mairie est nommé, en France, par le Maire. R. Zouâmia, Ibid. p. 45.

³³ R. Zouâmia, « L'introuvable pouvoir local », op.cit, p.46.

In fine, les problèmes socio-économiques que vivent les régions rurales en Algérie du fait du développement démographique important et l'apparition de « *villages-communes* », suscitent au moins, la révision ou la provocation d'un nouveau plan de décentralisation. Une nouvelle orientation s'impose dans ce domaine pour mieux prendre en charge les attentes des citoyens des régions rurales³⁴. Autrement, la solution aux problèmes endémiques dans lesquels se trouvent les citoyens réside à notre sens dans le processus de « l'Etat-régionalisé » comme c'est le cas du Maroc ; un processus inspirée de l'expérience espagnole³⁵. Le Maroc, soucieux de la modernité du Royaume, a procédé à la création des régions qui disposent d'un pouvoir réglementaire. En effet, l'article 140/2 de la constitution marocaine de 2011 dispose que « *Les régions et les autres collectivités territoriales disposent dans leur domaines respectifs, dans leur ressort territorial, d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs attributions* ». Un pouvoir réglementaire qui ne doit pas violer les assises de l'Etat unitaire et qui ne doit pas violer le pouvoir réglementaire d'exécution des lois que les articles 89 et 90 de la Constitution attribuent au Chef du Gouvernement³⁶. Une lecture synthétique des dispositions de la Constitution marocaine nous permet de dire que les collectivités territoriales gèrent démocratiquement leurs affaires (art.135/2) sur la base du principe de libre administration (art.136). Une telle tendance (régionalisation administrative) ne peut avoir lieu en Algérie que si le pouvoir en place l'accorde. Or, l'on constate que le pouvoir politico-militaire rechigne à ce que

³⁴ On constate une insuffisance du nombre de communes au niveau des régions rurales. A titre d'exemple, une commune de la wilaya de Béjaia (Amizour) a 53 villages dont 10 au moins, sont aptes à devenir des communes. De même la récente création des wilayas dans le sud algérien ne suffit pas à combler le faussé qu'existe entre citoyen et administration.

³⁵ Sur ce point, voir, .F-P. Blanc, « La régionalisation et la constitution de 2011 : genèse et prospective », *op.cit.* Il ne s'agit pas, toutefois, de créer un Etat fédéral ou totalement régionalisé à l'instar de l'Espagne mais bien de réduire les effets d'une décentralisation excessive et ce, au profit surtout d'une région particulière (le Sahara occidental). Le Roi Mohamed 6, dans son discours avant la révision de la Constitution parle de processus de régionalisation qui a pour but de régler un conflit latent en avançant que cette région est le premier bénéficiaire de la régionalisation avancée. Pour plus de détails sur ce point, voir, M. Touzeil-Divina, « Un rendez-vous constitutionnel manqué ? Où fleuriront au Maroc le Jasmin et la fleur d'oranger ? », RDP, n° 3, 1^{er} Mai 2012, p.687.

³⁶ Sur les applications et l'étendue du pouvoir réglementaire local au Maroc, voir, M. El Yaâgoubi, « Le pouvoir réglementaire local au Maroc (Art. 140/2 De la Constitution) », in *La Constitution Marocaine de 2011 : lectures croisées*, (S/dir. de) A. Bouachik, M. Degoffe & Ch. Saint-Prot, éd. Maghrébines, Casablanca, 2012, pp.125-138.

de nouveaux centres de décisions soient créés dans le pays. Le pouvoir diabolise au contraire une telle solution en avançant que l'idée de la régionalisation est porteuse de division du territoire et du peuple algérien (*sous la houlette de la fameuse main étrangère*), et que l'unité du territoire nationale « constitue une des constantes sur lesquelles le pouvoir ne peut faire de concessions quelles que soient les alternatives avancées, à savoir la régionalisation, le fédéralisme ou l'autonomie »³⁷.

Conclusion :

Le principe de subsidiarité ne concerne pas uniquement les rapports entre niveaux des appareils publics. Il s'agit d'un concept beaucoup plus large, applicable même à la réflexion sur l'intervention publique dans l'économie. En effet, il existe une notion de subsidiarité fonctionnelle, qui correspond ici à l'idée selon laquelle la puissance publique ne doit pas intervenir que lorsque les mécanismes naturels du marché produisent des résultats négatifs³⁸.

L'Etat, via le ministre du commerce, reste le gardien de l'ordre public économique. Si le Conseil de la concurrence se trouve dépassé pour mettre fin à une pratique économique illégale et qui touchent à l'économie nationale, l'Etat interviendra sous cette « casquette ». Il y'a là, une sorte de subsidiarité fonctionnelle. C'est-à-dire, une compétence qui remonte du bas vers le haut en matière économique³⁹.

Le principe de subsidiarité est de nature à redynamiser le débat toujours d'actualité sur les relations entre le centre et la périphérie. Il est, en effet, à la fois un principe d'organisation sociale, qui veut que l'on ne retire à l'individu ou aux groupements qu'il constitue que les tâches qui ne peuvent être effectuées de manière plus efficace et plus satisfaisante par un groupement de

³⁷ I. Amnay « Un débat nouveau », Journal El Watan, 10 septembre 2001, cité par R. Zouaïmia, « L'introuvable pouvoir local », *op.cit*, p. 53. L'Espagne, l'Allemagne ou le Maroc demeurent des pays Unis malgré la régionalisation ou le fédéralisme.

³⁸ Cf. J.-B. Auby, « Subsidiarité et droit administratif », Revue mensuelle LexisNexis, JurisClasseur-Droit administratif, n° 1 – Janvier 2005, p.3. Voir également, F. Moderne, « existe-t-il un principe de subsidiarité fonctionnelle ? », RFDA 2001, p.563

³⁹ Ce principe de subsidiarité fonctionnelle demeure toutefois limité en ce sens que les autorités de régulation des marchés (soumis à régulation) demeurent dans une situation de large dépendance au pouvoir exécutif. Sur ce sujet, V. R. Zouaïmia, *Les instruments juridiques de la régulation économique en Algérie*, éd. Belkeise, Alger, 2012. Cf. également, N. Berri, *Les nouveaux modes de régulation en matière de télécommunications*, Thèse de doctorat en droit, Université de Tizi-ouzou, 2014.

niveau supérieur. Un principe technique de répartition des compétences entre les autorités locales, régionales et nationales ; une invitation à changer le mode d'intervention de l'Etat dans le sens qui favorise l'initiative en l'incitant à aider à faire au niveau adéquat plutôt qu'à faire lui-même⁴⁰.

Le principe de subsidiarité est désormais constitutionnel au Maroc et en Tunisie. Pour mesurer son efficacité ou bien le degré de sa mise en œuvre, une longue période de maturation est exigée. En effet, en droit administratif comme en droit constitutionnel, l'opérationnalisation technique des concepts (*nouveaux*) suppose toujours une longue période de maturation. La consécration de ce principe reste plus éloquente au Maroc qu'en Tunisie du fait de la régionalisation territoriale au Maroc. Il reste que les deux Etats ont franchi une étape non négligeable dans le processus démocratique et surtout, dans le processus de la participation des citoyens à la gestion de leurs affaires⁴¹. En Algérie, en revanche, on ne trouve aucune référence à ce principe. C'est, à notre sens, normal dans la mesure où l'on dispose encore d'une décentralisation malmenée.

⁴⁰ C'est à la base une initiative européenne qui appelle les Etats membres de l'Union à faire de même. Cf. CE. *Définition et limite du principe de subsidiarité*, Document du Conseil de l'Europe (communes et régions d'Europe) n° 55, éd. du Conseil de l'Europe, 1994, p. 32.

⁴¹ Voir par exemple, s'agissant de la démocratie participative, l'article 168 et suivant de la Constitution Marocaine, *op.cit.* Le constituant Marocain n'hésite pas, par ailleurs, d'intégrer des concepts nouveaux dans le jargon constitutionnel (bonne gouvernance « Partie 12, art. 154 et s », démocratie participative, organes de bonne gouvernance... »). La constitution Tunisienne consacre également ces principes nouveaux (bonne gouvernance, art.13, les organes constitutionnels indépendants en référence aux autorités de régulation du droit comparé (ex. l'organe de régulation de l'audiovisuel, art. 127).