

REFLEXIONS SUR LA DECENTRALISATION A TRAVERS L'AVANT PROJET DE CODE DE LA WILAYA.

R. KHELLOUFI

Enseignant à l'école nationale d'administration

d'Alger.

Les différentes constitutions de l'Algérie ont, tour à tour, consacré les notions de démocratie et de décentralisation comme fondements et modes d'organisation des institutions de l'Etat.

Ces mêmes fondements ont servi à la mise en place des institutions administratives. La construction de ces institutions a débuté par la base. En 1967, l'Assemblée populaire nationale¹ vote une loi portant code communal ; en 1969, la wilaya a été instituée comme autre collectivité territoriale mais en même un échelon intermédiaire entre la commune et l'administration centrale et ce par une loi² qui a prévu ses règles d'organisation et de fonctionnement ainsi que les attributions de ses organes. A côté de ces institutions administratives classiques, une nouvelle catégorie d'institutions a vu le jour d'une manière soutenue, à partir de 2000, sous la forme d'autorités administratives indépendantes³

¹ Le premier code communal a été adopté dans le cadre de la loi n° 67-24 du 18/01/1967 ; un deuxième code, actuellement en vigueur, a été promulgué par la loi 90-08 du 07/04/1990

² Le premier code de la wilaya a été adopté dans le cadre de la loi n° 69-38 du 02/05/1969 modifiée et complétée ; un deuxième code, actuellement en vigueur, a été promulgué par la loi n°90-09 du 07/04/1990

³ R. KHELLOUFI Les institutions de régulation. Revue algérienne 2003 n° 2 p. 4

La wilaya, objet de notre réflexion, a toujours fait l'objet d'une attention particulière de la part des autorités administratives centrales en ce qu'elle constitue l'articulation essentielle et la cellule fondamentale de l'administration locale et territoriale de l'Etat.

Cette attention a débouché, en 2005, sur un avant projet de loi⁴ tendant à modifier la loi n° 90-09 du 7/4/1990 relative à la wilaya.

Cet avant projet retient rapidement l'attention du fait de nouvelles dispositions qui touchent principalement au fragile équilibre qui existe entre les deux organes de la wilaya (l'assemblée populaire de la wilaya et le Wali). Il incite également à la réflexion en ce qu'il touche à la répartition des pouvoirs reconnus à ces mêmes organes.

En effet, la wilaya représente la seule institution administrative territoriale où cohabitent un organe élu directement par les citoyens de la wilaya, en l'occurrence l'assemblée populaire de wilaya et un organe nommé par la plus l'autorité administrative de l'Etat, en l'occurrence le Wali ; de ce fait, elle est la seule institution où se conjuguent et s'entremêlent les systèmes de décentralisation et de déconcentration.

Les pouvoirs publics ont lancé, depuis 1999 et d'une manière plus profonde, trois grands projets de réforme concernant les domaines de la justice, de l'enseignement et des structures et missions de l'Etat. Le comité de réforme des structures et des missions de l'Etat, installé en 2001 par le Président de la République, a remis un rapport à ce dernier dans lequel des recommandations ont été formulées dans une perspective d'une plus grande décentralisation au bénéfice des collectivités territoriales et donc de la Wilaya.

Suite à ces recommandations, il serait logique et légitime d'attendre que cet avant projet de loi sur la Wilaya contienne des dispositions qui corrigent la loi n° 90-09 du 07/04/1990 relative

⁴ Un autre projet de loi a été également élaboré pour la commune.

à la wilaya remarquable par la large place qu'elle accorde à la déconcentration par rapport à la décentralisation.

Ce premier constat de l'état de la décentralisation dans cette loi constitue un premier intérêt de la réflexion sur la décentralisation.

Le deuxième intérêt ressort de l'analyse des dispositions contenues dans l'avant projet de loi au regard de la loi 90-09 sus citée et des recommandations du comité de réforme des structures et des missions de l'Etat ; autrement dit, cette réflexion tentera, principalement, de mesurer et d'apprécier les perspectives des pouvoirs publics quant à la décentralisation à travers l'avant projet de loi sur la wilaya. L'analyse de l'avant projet de loi sur la commune⁵ renseignerait également sur la question ; cependant, le choix porté sur l'avant projet de texte sur la wilaya reste un indicateur efficace dans ces réflexions en ce que la wilaya constitue l'échelon intermédiaire en l'autorité administrative centrale et la collectivité territoriale de base que représente la commune et exerce , en même temps, le contrôle de tutelle sur la commune.

Cependant, il y a lieu de souligner que les résultats de cette réflexion trouvent sa principale limite dans le fait qu'ils sont tirés d'un texte juridique qui n'a ni « l'autorité de la chose légitimée » ni « l'autorité de la chose décidée ».

Cet « handicap juridique » ne pourrait constituer un obstacle à la réflexion et empêcher toute recherche dans la mesure où les projets de textes renseignent, dans une large mesure, sur la volonté de leurs auteurs ; de plus la pratique juridique montre que les projets de loi présentés par le gouvernement sont très rarement modifiés lors de le passage devant l'organe législatif.

Les premiers résultats de ces réflexions font ressortir, à partir de quelques aspects juridiques de l'avant projet de loi, un élargissement de la sphère de la déconcentration au détriment de celle de la décentralisation.

⁵ L'analyse de cet avant projet de loi ne sera pas étudié dans ce travail.

Les réflexions de ce travail n'épuisent nullement l'analyse de l'étendue de la décentralisation au niveau de la wilaya car une étude approfondie d'autres dispositions du présent avant projet et également celle des procédures concernant les aspects budgétaires et fiscaux déboucheront sans aucun doute sur les mêmes résultats.

La démarche retenue pour exposer ce « glissement » vers plus de déconcentration au niveau de la wilaya se fera, à partir d'une lecture comparée entre les dispositions de la loi 90-09 sus citée et celles de l'avant projet de loi, sur trois axes ou aspects fondamentaux de la wilaya à savoir :

- le régime juridique de la wilaya (I° partie) pour constater d'une part la consécration expresse au plan législatif de la déconcentration, d'autre part l'utilisation de la technique du renvoi au règlement comme « moyen légal de légiférer »

l'organisation et le fonctionnement de son organe élu, l'assemblée populaire de wilaya (II partie) pour montrer l'intervention du Wali et la mise en place de procédures lourdes gênant aussi bien l'organisation que le fonctionnement de cet organe décentralisé.

le contrôle de tutelle sur ses actes (III partie) qui est élargi à des domaines aussi variés qu'importants pour démontrer la remise en cause des attributions reconnues par la loi à l'assemblée élue et donc la remise en cause de la décentralisation.

1° PARTIE : LE REGIME JURIDIQUE DE LA WILAYA OU LA CONSECRATION DE LA DECONCENTRATION ET L'OPTION POUR LA TECHNIQUE DU RENVOI AU REGLEMENT.

Deux principaux résultats ressortent de l'analyse du régime juridique de la wilaya, prévu dans l'avant projet de loi, il s'agit :

d'une part, de la qualification de la wilaya d'une manière claire et expresse comme étant également une circonscription déconcentrée ; autrement dit, la consécration au plan législatif du principe de la déconcentration au niveau de la wilaya (paragraphe 1^{er})

d'autre part, de l'utilisation de la technique du renvoi aux textes réglementaires qui déplace pour ne pas dire qui dévalorise la cadre juridique de la wilaya (paragraphe 2).

A/ Le statut de la wilaya : une collectivité territoriale et une circonscription déconcentrée

La wilaya a, depuis son premier statut juridique de 1969, été décrite comme étant une « collectivité territoriale » et une « circonscription administrative ».

A ce propos, l'article 1^{er} de la loi 90-09 du 7/4/1990 relative à la wilaya dispose que : « **la wilaya une collectivité publique territoriale dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière.**

Elle constitue une circonscription administrative de l'Etat ».

En tant que **collectivité territoriale** et du fait du statut représentatif de l'assemblée populaire de la wilaya, la wilaya est une institution décentralisée. Ce caractère est également conforté par l'autonomie financière et la personnalité juridique qui lui sont reconnues ainsi que le contrôle de tutelle qui s'exerce sur les actes et les organes de l'assemblée populaire de wilaya.

Par contre, sa qualification de **circonscription administrative de l'Etat** permet de la considérer comme une institution administrative locale de l'Etat, c'est-à-dire une représentation de l'administration centrale au niveau local avec toutes les conséquences qui découlent de la relation de déconcentration qui existe entre ces deux niveaux d'administration.

Le statut juridique de l'autre organe de la wilaya, à savoir le wali, constitue un autre élément en faveur de la déconcentration puisque ce dernier est nommé par l'administration centrale et est considéré comme le représentant de l'Etat et le délégué du gouvernement au niveau de la Wilaya (article 92 de la loi 90-09).

Or, dans l'article 1^{er} de l'avant projet de loi :

« La wilaya est une collectivité territoriale, dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elle a des attributions économiques, sociales et culturelles. Elle est également une circonscription déconcentrée de l'Etat »

Une lecture comparée de ces deux articles premiers permet de constater d'une part, la reconduction de certaines dispositions, d'autre part, l'introduction d'éléments nouveaux.

Les éléments reconduits concernent :

- la qualification de la wilaya comme étant une collectivité territoriale
- la reconnaissance de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

Ces éléments perpétuent et confortent l'idée de la décentralisation territoriale reconnue à la wilaya.

Quant aux éléments nouveaux de l'avant projet de loi, il s'agit de la suppression de certains termes comme les mots « publique » et « administrative » ; et l'introduction d'autres termes comme les mots « également » et « déconcentré ».

Si la suppression du mot « publique » n'a pas d'incidence quant à la réflexion sur la décentralisation elle contribue néanmoins à

l'harmonisation de la définition de la wilaya avec les dispositions de l'article 15 de la constitution de 1996⁶ ; par contre, l'introduction du mot « déconcentré » précédé du mot « également » affirme, sans équivoque aucune, que la wilaya est, au plan législatif, une institution administrative déconcentrée ; cette qualification clarifie, par la même occasion, l'imprécision de mot « administrative » qui figure dans le code actuel de la wilaya.

Cette affirmation claire et expresse donne indubitablement naissance à trois inéquations fondamentales, à savoir:

personnalité juridique et déconcentration
autonomie financière et déconcentration
décentralisation et déconcentration

Cette situation de « cohabitation » de deux systèmes nécessite, au risque de paraître quelque peu scolaire, le rappel de quelques éléments qui les caractérisent.

Si quelques éléments de ressemblance existent entre ces derniers en ce qu'ils constituent deux techniques de gestion administrative, réalisent une division du travail et permettent une prise de décision sur place, il n'en demeure pas moins qu'ils présentent des différences de nature sur un certain nombre de plans.

Sur le plan sémantique, on parle d'administration de l'Etat dans le cas de la déconcentration et de l'administration locale dans le cas de la décentralisation.

Sur le plan politique, dans la déconcentration les organes sont le reflet fidèle et l'instrument docile du pouvoir central ; dans la décentralisation les organes ont leur identité propre et jouissent d'une plus grande autonomie.

Sur le plan administratif, la déconcentration n'est qu'un aménagement territorial de l'administration d'Etat, un

⁶ Article 15 de la constitution de 1996 : « les collectivités territoriales de l'Etat sont la commune et la Wilaya »

aménagement pratique de la centralisation ; elle n'a pas de valeur démocratique car la relation qui s'établit entre l'autorité supérieure et l'autorité déconcentrée est une relation d'ordre qui implique l'obéissance de subordonné local.

La décentralisation est un système d'administration dans lequel la décision n'est pas prise au nom et pour le compte de l'Etat par l'un de ses agents mais au nom et pour le compte d'une institution administrative par un organe qui émane d'elle. De plus et d'une manière principale, elle obéit à un découpage territoriale où l'on distingue nettement les collectivités locales de l'administration centrale .Elle a une valeur démocratique de part la représentation directe des populations locales. Enfin, la relation qui existe entre les collectivités territoriales et l'administration centrale réside dans le respect des attributions reconnus légalement à ces deux niveaux et le contrôle qui s'exerce par la seconde sur les premières est assez souple.

Ce bref rappel des éléments respectifs de la déconcentration et de la décentralisation montre que la différence entre ces deux techniques d'administrations ne s'accommode pas et ne peut laisser place à une cohabitation sauf prédominance de l'une d'elles.

Si à ce stade de la réflexion, il n'est pas aisé de déterminer l'élément prédominant, il est par contre aisé d'avancer que la règle de la déconcentration est introduite clairement comme système de gestion administrative au niveau de la wilaya.

Ainsi, un premier résultat peut être tiré pour dire que le passage de l'expression « circonscription administrative » qui figure dans l'énoncé de la loi 90-09 relative à la wilaya à l'expression « circonscription déconcentrée » précédé du mot « également » de l'article 1^{er} de l'avant projet de loi démontre clairement et officiellement une « intrusion » de la déconcentration dans la sphère de la décentralisation.

L'analyse du cadre juridique de la wilaya sera un autre niveau où se vérifiera cette tendance à limiter la décentralisation au niveau de la wilaya.

B/ Le cadre juridique de la wilaya : un cadre législatif ?

Les constitutions algériennes ont successivement énoncé que le cadre juridique des collectivités territoriales relève du pouvoir législatif ; pour cela, deux textes portant code de la wilaya ont été formulés par deux lois ; la première sous forme d'ordonnance⁷ n° 69-38 du 28/05/1969 ; la seconde sous la forme d'une loi n° 90-09 du 07/04/1990.

L'avant projet de texte, objet de cette réflexion s'inscrit également dans cette optique ; or, il ressort de la lecture de l'ensemble des articles de l'avant projet que les rédacteurs du projet de texte ont utilisé 28 fois la technique du renvoi aux textes réglementaires pour préciser les modalités d'applications du texte principal (dans la loi n° 90-09 sus citée, il n'en existe que 9).

S'il est admis que la technique du renvoi peut s'expliquer et résulter du caractère général et impersonnel de la loi en ce que cette dernière ne peut réglementer, à elle seule et d'une manière détaillée l'ensemble des situations juridiques, il n'en demeure pas que son utilisation renferme une volonté et constitue une forme de récupération du pouvoir législatif par le pouvoir exécutif ; cette volonté est d'autant plus marquée lorsque le recours à cette technique est multiplié.

De plus, les domaines ayant fait l'objet de renvoi au domaine réglementaire indiquent d'une manière claire et précise les perspectives des autorités administratives centrales quant à sa politique de décentralisation.

A ce propos, les articles de l'avant projet de loi ayant fait l'objet de renvoi au règlement concernent des domaines en rapport direct avec les aspects fondamentaux de la décentralisation au niveau de la wilaya ; il s'agit notamment :

de l'organisation et du fonctionnement de l'assemblée populaire de wilaya

⁷ Cette ordonnance prise durant la période 1965-1976 ne remet pas en cause la valeur législative de ses dispositions

du contrôle administratif exercé sur les actes de l'assemblée élue

des pouvoirs attribués à l'organe nommé, le Wali

- de la gestions des biens de la Wilaya.

Ces renvois peuvent constituer un facteur de blocage.

En effet, les articles renvoyant au règlement ne prescrivent aucune période pour l'élaboration des textes d'application, élaboration qui relève ainsi de la discrétion de l'autorité détentrice du pouvoir réglementaire ; de plus, il n'existe pas dans la jurisprudence administrative algérienne de décision de justice obligeant les autorités administratives à prendre des textes d'applications d'une loi ; certes, les décisions de justice sont rendues à la suite de recours mais la position de la jurisprudence administrative algérienne en matière d'actes de gouvernement laisse supposer que le juge administratif rejetterait, pour ce motif, toute action tendant à obliger l'administration à prendre des textes d'application d'une loi.

Ainsi, la conjugaison du pouvoir discrétionnaire de l'autorité administrative détentrice du pouvoir réglementaire et de la position du juge administratif constitue, dans une certaine mesure, un facteur de blocage du fonctionnement de la wilaya.

Ces renvois peuvent être également utilisés comme une technique pour limiter la décentralisation en la délimitant en dehors du cadre législatif.

En effet, l'élaboration des textes d'application et leur contenu relèvent de la seule appréciation de leurs auteurs qui peuvent interpréter le sens et la portée des dispositions législatives⁸ et ce, conformément à l'objectif qu'ils estimerait assigner à la participation des institutions administratives locales.

⁸ Georges VEDEL a écrit : « interpréter ce n'est pas découvrir une vérité cachée, c'est la vouloir »

De plus, ces textes d'applications pris sous la forme de décrets bénéficient d'une large immunité juridique et ne peuvent être remis en cause que par leurs auteurs.

Cette immunité se situe à deux niveaux ; au niveau constitutionnel et au juridictionnel.

Au niveau constitutionnel, l'article 165 de la Constitution de 1996 énonce que le Conseil constitutionnel se prononce notamment sur la constitutionnalité des règlements ; l'article 166 dispose quant à lui que le Conseil constitutionnel est saisi par la Président de la République ainsi que le président de l'assemblée populaire nationale et le Président du sénat.

Appliquées au contrôle éventuel des décrets prévus par l'avant projet de loi, les dispositions de ces deux articles permettent de supposer que la saisine du Conseil constitutionnel ne peut être effectué que par leur auteur. Le président de l'Assemblée populaire nationale et le président du Sénat étant incompétent en la matière, peut on, dans cette hypothèse, imaginer une saisine du dit Conseil par le Président de la République, pour effectuer ce contrôle sur les textes qu'il aurait pris, les deux autres autorités étant incompétentes en la matière?

Au niveau juridictionnel, ces textes d'application ne sont pas contrôlés par le juge administratif au regard de sa position vis-à-vis des actes de gouvernement.

A ce stade de la réflexion, un deuxième résultat permet de dire que le cadre juridique de la wilaya constitue « un pont juridique » à la déconcentration en ce que les règles effectives des principaux aspects du droit de la wilaya sont contenues dans les textes d'application.

Les règles d'organisation et de fonctionnement de l'organe élu sont un autre moment permettant de mesurer la réalité de la décentralisation.

II° PARTIE : L'INTERVENTION DE L'AUTORITE DE TUTELLE ET DU WALI DANS L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DE L'ASSEMBLEE POPULAIRE DE LA WILAYA.

L'avant projet de loi a également prévu un certain nombre de dispositions relatives à l'organisation et au fonctionnement de l'assemblée populaire de wilaya allant dans le sens d'une plus grande intervention de l'autorité de tutelle et même du Wali

A/ L'intervention de l'autorité de tutelle.

Cette intervention touche des domaines importants comme le règlement intérieur, la procuration, la démission ou la suspension d'un membre de l'organe élu ou la dissolution de l'assemblée populaire de wilaya.

1/ En ce qui concerne le règlement intérieur, l'article 10 de la loi relative à la wilaya dispose que « l'assemblée populaire de wilaya élabore et adopte son règlement intérieur » alors que l'article 9 de l'avant projet de loi rajoute les dispositions suivantes : **«conformément à un règlement intérieur-type. Les modalités d'application du présent article sont définies par voie réglementaire ».**

Si ces nouvelles dispositions expliquent le souci de l'auteur du texte d'appliquer le principe d'égalité à la collectivité territoriale-wilaya, il n'en demeure pas moins qu'il constitue un moyen légal d'intervention direct et réel de l'autorité administrative centrale dans l'organisation et le fonctionnement d'une institution décentralisée.

Cette intervention est d'autant plus inadéquate qu'elle méconnaît le principe de subsidiarité qui résulte des différences entre les assemblées populaires des grandes et petites wilayas.

Elle est, enfin, une intervention en ce qu'elle définit les règles d'organisation et de fonctionnement dans un texte juridique relevant de la compétence des autorités administratives centrales ; il aurait fallu, pour respecter la compétence de

l'organe législatif prévue par l'article 122 de la Constitution, inclure ces règles dans l'avant projet de loi.

2/ En ce qui concerne la démission d'un membre de l'assemblée populaire de wilaya, l'article 39 de la loi relative à la wilaya énonce que « toute démission présentée par un membre est adressée au président de l'assemblée populaire de wilaya. Elle est définitive à partir de la date de réception par le président de l'assemblée populaire de wilaya ou à défaut un mois après sa transmission ».

Dans l'avant projet de loi l'article 34 prévoit dans son paragraphe 2 que « **la démission est définitive après accord du ministre chargé de l'intérieur et des collectivités locales ou à défaut, un mois après son dépôt** ».

Quelles conséquences tirer de la phrase « après accord du ministre » ?

Qu'en est il lorsque le ministre refuse la démission ?

Au plan politique l'acceptation ou le refus de la démission d'une personnalité politique s'inscrit dans une problématique politique ; autrement dit, lorsque cette personne, comme c'est le cas d'un élu au niveau de la wilaya, désire se retirer de l'action pour laquelle il a été élu, cette décision relève de sa seule volonté ; elle est certes présentée à une autre personne politique mais , à titre d'information ; aussi, l'acceptation de la démission d'une personne politique par une autorité administrative ne s'inscrit dans aucun registre politique.

Au plan administratif, l'acceptation et le refus de la démission sont régis par les statuts de la fonction publique et concernent la relation entre deux personnes administratives dont l'une se trouve dans une situation de subordination ; tel n'est pas le cas posé par la démission d'un élu qui n'est ni fonctionnaire ni dans une relation subordonnée par rapport au ministre de l'intérieur.

Comment donc interpréter cette nouvelle disposition contenue dans l'article 34 de l'avant projet de loi ?

L'absence d'un exposé des motifs relatif à cet avant projet permet de supposer que cette disposition s'inscrit dans cette perspective d'une plus grande déconcentration au niveau de la wilaya et ce sans autres considérations du statut de l'élu local.

3/ En ce qui concerne la suspension d'élu ayant fait l'objet de poursuites pénales.

L'article 41 de la loi 90-09 dispose que « lorsque un élu fait l'objet d'une poursuite pénale ne lui permettant pas de poursuivre valablement l'exercice de son mandat, il peut être suspendu par délibération de l'assemblée populaire de wilaya ».

L'article 34 de l'avant projet de loi avance que « l'élu faisant l'objet de poursuites pénales ne lui permettant plus de poursuivre valablement l'exercice de son mandat est suspendu par arrêté du ministre chargé de l'intérieur et des collectivités locales sur rapport motivé du wali, jusqu'à intervention de la décision définitive de la juridiction saisie.

Le président de l'assemblée populaire de wilaya est tenu informé ».

Les dispositions de l'article 34 ci-dessus tranchent nettement en faveur de l'intervention de l'autorité administrative centrale dans une affaire qui relève dans l'article 41 ci-dessus de l'appréciation de l'organe élu. En effet, dans l'avant projet de loi c'est l'autorité administrative centrale qui prend la décision de suspendre un élu poursuivi pénalement ; le président de l'assemblée dont il relève est seulement informé alors que dans cadre juridique actuellement en vigueur, la décision de suspension ressort de la compétence de l'assemblée qui dispose d'ailleurs d'un pouvoir discrétionnaire puisque il est écrit dans l'article 41 qu'elle **peut** le suspendre.

4/ En ce qui concerne la dissolution de l'assemblée populaire de wilaya.

La dissolution de l'assemblée populaire de wilaya est prononcée, selon les termes de l'article 45 de la loi 90-09 relatif à la wilaya, par décret présidentiel sur rapport du ministre

chargé de l'intérieur et des collectivités locales. Ces dispositions ont été reconduites dans l'article 41 de l'avant projet de loi.

L'article 44 de la même loi liste les cas de dissolution⁹ ; ces cas classiques ne soulèvent pas de commentaires particuliers à l'exception du dernier. En effet, si les premiers cas prennent en considération le principe de continuité nécessaire au fonctionnement de l'assemblée et par la même occasion la wilaya en tant que service public, tel n'est pas le cas de dissolution dans le dernier paragraphe de l'article 44 ci-dessus ; les termes employés pour définir le cas de dissolution de l'assemblée peuvent prêter à interprétation de la part du ministre chargé de présenter le rapport en conseil des ministres aux fins de prendre le décret de dissolution ; en effet, les termes « **de dissension grave ... empêchant le fonctionnement normal** » n'ont pas de contours précis et la dissension peut être appréciée selon les circonstances du moment ; cette relativité est d'autant plus élargie si l'on additionne les différents sens des termes « grave » et « normal ».

Le résultat de l'analyse de l'article 44 ci-dessus peut ne pas présenter une grande importance au regard de la problématique générale de ce travail ; par contre, les nouvelles dispositions de l'article 40 de l'avant projet de loi sur la wilaya apportent des éléments clairement énoncés en faveur d'une plus grande possibilité pour l'administration centrale de dissoudre l'assemblée populaire de wilaya.

⁹ L'art 44 dispose : « il est procédé à la dissolution et au renouvellement et au renouvellement total de l'assemblée populaire de wilaya :

en cas d'annulation devenue définitive de l'élection de tous les membres de l'assemblée populaire de wilaya

en cas de démission collective de tous les membres en exercice lorsque, même après mise en œuvre des dispositions de l'article 38 (cas de décès, de démission ou d'exclusion d'un membre), le nombre des élus est devenu inférieur à la moitié des membres

en cas de dissension grave entre les membres empêchant le fonctionnement normal de l'assemblée populaire de wilaya »

L'article 40 ci-dessus rajoute deux nouveaux cas de dissolution, il s'agit :

du cas où l'action légale des pouvoirs publics est entravée par des attitudes d'obstruction avérées de ses membres

du cas de violation établie de dispositions constitutionnelles et légales.

Qu'est ce qu'une « attitude d'obstruction » ? A quel moment et comment il y a entrave ?

Et que signifie une entrave ?

La réponse à ces questions ressort de l'appréciation de l'autorité de tutelle ; c'est dire que cette dernière détient, du fait de la généralité de la terminologie juridique, un pouvoir exorbitant lui permettant d'intervenir dans le fonctionnement de l'organe élu pour des considérations lui sont propres.

En ce qui concerne le dernier cas , la Constitution ne reconnaît l'appréciation de la constitutionnalité d'un texte juridique qu' au seul Conseil constitutionnel ; dans cette perspective , est ce que le ministre de l'intérieur peut légalement dissoudre une assemblée élue pour violation de dispositions constitutionnelles ? De plus, la constitution énonçant les grandes règles, le conseil constitutionnel est la seule institution autorisée à en dégager le sens.

A ces situations qui démontrent l'intervention de l'administration centrale dans le fonctionnement de l'organe élu au niveau de la wilaya s'ajoutent d'autres cas qui permettent, cette fois ci, au wali d'intervenir dans ce même fonctionnement.

B/ l'intervention du Wali.

L'avant projet de loi sur la wilaya organise deux cas permettant au wali de s'immiscer dans le fonctionnement de l'assemblée populaire de wilaya ; il s'agit de la convocation aux sessions de l'assemblée populaire de wilaya et à la création de commissions temporaires.

1/ En ce qui concerne la convocation de l'assemblée populaire de la wilaya aux sessions.

L'article 14 de la loi n° 90-09 relative à la wilaya prévoit que les convocations aux réunions de l'assemblée populaire de wilaya sont adressées par son président qui en informe le wali, alors que l'article 12 de l'avant projet de loi mentionne que ces convocations sont toujours adressées par le président **mais seulement après consultation du wali sur l'ordre du jour et la date de déroulement de la session.**

Le passage de la procédure d'information à celle de la consultation du wali sur des questions aussi importantes que l'ordre du jour et le déroulement de la session n'est nullement une simple clause de style mais souligne l'importance de la position du wali sur les questions qui seront débattues par l'assemblée alors que cette dernière détient cette compétence générale du fait de la loi.

2/ En ce qui concerne la création de commissions temporaires.

L'article 22 de la loi 90-09 permet à l'assemblée populaire de wilaya de constituer, par simple délibération, des commissions temporaires autant que nécessaires pour traiter d'affaires locales qui peuvent présenter un caractère particulier ; la seule condition prévue par cette article concerne « sa composition qui doit assurer une représentation proportionnelle reflétant les composantes politiques de l'assemblée populaire de wilaya » ; cette exigence résulte du pluralisme politique introduit par la Constitution de 1989.

Or, l'article 26 de l'avant projet de loi exige **que la constitution de commissions temporaires ne peut se réaliser qu'après avis du wali.**

Cette nouvelle condition souligne, à ce niveau également, l'orientation de l'avant projet de loi d'une intervention de l'administration centrale d'une manière directe ou indirecte dans l'organisation et le fonctionnement de l'assemblée élue. Elle soulève également une question de droit administratif ; en effet,

l'article 26 ci-dessus fait référence à la condition de l'avis du wali ; s'agit-il d'un avis simple ou d'un avis conforme ?

Au delà des conséquences qui découlent des deux formes de l'avis sur l'exercice des attributions de l'assemblée populaire de wilaya, l'avis demandé au wali n'est nullement une simple formalité mais bien l'expression d'une position de principe d'un représentant de l'Etat dans la mise en place de structures nécessaires au fonctionnement de l'assemblée populaire de wilaya.

Ces quelques exemples pris de l'avant projet de loi concernant l'intervention de l'administration centrale ou son représentant dans l'organisation et le fonctionnement de l'assemblée populaire de wilaya révèlent l'orientation choisie par les pouvoirs publics en matière de décentralisation et le choix vers la technique de la déconcentration.

Mais, la piste la plus révélatrice de cette tendance se vérifie à travers l'analyse du contrôle de tutelle exercé sur les actes de la wilaya.

III° PARTIE : LE CONTROLE DE TUTELLE EXERCE SUR LES ACTES DE LA WILAYA : UN CONTROLE PARALYSANT.

Le contrôle administratif, comme tout contrôle, n'est pas une simple technique; en réalité, il traduit la nature de la relation entre «le contrôleur» et le «contrôlé». Il peut être souple et traduit une certaine autonomie au contrôlé et s'inscrit dans une politique de décentralisation; il peut être également complexe, lourd et tatillon ; il renferme, alors, une volonté du contrôleur de tout régenter, le contrôlé est alors dans une relation de déconcentration « déguisée ».

Ainsi, si le contrôle de tutelle reste une nécessité, ses modalités ne sont pas sans conséquences sur les attributions de l'organe sous tutelle.

A/ Le contrôle de tutelle : une nécessité

D'une manière générale le principe du contrôle est une nécessité dans les relations entre les personnes ; ce principe est d'autant plus nécessaire lorsqu'il s'agit d'institutions publiques dont la principale mission est de gérer un service public.

Ce contrôle peut prendre plusieurs formes : financier, économique, politique, administratif, etc.

A ce propos, la loi 90-09 ainsi que l'avant projet de loi sur la wilaya renferment des dispositions relatives aux modalités de contrôle administratif et plus particulièrement celles du contrôle préalable des délibérations de l'assemblée populaire de wilaya. L'analyse de ces modalités fait ressortir que leur application favorise un ralentissement sérieux du fonctionnement de l'assemblée populaire de wilaya. Ce ralentissement peut être perçu du moins comme un facteur de blocage de l'action de l'assemblée, en tous les cas, comme un pouvoir exorbitant que détiennent les autorités administratives centrales sur l'action de l'organe élu local.

La Constitution de 1996 consacre, à l'instar des Constitutions qui l'on précédées, le principe de l'unité et de l'indivisibilité de l'Etat ainsi que l'organisation des institutions dans un cadre démocratique et dans un système articulé autour de la décentralisation.

Cette conception qui écarte tout idée de fédéralisme n'empêche pas la mise en place des institutions administratives en deux niveaux certes autonomes mais reliées, au nom du principe de l'unité et de l'indivisibilité, par le contrôle administratif notamment.

Ce dernier se présente sous deux formes :

un contrôle hiérarchique effectué par l'autorité administrative centrale sur un échelon administratif subordonné même délocalisé qui ne laisse aucune autonomie à ce dernier

un contrôle de tutelle effectué par l'autorité administrative centrale sur une institution administrative

décentralisée ; ce contrôle qui accorde une autonomie certaine s'exerce aussi bien sur les organes décentralisés ainsi que sur leurs actes

Le contrôle de tutelle sur les actes des autorités décentralisées peut intervenir à deux moments de l'action de l'autorité sous tutelle ; un contrôle à posteriori et un contrôle à priori ; ce dernier s'effectue par le procédé de l'approbation préalable.

A ce propos, si le contrôle à posteriori constitue un moyen d'intervention en amont de l'action de l'administration centrale dans la gestion des institutions administratives locales, le contrôle a priori combiné au contrôle d'opportunité peut s'avérer être un large pont que peut utiliser l'administration centrale pour gérer d'une manière plus ou moins directe les affaires locales. La procédure du contrôle a priori est déclamée comme étant contraire au principe de libre administration par les élus locaux ; autrement dit, elle remet en cause le système basé sur la décentralisation.

La longueur de la liste des actes soumis à la procédure d'approbation préalable et leurs variétés traduit l'étendue de la remise en cause de la décentralisation.

Dans le droit français des collectivités locales le contrôle de tutelle a priori ainsi que le contrôle d'opportunité ont été supprimés depuis 1982 ; le contrôle de légalité des actes des autorités locales est effectué par le juge administratif après saisine par l'autorité de tutelle.

Qu'en est il dans la loi 90-09 et l'avant projet de loi relative à la wilaya ?

B/ le contrôle de tutelle dans l'avant projet de loi sur la wilaya : une modalité renforcée.

La loi 90-09 organise dans ses articles 49 à 53 les modalités de contrôle qui s'appliquent aux délibérations de l'assemblée populaire de wilaya.

Selon les dispositions de l'article 49, les délibérations de l'assemblée populaire de wilaya sont, en principe, exécutoires

de plein droit aux seules conditions qu'elles soient publiées par le wali et qu'elles soient notifiées aux intéressés dans un délai maximum de 15 jours.

Cependant, le même article formule un certain nombre d'exceptions prévues dans les 50 à 52.

L'article 50 prévoit la modalité d'approbation préalable pour les délibérations portant sur les questions budgétaires et la création des services et établissements publics de wilaya ; autrement dit, une approbation préalable sur les questions se rapportant au nerf de la guerre.

Dans le même registre, l'article 48 de l'avant projet de loi reconduit ces deux cas pour lesquels l'approbation préalable est une condition pour rendre les délibérations exécutoires et élargit le champ de cette approbation à d'autres domaines non moins importants comme **les emprunts, l'aliénation, l'acquisition ou échanges d'immeubles, les dons et legs fait à la wilaya par les tiers et les concession des services publics**. Avec cet élargissement la boucle est bouclée , l'essentiel de l'activité à caractère financier et économique de la wilaya est soumis à l'appréciation préalable de l'autorité centrale de tutelle et ce tant sur le plan de la légalité que sur le plan de l'opportunité.

L'article 51 a trait aux délibérations qui sont déclarées nulles de plein droit ; il cite les cas des délibérations prises en violation d'une loi ou d'un règlement, les délibérations portant sur un objet étranger aux attributions de l'assemblée populaire de wilaya ainsi que les délibérations prise en dehors en dehors des réunions légales de l'assemblées.

Si le cas des délibérations nulles de plein droit pour avoir été prises en violation des lois et règlements suscitent l'interrogation en ce que la violation est appréciée par l'autorité de tutelle qui peut suspendre l'exécution de toute délibération pour ce motif et constitue donc une ingérence dans les affaires locales, les dispositions de l'article 49 de l'avant projet de loi sont tout simplement édifiantes ; en effet cet article rajoute aux cas prévus par l'article 51 ci-dessus **les cas de délibérations**

prise en violation de la Constitution et des délibérations portant atteinte aux symboles et attributs de l'Etat.

L'introduction de nouvelles possibilités de déclarer certaines délibérations nulles de plein droit pour des considérations certes légitimes mais combien difficiles à déterminer avec précisions pour éviter tout débordement n'est pas sans conséquences sur l'étendue et l'exercice par l'assemblée populaire de wilaya de ses attributions .

Ces conséquences peuvent limiter d'autant plus la décentralisation au niveau de la wilaya que les dispositions de l'article 53 dernier paragraphe reconduites dans l'article 51 dernier paragraphe de l'avant projet de loi énoncent que « **dans tous les cas , il est sursis à l'exécution de toute délibération objet d'une procédure en annulation** » , annulation prononcée par arrêté du ministre de l'intérieur et des collectivités locales en tant qu'autorité de tutelle.

Ce sursis à exécution , préjudiciable, dans ce contexte, à l'action de l'autorité élue, est d'autant plus en décalage avec l'idée d'affaires locales et donc de la décentralisation, que l'action en justice que peut intenter le président de l'assemblée populaire de wilaya au nom de cette dernier , conformément à l'article 65 de la loi 90-09 et à l'article 52 de l'avant projet de loi, risque de subir les aléas de la lenteur de l'appareil judiciaire et perdre toute sa valeur dans les méandre dans les procédures judiciaires.

Ainsi, un quatrième résultat permet de constater que le contrôle de tutelle sur les actes de l'assemblée populaire de wilaya est une machine lourde, large et complexe et ne laisse pas beaucoup d'espace à la décentralisation.

CONCLUSION.

Cette réflexion n'est nullement un jugement de valeur, elle est seulement un constat sur la décentralisation portée et organisée par un projet de loi relatif à une collectivité territoriale charnière et ce à la suite de recommandations faites par le comité national sur la réformes des structures de l'Etat

La décentralisation n'est pas uniquement une technique juridico administrative, elle est également et surtout un enjeu de société ; elle mérite d'être encadrée dans une loi spéciale

La centralisation et son aménagement, la déconcentration, sont des systèmes peut viables, des systèmes qui déconsidèrent le citoyen en ce sens qu'elles ne peuvent ni connaître les besoins du citoyen ni les satisfaire.

Le projet contenu dans l'avant projet de loi sur la wilaya fait ressortir que le peu de décentralisation reconnue à la wilaya dans la loi 90-09 est réduite d'une telle manière que la définition de la wilaya pourrait être la suivante : « la wilaya est collectivité déconcentrée ; elle est également une collectivité territoriale ayant la personnalité juridique et l'autonomie financière ».

Une question peut prolonger la réflexion sur la nature de la relation qui devrait relier l'administration centrale de l'administration locale ; cette question peut être formulée de la façon suivante : est ce que le projet contenu dans l'avant projet de loi sur la wilaya est une étape nécessaire, dans le contexte actuel ?