

d'une légalité que ces dernières se doivent de respecter, il n'en demeure pas moins que ce contrôle reflète la nature de la relation entre le centre et la périphérie et révèle le choix d'une décentralisation si ce contrôle est souple ou d'une déconcentration, si celui-ci est excessif.

Le législateur algérien a opté pour la dernière solution en instituant une tutelle variée et excessive réduisant et rétrécissant l'autonomie des collectivités territoriales telle une peau de chagrin. Cette tutelle se manifeste sur les élus, les organes et les délibérations<sup>38</sup>.

La tutelle sur les élus s'apparente à un véritable pouvoir disciplinaire. Elle se traduit par le procédé de la démission déclarée par le ministre de l'intérieur dans deux cas: l'inéligibilité et l'incompatibilité<sup>39</sup> et par la possibilité de suspension de l'élu en cas de poursuite pénale ne lui permettant pas de poursuivre valablement son mandat et l'exclusion en cas de condamnation pénale le frappant d'inéligibilité.

La tutelle sur les organes quant à elle, se manifeste par le pouvoir du wali de demander la tenue de sessions extraordinaires de l'APW<sup>40</sup> et la dissolution de l'APW par le président de la république dans les cas prévus à l'article 44 de la loi 90-09 modifiée et complétée<sup>41</sup>.

---

38- MOEZ (Hassayoun). La conception de la décentralisation ... op.cit pp 72 à 76.  
KHELLOUFI (Rachid). Réflexion sur la décentralisation à travers l'avant projet de code de wilaya. Acte du colloque sur la décentralisation au Maghreb: approches et applications. RASJEP n°1 2005 pp 79 à 101.

39-Article 40 de la loi n° 90-09 modifiée et complétée op.cit.

40-La réunion de l'APW en session extraordinaire peut être également demandée par le président de l'APW ou le tiers de ses membres (article 13 de la loi 90-09 op.cit).

41-Ordonnance n° 05-04 du 18 juillet 2005 complétant la loi n° 90-098 du 7 avril 1990 relative à la wilaya JORA n° 50 du 19 juillet 2005, cette ordonnance a ajouté un cas aux quatre cas cités à l'article 44. Il s'agit du cas où le maintien de l'assemblée est source de dysfonctionnements dans la gestion et dans l'administration locale ou de nature à porter atteinte aux intérêts et à la quiétude du citoyen. Ce cas pose plus de problèmes qu'il n'en résout, car le législateur peut être, délibérément, utiliser une terminologie imprécise et souple, pouvant de ce fait, prêter à une interprétation élastique.

La tutelle sur les actes est aussi variée que pernicieuse, allant de l'approbation<sup>42</sup> à l'annulation des délibérations de l'APW, à la substitution de l'autorité de tutelle à l'instance élue et à l'exécutif communal.

De tels procédés permettent en fait à l'autorité de tutelle soit d'avoir un droit de regard sur les délibérations de l'APW, devenant un moyen d'intervention directe dans les affaires locales et constituant un véritable droit de veto reconnu à l'administration centrale, aboutissant à une co-gestion, ce qui est contraire au principe de libre administration reconnu dans un système administratif décentralisé. L'organe de tutelle bénéficie donc, du pouvoir de reformer les délibérations de l'APW, alors que d'autres pays tels la France un tel pouvoir est attribué au juge administratif saisi par le préfet du département au moyen d'un déferé préfectoral<sup>43</sup>, soit de gérer directement les affaires locale par le biais de la substitution.

---

42-Certaines délibérations de l'APW ne sont exécutoires qu'après leur approbation: budget et compte, création de services et établissements publics de wilaya. Toutes les autres délibérations sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication par le wali et à leur notification aux intéressés dans un délai n'excédant pas 15 jours. En fait, durant cette période, le ministre de l'intérieur et des collectivités locales fait connaître sa décision sur la légalité de la délibération. Cependant, il est à noter que le législateur a procédé à un revirement total dans le décret exécutif n° 94-215 du 23 juillet 1994 en élargissant les domaines sur lesquels porte l'approbation, voir l'article 10 de ce décret qui réhabilite pleinement le chef de daïra en faisant de lui une autorité de tutelle ayant les pouvoirs d'approuver les délibérations de l'APC sous l'autorité du wali et sur sa délégation.

43-Articles L2131-6, L3132-1, L4142-1 du code général des collectivités territoriales sous la direction de Jacques MOREAU 4<sup>ème</sup> édition Litec Paris 2005, cf. DUPUIS (Georges), GUEDON (Marie-José), CHRETIEN (Patrice) : Droit administratif. 9<sup>ème</sup> éd. Armand COLIN Paris 2004 pp 242-244.

été amputés et n'apparaissent plus à la lecture des têtes de chapitres de la loi n°90-09 tels que le développement agricole, le développement industriel, le développement touristique ... etc. Mais ces domaines se retrouvent sous d'autres chapitres à l'exemple de l'exploitation touristique et de l'encouragement de l'investissement qui ont été intégrés au chapitre : Action sociale

Troisièmement, les termes utilisés par le législateur, tels que l'APW «initie», «favorise», «œuvre», «encourage», «contribue», «apporte son soutien», laissent penser que l'APW, dans certains domaines<sup>31</sup>, n'a pas de pouvoir décisionnel. Un tel pouvoir n'apparaît en fait que dans les dépenses en capital à confier aux fonds de participation<sup>32</sup>, l'adoption du plan de wilaya déterminé de manière contractuelle entre l'Etat et la wilaya, la définition du plan d'aménagement du territoire de la wilaya et le contrôle de son application.

Dans d'autres domaines, l'APW intervient directement dans la réalisation et l'entretien de certains projets relatifs à la réalisation des établissements de l'enseignement secondaire et technique et de la formation professionnelle, aux équipements de santé et à la création d'infrastructures culturelles et sportives, ou prend des participations pour la création d'entreprises et de sociétés de constructions immobilières.

L'analyse du champ de compétence de l'APW, instance élue montre que les domaines où celle-ci dispose d'un pouvoir décisionnel sont nettement moins vastes que les pouvoirs dont est investi le wali qui reste le seul détenteur du pouvoir local, consacrant ainsi la domination de la périphérie par le centre, conséquence d'un choix délibéré; d'une part. D'autre part, la faiblesse des attributions de l'APW dénote clairement que cette dernière reste loin des attentes du citoyen qui souhaiterait une plus grande implication de l'APW dans le champ décisionnel.

---

31-Exemple articles 63 alinéa 2, 65, 66, 67, 68, 69 à 73, ...etc.

32-Article 64: « L'assemblée populaire de wilaya **décide** par délibération des dépenses en capital»

### c- Une tutelle variée et excessive :

Les collectivités territoriales subissent une tutelle variée, oppressante, et lourde<sup>33</sup> de telle sorte qu'elles sont considérées telles des mineures incapables d'assurer leur auto administration. Cela est d'autant plus vrai que le législateur n'a à aucun moment consacré dans un texte, le principe de libre administration des collectivités territoriales<sup>34</sup> tel qu'énoncé dans l'article 72 alinéa 3 modifié et complété de la constitution française<sup>35</sup>, se contentant juste d'énoncer en son article 16 que «l'assemblée élue constitue l'assise de la décentralisation et le lieu de participation des citoyens à la gestion des affaires publiques».

La décentralisation suppose l'existence d'une personne juridique morale locale, des autorités locales élues, des compétences clairement réparties entre elle et l'état, des ressources financières conséquentes et l'exercice d'un contrôle de tutelle car la décentralisation n'a pas pour objet d'exprimer une autonomie<sup>36</sup>. Les collectivités territoriales, tout en s'administrant elles mêmes, doivent rester intégrées dans l'Etat<sup>37</sup>. La sauvegarde de l'unité et partant de l'intérêt général pour le pouvoir central justifie le contrôle exercé par l'administration centrale. En effet, si ce contrôle est justifié par la nécessité de garder les collectivités territoriales dans la république qui trace les contours

---

33- **MOEZ (Hassayoun)**. La conception de la décentralisation territoriale en Tunisie. Actes du colloque sur la décentralisation au Maghreb : approches et applications. RASJEP n°1-2005 pp 55 à 77.

34-Sur la constitutionnalisation de la décentralisation et le principe de libre administration cf. : **BENAKEZOUH (Chabane)**. Autour des bases constitutionnelles des collectivités territoriales RASJEP n° 4 2003 pp 62 à 63 et **BACAYONNIS (C)**. Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales. Ed. ECONOMICA 1993, **ROUX (A)**. Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales. RFDA 1992 p 435.

35- L'article 72 al. 3 de la constitution française modifiée et complétée dispose: «dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences».

36-La charte communale, éditée par le département information et orientation du secrétariat exécutif du FLN p. 36 et la charte de la wilaya JORA n° 44 du 23 mai 1969 p 376.

37-Article 1<sup>er</sup> de la constitution du 28 novembre 1996.

## **b- Des compétences rétrécies :**

Les compétences de l'assemblée populaire de wilaya<sup>27</sup> apparaissent au titre III subdivisé en sept (7) chapitres.

Le premier chapitre concerne les attributions générales. L'article 55 dispose :» L'assemblée populaire de wilaya règle par délibération les affaires relevant de ses compétences. «. Dans ce domaine l'assemblée émet des avis, des propositions, des observations qu'elle ne peut soumettre directement au ministre concerné, mais doit obligatoirement passer par l'intermédiaire du wali qui les transmet en y joignant son avis. Le wali a donc de ce fait un droit de regard sur toute démarche de l'APW en direction de l'administration centrale.

La saisine directe du ministre de l'intérieur par l'APW, par le biais de son président, n'intervient que dans le seul cas du fonctionnement des services déconcentrés de l'Etat.

Le seul pouvoir concédé à l'APW est la possibilité de constituer à tout moment, sur toute question relative à la gestion et au développement de la wilaya, une commission d'enquête composée de ses membres. Mais si les conclusions de cette commission sont présentées à l'APW dont le président informe le wali et le ministre de l'intérieur, rien n'est prévu quant à leurs conséquences. Les effets du pouvoir de contrôle accordé à l'APW par la loi, échappent à cette dernière, puisque le wali ou le ministre de l'intérieur restent juridiquement libres des suites à donner. C'est pour cela, que d'aucuns préconisent la mise en place de mécanismes juridiques permettant à l'APW de saisir directement les juridictions compétentes dans le cas où le rapport de la commission d'enquête révèle des faits préjudiciables à la collectivité, ou à l'Etat ou contraires aux lois et règlements<sup>28</sup>. Cette proposition est désormais partiellement prise en charge, même si c'est de manière générale, par

---

27- **OUCHEN (Mohamed)**. Pouvoirs de l'assemblée populaire de wilaya, Revue du Conseil d'Etat n° 3-2003 pp 79 à 88 et **SID ALI (Mohamed)**. Décentralisation et organisation territoriale. La revue du CNEAP n° 26-2002 pp 5 à 32.

28- **SID ALI (Mohamed)**. Décentralisation et organisation territoriale. Op.cit. pp 17et 18.

la loi n° 06-01 relative à la prévention et à la lutte contre la corruption<sup>29</sup> dont l'article 47 fait obligation à toute personne qui, de par sa fonction ou sa profession permanente ou provisoire, prend connaissance d'une ou de plusieurs infractions prévues à ladite loi, d'informer à temps les autorités compétentes. La non dénonciation de ces infractions constitue un délit puni d'emprisonnement et d'amende conséquents.

A coté de la clause générale de compétence, la loi 90-09 reconnaît à l'APW un ensemble d'attributions complémentaires énumérées aux chapitres II à VII et qui concernent l'adoption du plan, l'agriculture et l'hydraulique, les infrastructures économiques, les équipements éducatifs et de formation professionnelle, les actions sociales et l'habitat.

La première remarque qu'il y a lieu de relever, en parcourant ces attributions est que le législateur algérien est allé à l'encontre du principe de dualité des institutions qui suppose l'existence de deux organes dotés de pouvoirs équilibrés et ce pour plusieurs raisons:

Premièrement, au niveau du choix des termes utilisés par le législateur. En effet, en employant le terme de compétences de l'APW (titre III), au lieu de pouvoirs comme il l'a fait pour le wali (titre IV), la loi n°90-09 a-t-elle voulu exprimer par inadvertance ou délibérément un choix manifestant le refus de reconnaître de véritables pouvoirs à l'APW ?.

Deuxièmement, en comparaison avec l'ancienne loi n° 69-38 modifiée et complétée qui consacrait plusieurs articles aux attributions de l'APW (articles 63 à 122), l'actuelle, ne leur en réserve que 27 articles<sup>30</sup>. Dans l'ancienne loi, en effet, les domaines d'attribution de l'APW étaient beaucoup plus vastes. Par ailleurs, beaucoup de domaines d'intervention de l'APW ont

---

29-Jora n° ..... du ...../02/2001.

30- Les domaines d'attribution sous l'ancienne loi n° 69-38 modifiée et complétée étaient : Attributions générales (articles 63 à 64 bis), aménagement et développement local (articles 65 à 73), développement agricole (articles 74 à 78), développement industriel et artisanal (articles 79 à 83 bis), développement touristique (articles 84 à 85), transport, infrastructures et habitat (articles 86 à 90 bis), développement social et culturel (articles 91 à 96), attributions financières ( articles 97 à 122).

dans l'information et le renseignement mis à la disposition du président de l'APW par le wali, deuxièmement, dans le choix de ses collaborateurs.

En effet, si le président de l'APW dispose d'un cabinet permanent, ce dernier est composé de fonctionnaires de la wilaya certes, choisis par le président de l'APW mais non nommés par lui puisqu'il ne dispose pas du pouvoir de recrutement et de nomination des fonctionnaires de la wilaya<sup>22</sup>, contrairement au président du conseil général et au président du conseil régional en France. Dans ce pays ces deux présidents sont devenus les représentants de la collectivité territoriale et son instance exécutive. Le préfet du département et le préfet de la région n'étant que les représentants de l'Etat. Il serait peut être temps d'octroyer au président d'APW un véritable statut qui ferait de lui l'organe exécutif de l'APW et le représentant légal de la wilaya pour ne laisser au wali que le pouvoir de représentation de l'Etat<sup>23</sup>. La décentralisation implique qu'une telle autorité soit élue, à l'image de la pratique née de l'application de la loi du 2 Mars 1982 modifiée et complétée relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

---

22-Article 31 de la loi 90-09 op.cit et décret exécutive n° 90-404 du 22 décembre 1990 relatif à l'organisation et au fonctionnement du cabinet du président de l'APW Jora n° 56 du 26/12/1990. Dans la loi 69-38 modifiée et complétée, c'était l'APW qui déterminait les conditions de recrutement de ses fonctionnaires, leurs salaires conformément au statut de la fonction publique et les statuts particuliers (article 127).

23- «Le FLN veut le système des régions.»: entretien réalisé par Nadia MELLAL avec **CHIHOUB MESSAOUD**, président de la commission FLN de réforme du code communal et de wilaya. Quotidien LIBERTE du 13 Août 2006 p2.

## 2- L'atrophie des compétences de l'assemblée populaire de wilaya :

Pour mesurer l'autonomie réelle de l'APW, deux critères d'évaluation<sup>24</sup> doivent être retenus comme indicateurs : le niveau d'organisation de l'APW d'une part et son fonctionnement d'autre part. En d'autres termes l'APW a-t-elle une marge de d'autonomie significative dans ces domaines ? La loi 90-09 a-t-elle attribué des pouvoirs conséquents à l'APW et cette dernière est-elle en mesure d'échapper à l'emprise de l'Etat ?

La lecture de cette loi permet de constater que l'organisation et le fonctionnement de l'APW sont encadrés par la loi (a) que ses attributions sont rétrécies (b) et qu'elle est soumise à une tutelle étendue et excessive (c).

### a- Une organisation et un fonctionnement encadrés par la loi :

En ce qui concerne le niveau de l'organisation, si l'APW élabore et adopte son règlement intérieur, tout son fonctionnement est organisé par la loi qui en fixe les sessions ordinaires, leur durée maximale, leur date, les procédures de convocation des membres de l'APW, le quota exigé pour la réunion de l'APW, la création de commissions permanentes ...etc. L'APW n'a donc aucune autonomie dans ce domaine.

Elle est, en outre, totalement absente dans l'élaboration de l'organigramme de la wilaya et de son administration dont les organes et structures sont déterminés par décret exécutif sur rapport du ministre de l'intérieur<sup>25</sup>. Ces organes et structures sont placés sous l'autorité du wali<sup>26</sup> et échappent donc à tout contrôle de l'APW.

---

24- Il existe plusieurs critères d'évaluation d'une réelle autonomie des collectivités territoriales: pouvoir d'auto affirmation en entité autonome, pouvoir d'autodéfinition (la collectivité territoriale établit elle-même ses propres limites) le pouvoir d'auto organisation (elle fixe elle-même son statut), le pouvoir d'auto gestion (elle gère elle-même ses propres affaires), le pouvoir d'autodétermination (elle se réserve le droit de demeurer dans l'ensemble dont elle relève ou de s'en séparer). Cf. **MODERNE (Franck)**: Les collectivités locales et le pouvoir central: Aspects politiques et administratifs, rapport général. ATM 1984 pp 27 à 45.

25-Décret 94-215 op.cit.

26-Article 106 de la loi 90-09 op.cit.



toute mesure susceptible de préserver l'autorité et la crédibilité de l'Etat et faire respecter les lois et les règlements.

Afin de pouvoir accomplir les attributions ci-dessus citées, l'article 24 du décret n° 94-215 fait obligation aux membres du conseil de wilaya, de rendre compte au wali, par le biais de renseignements, rapports, études et statistiques, de l'évolution des affaires dont ils ont la charge.

La réciprocité est prévue pour le wali qui informe également les membres du conseil de wilaya des directives du gouvernement en relation avec leurs activités, sans pour autant que cette information soit une obligation pour lui, en ce sens que l'article 26 du décret n° 94-215 n'utilise pas la formule « est tenu d'informer » comme l'a fait l'article 24. Cependant, s'il est à noter que le conseil de wilaya ne peut intervenir dans les domaines prévus par l'article 93 de la loi n° 90-09<sup>19</sup>, il est par contre, fait obligation à ces services d'informer le wali de la situation dans leurs domaines d'activité et de répondre à toute demande d'information requise par le wali.

Le pouvoir du wali ne s'arrête pas au conseil de wilaya en tant qu'organe collégial mais s'étend aussi à chacun de ses membres. En effet, pour toute nomination d'un directeur, le wali est consulté par le ministre concerné. C'est lui qui, sur délégation de ce dernier, procède à son installation, à des appréciations périodiques à l'intention du ministre concerné et qui peut, en cas de faute grave et, sur la base d'un rapport motivé, demander soit la mutation du directeur de wilaya, soit sa révocation, ou sa mise à la disposition de l'administration concernée. Dans l'ancienne loi n° 69-38 modifiée et complétée, le wali n'intervenait aucunement dans la carrière des directeurs de wilaya. En effet, il était seulement informé de la nomination des membres du conseil exécutif ou de leur mutation<sup>20</sup>. C'est dire l'extension des pouvoirs

---

19- Il s'agit de l'action pédagogique et de la réglementation dans les domaines de l'éducation et la formation de l'assiette et le recouvrement des impôts, du contrôle financier et de la liquidation des dépenses publiques administratives, des douanes, de l'inspection du travail, de l'inspection de la fonction publique, des secteurs d'activités, qui par nature ou vocation excèdent le territoire de la wilaya.

20- Article 164 de la loi 69-38 modifiée et complétée par la loi 81-02 op.cit

du wali sur les directeurs de wilaya dans le décret n° 94-215. Ainsi, les membres du conseil de wilaya deviennent en fait, les otages d'un wali, qui en cas de conflit entre lui et l'un d'eux, a toute latitude de se «débarrasser» de lui. La seule limitation au pouvoir du wali sur les directeurs de wilaya est le rapport motivé présenté au ministre concerné qui peut suivre ses recommandations.

## **II- La minorisation des instances élues :**

La minorisation des instances élues apparaît dans la marginalisation du président de l'assemblée populaire (1) et dans l'atrophie des compétences de cette dernière asphyxiée par une tutelle lourde et excessive et par des attributions rétrécies (2).

### **1- La marginalisation du président de l'assemblée populaire de wilaya parent pauvre de la décentralisation.**

De l'analyse des dispositions régissant les attributions du président de l'assemblée populaire de wilaya<sup>21</sup>, il apparaît clairement qu'il est le parent pauvre de la décentralisation, car il ne dispose d'aucun pouvoir pouvant le mettre à égalité avec le wali, véritable détenteur du pouvoir local.

La seule attribution concédée au président de l'APW est la présidence des travaux de l'APW, dont il assure la police des débats. Il est assisté par un bureau composé de 2 à 4 membres proposés par lui et élus lors de chaque session. C'est donc un bureau qui n'est pas permanent. Il tient régulièrement informés les membres de l'APW de la situation générale de la wilaya, lui-même étant, dans l'intervalle des sessions, régulièrement informé par le wali de l'état d'exécution des délibérations ainsi que la suite des avis et propositions qu'elle a émis. Le législateur a non seulement accordé des attributions insignifiantes au président de l'APW, mais il l'a aussi étroitement lié au wali le rendant dépendant de ce dernier dans l'accomplissement des missions de l'APW qu'il préside. Cette dépendance apparaît premièrement

---

21-Le président de l'APW est régi par les articles 25 à 35. Pour les modalités de son élection cf. article 25.

deux sortes de pouvoirs en prévoyant un chapitre au titre du wali représentant de la wilaya.

- **Le wali au titre de représentant de la wilaya :**

Le wali représente la wilaya dans tous les actes de la vie civile et administrative, administre, sous le contrôle de l'APW, les biens et les droits constituant le patrimoine de la wilaya. Il la représente en justice tant en demandant qu'en défendant. Il élabore le projet de budget et en assure l'exécution en sa qualité d'ordonnateur. Il veille au bon fonctionnement des services et établissements publics de la wilaya, anime et contrôle leurs activités, et informe l'APW de l'activité des services de l'Etat dans la wilaya. Il présente à l'APW une communication annuelle sur les activités de la wilaya, suivie d'un débat pouvant aboutir à une résolution transmise à l'autorité de tutelle sans que le législateur ne précise le sort de cette résolution une fois transmise au ministre de l'intérieur.

- **Le wali au titre d'exécutif de l'APW :**

Le wali exécute les délibérations de l'APW<sup>15</sup> et prend des arrêtés<sup>16</sup> à l'effet de les mettre en œuvre. Le wali est donc le véritable titulaire du pouvoir de décision, car il est seul compétent pour prendre les arrêtés nécessaires à l'effectivité des délibérations de l'APW qui resteraient lettre morte sans l'intervention du wali. Ce pouvoir décisionnel du wali est renforcé par son irresponsabilité devant l'APW. En effet, la seule obligation faite au wali envers l'APW est de présenter, à chaque session ordinaire, un rapport sur l'état d'exécution des délibérations ainsi que la suite des avis et propositions qu'elle a émis. En outre, dans l'intervalle des sessions, il tient régulièrement informé le président de l'APW de l'état d'exécution des délibérations de l'assemblée. Cette dernière, tout comme son président, n'ont aucun pouvoir sur le wali dont le rapport soumis et l'information transmise à son président, ne sont sanctionnés par aucune procédure de contrôle.

---

15-Article 83 de la loi n° 90-09 op.cit.

16-Article 103 de la loi n° 90-09 op.cit.

Le rôle du wali, tel qu'il ressort des dispositions de la loi n° 90-09 montre bien, qu'il constitue l'autorité nettement prépondérante disposant de très larges attributions<sup>17</sup>, renforcée par l'institutionnalisation d'un conseil de wilaya, mis à la disposition du wali et de l'administration centrale.

## 2- L'Institutionnalisation d'un conseil de wilaya :

Non seulement, le wali est omniprésent dans la wilaya par des attributions exorbitantes, mais il est, en outre, mis à sa disposition un conseil de wilaya<sup>18</sup>, organe collégial jouant le rôle d'une instance exécutive de coordination et de consultation, présidée par le wali et composée des directeurs et responsables des services de l'Etat chargés des différents secteurs d'activités au niveau de la wilaya. Les chefs de daïras participent aux travaux de ce conseil avec avis consultatif.

Par ailleurs, le wali peut faire participer aux réunions du conseil toute personne dont la consultation est jugée utile.

Cet organe est une instance exécutive, chargée de mettre en œuvre, sous l'autorité du wali, non seulement les décisions du gouvernement, d'appliquer les lois et règlements en vigueur, étant ainsi l'instrument du wali pour l'exécution du programme et des directives gouvernementales, mais aussi d'exécuter les délibérations de l'APW.

Le conseil de wilaya est aussi une instance de coordination et de consultation. Il examine, à ce titre, toute question qui lui est soumise par le wali, ou par l'un de ses membres, propose toute mesure destinée à faciliter la concrétisation des objectifs fixés par l'Etat et à améliorer la gestion des services extérieurs de la wilaya en relation avec le ministre compétent, émet des avis sur tous les projets implantés sur le territoire de la wilaya, et prend

---

17-MAHIOU (Ahmed): Cours d'institutions administratives. OPU. Alger.

18-Articles 17 et suivants du décret exécutif n° 94-215 op.cit. Cf. TAÏB (Essaïd): Chronique de l'organisation administrative pour 1994. Idara n° 2 1995 pp. 79-131. Sur le conseil de wilaya cf. pp. 112-113 et ANCAR (Salah) : Réflexion sur la représentation de l'Etat par ses organes déconcentrés. Revue du Conseil d'Etat n° 1-2002 pp 41-42.

## **I- Hégémonie de l'Exécutif de la wilaya (le wali).**

La suprématie de l'exécutif dans l'administration locale, à l'image de ce qui prévaut au sein de l'administration centrale, apparaît à l'évidence, non seulement dans l'institutionnalisation du conseil de wilaya<sup>10</sup> soumis à l'autorité du wali (2), mais aussi dans la présidentialisation de ce dernier qui se voit attribué de larges prérogatives (1).

### **1- La présidentialisation du wali.**

Le wali, avant lui le préfet, étant un élément fondamental de liaison entre le centre et la périphérie d'une part et un élément de contrôle du premier sur le second d'autre part, contrairement aux autres organes, a connu une exceptionnelle stabilité de son statut juridique qui n'a guère subi de modifications notables depuis l'indépendance à nos jours. En effet, la lecture des différents textes nous enseigne que le wali a toujours été le pivot de l'administration locale. Cette institution a toujours gardé sa place malgré les événements parfois tumultueux du régime politique.

La lecture des dispositions de la loi 90/09 nous permet d'observer que le wali, clef de voûte de l'ensemble de l'organisation de la wilaya, dispose de très larges pouvoirs non seulement en tant que représentant de l'Etat (a) mais également en tant que représentant de la collectivité territoriale et en tant qu'exécutif des délibérations de l'APW (b).

#### **a- Le wali, représentant de l'Etat.**

En effet, le wali est le représentant de l'Etat et le délégué du gouvernement au niveau de la wilaya<sup>11</sup>. A ce titre, il exécute les décisions du gouvernement et les instructions qu'il reçoit de chaque ministre.

---

10- Décret n° 94/215 op.cit.

Cf. aussi TAIB (ESSAID) : Chronique de l'organisation administrative pour 1994. Idara n° 2 1995 pp 79-131. Sur le conseil de wilaya cf. pp 112-113.

11- cf. les articles 92 à 102 de la loi 90.09.

Il anime, coordonne, et contrôle l'activité des services de l'Etat<sup>12</sup>. Le wali est évidemment l'autorité administrative de la wilaya. A ce titre, il veille à l'exécution des lois et des règlements au niveau local, à la protection des droits et libertés des citoyens, au maintien de l'ordre, de la sécurité, de la salubrité, et de la tranquillité publique<sup>13</sup>. Il dispose des services de sécurité et en assure la coordination dans le but de mettre en œuvre les décisions prises dans le cadre des missions d'ordre public. Il peut même, lorsque les circonstances exceptionnelles l'exigent, faire intervenir les formations de la police et de la gendarmerie nationales implantées sur le territoire de la wilaya et cela par voie de réquisition. Il est en outre, responsable de la préparation et de l'exécution des mesures de défense et de protection qui n'ont pas un caractère militaire.

Le wali détient dans certaines circonstances les attributions de police judiciaire. Il constate certaines infractions et défère leur auteur à la justice dans le cas de crime ou délits contre la sûreté de l'Etat<sup>14</sup>.

#### **b- le wali en tant qu'exécutif de l'APW :**

Le chapitre I du titre IV du code de la wilaya est intitulé « Les pouvoirs du wali, au titre de l'exécutif de l'assemblée populaire de wilaya ». L'analyse de ce chapitre, qui comporte 9 articles (articles 83 à 91) montre que ce titre manque de précision, ou du moins est incomplet car le chapitre en question, comporte deux sortes de pouvoirs : les pouvoirs du wali en tant qu'exécutif des délibérations de l'APW d'une part et les pouvoirs du wali en tant que représentant de la wilaya d'autre part. Le législateur aurait dû distinguer ces

---

12-À l'exception de certains services cités par l'article 93 de la loi 90.09 cf. note 18 ci-dessous. Cependant il est à noter que même si ces services échappent à l'autorité du wali, l'article 31 du décret 94/215 les oblige à informer le wali de la situation dans leur domaine d'activité et à répondre à toute demande requise par le wali.

13-Articles 96 et s. de la loi 90/09 op.cit. et décret n° 83/373 du 28/5/1983 précisant les pouvoirs du wali en matière de sécurité et de maintien de l'ordre public Jora n° 22 mai 1983.

14-Il est à noter que l'ordonnance 69/38 modifiée et complétée (article 157), attribuait au wali les pouvoirs de police judiciaire. L'actuelle loi n'y fait pas référence. On ne trouve cette attribution que dans l'article 28 du code de procédure pénale.

Le premier code de la wilaya l'a été dans le cadre de l'ordonnance 69-38 du 23 mai 1969 modifiée et complétée<sup>3</sup>.

Ces deux textes ont été abrogés respectivement par la loi 90/08 et par la loi 90/09 du 7 avril 1990<sup>4</sup>.

Cette dernière loi sera l'objet de notre réflexion.

La wilaya, telle que définie dans l'article 1<sup>er</sup> : « est une collectivité publique territoriale dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elle constitue une circonscription administrative de l'Etat. Elle est créée par la loi.»

La wilaya est en outre, (article 8) : ... dotée de deux organes:

- l'assemblée populaire de wilaya.
- le wali.

Le wali exécute les délibérations de l'APW<sup>5</sup>. Il prend à cet effet des arrêtés de mise en œuvre de ces dernières. Il exerce par ailleurs, les pouvoirs définis aux chapitres (I) et (II) du titre (IV)<sup>6</sup> du code de la wilaya.

Ces chapitres sont relatifs aux pouvoirs du wali en tant qu'organe exécutif de l'assemblée populaire de wilaya et en tant que représentant de l'état.

Le code de la wilaya institue donc le wali seul organe exécutif des délibérations de l'APW et omet de citer le conseil exécutif qui existait pourtant dans le cadre de la loi 69/38 modifiée et complétée<sup>7</sup>. Ce n'est qu'en 1994,

---

3-Ordonnance n°69-38 du 23 mai 1969 portant code de la wilaya JORA n° 44 du 23 mai 1969 modifiée et complétée par la loi n° 81-02 du 14 février 1981 relative à la wilaya JORA n° 7 du 17 février 1981.

4 -Loi n° 90-08 du 7 avril 1990 relative à la commune et loi n° 90-09 du 7 avril 1990 relative à la wilaya JORA n° 15 du 11 avril 1990.

5-Article 83 de la loi 90.09 op.cit.

6-Article 103 de la loi 90.09 op.cit.

7-Article 137 et suivants de la loi 81/02 du 14 février 1981 modifiant et complétant l'ordonnance n°69/38 du 23 mai 1969 JORA n°7 du 17 février 1981

que fut promulgué un décret exécutif 94/215<sup>8</sup> «remettant en selle» le conseil exécutif sous le nom de conseil de wilaya<sup>9</sup>, alors même que le code la wilaya ne l'avait guère prévu, d'où le questionnement quant à sa légalité.

De ces articles, nous retenons que la wilaya, à la différence de la commune dont l'organe délibérant (l'assemblée populaire communale) et l'exécutif (le président de l'assemblée populaire communale) sont élus, est un institution territoriale hybride et mixte, où se juxtaposent deux organes, l'un décentralisé élu au suffrage universel, direct (l'APW), et l'autre déconcentré, et nommé par l'administration centrale (le wali et le conseil de wilaya qui sont en même temps l'exécutif de la wilaya et les représentants de l'Etat).

Ces organes, concourent à l'administration de la wilaya. En consacrant la dualité des instances, le code de la wilaya a-t-il opéré une distribution équilibrée des pouvoirs? Ou a-t-il établi un déséquilibre profitant à l'un des organes en l'occurrence l'exécutif de la wilaya ( le wali ) en le présidentialisant faisant ainsi de lui une autorité suprême et incontournable ( I ), et ne laissant aucune autonomie à l'instance élue en la minorant, aboutissant ainsi à une dualité fictive ( II )?.

---

8-Décret exécutif 94/215 du 23 juillet 1994 déterminant les organes et les structures de l'administration générale de la wilaya JORA n° 48 du 27 juillet 1994.

9-Articles 17 à 29 du décret 94/215 op.cit. Sur le conseil exécutif cf. Ordonnance n° 70/83 du 122-6-1970 portant organisation du conseil exécutif de wilaya modifiée et complétée 13 fois, Jora n° 53 du 19-6-1970 cf. également **BENAKEZOUH (Chabane)** : La déconcentration en Algérie: Du centralisme au déconcentrationisme. Opu Alger 1984 et à propos du conseil exécutif de wilaya. Rasjep n° 1-1981 pp 79 et s. **GHEZALI (Mahfoud)** : Le principe de la direction collégiale : Les exemples du conseil exécutif de wilaya et du conseil de direction de l'entreprise. Rasjep n° 1-1976 pp 01-43, **VLACHOS (Georges)**: Institutions administratives et économiques de l'Algérie. T.1 Sned. Alger 1979, **SBIH (Missoum)**: Les institutions administratives du Maghreb. Hachette. Paris 1973, **KHERFI (Hachemi)**: L'administration territoriale en Algérie *in* L'administration territoriale au Maghreb, Ouvrage collectif s/d KHERFI Hachemi, SEDJARI Ali, BOCAR Colibaly et LABIDI Mohamed Publication du CMERA éd. GUESSOUS Rabat 1989.





## Dualité au sein de la wilaya: réalité ou fiction?

Kanoun Nacira

La décentralisation<sup>1</sup> est un des principes directeurs inscrits dans les différentes constitutions algériennes qui, à l'exception de celle de 1963, l'ont consacrée comme mode d'organisation de l'Etat.

En 1967, le premier code communal a été adopté dans le cadre de l'ordonnance 67-24 du 18 janvier 1967 modifiée et complétée<sup>2</sup>.

---

1- Sur la décentralisation; à titre non exhaustif cf.:

**PAVIA (Marie Luce):** La décentralisation: principes d'organisation territoriale de la république française. Revue du conseil d'Etat n° 3 2003 pp 89, **CAILLOSSE (Jacques):** La décentralisation: mode d'emploi RDP septembre octobre 1988 pp 1229-1249, **REGOURD (Serge):** De la décentralisation dans ses rapports avec la démocratie RDP n° 4 juillet août 1990 pp 961-988, **LUCHAIRE (François) et LUCHAIRE (Yves):** Le droit de la décentralisation 2ème édition Thémis Droit PUF mise à jour Paris 1983, **LUCHAIRE (François):** Les fondements constitutionnels de la décentralisation RDP n° 6 novembre octobre 1982 pp 1543-1565, **FERNANDEZ (L) et MAUBLANC (JP):** Autonomie des collectivités locales et décentralisation au Québec RDP n°2 mars avril 1984 pp 379-404, **VITAL-DURAND (Emmanuel):** Les collectivités territoriales en France. Hachette. Paris 1994, **MICHALON (Thierry):** Décentralisation et construction nationale in colloque Collectivités locales et développement au Maghreb du 22 au 24 octobre 1990. URASC et IDSA Université d'Oran 1990, **PELLET (Rémi):** Les enjeux politiques de la décentralisation RDP n° 5 septembre octobre 1991 pp 1351-1382, **FAVOREU (Louis):** Décentralisation et Constitution RDP n° 5 septembre octobre 1982 pp 1259-1295, **GREFFE (Xavier) :** La décentralisation. 2ème édition. La Découverte. Paris 1992, **GRUBER (Annie) :** La décentralisation et les institutions administratives. 3ème édition refondue. Armand COLIN Paris 1996, **LAGGOUNE (Walid) :** La réforme administrative : Une approche par la décentralisation. Idara n° 1-2002 pp 125-135, **FERFERA (Mohamed Yacine) et BENABDALLAH (Youcef):** Administration locale, décentralisation et gouvernance. Idara n° 1-2003 pp 149-159, **LEROY (Thierry):** Le changement dans l'administration. Confrontation de deux expériences au sein de l'Etat : Administration centrale et administration territoriale. Idara n° 1-2003 pp 139-147.

2-Ordonnance n° 67-24 du 18 janvier 1967 portant code de la commune JORA n°6 du 18 janvier 1967 modifiée et complétée par la loi n°81-09 du 4 juillet 1981 relative à la commune JORA n°27 du 7 juillet 1981