

LA REFORME DE LA WILAYA

par Ahmed MAHIOU *

et Mario AMADIO **

Introduction : la période transitoire

1. La recherche d'une représentation populaire
2. Le renforcement de l'autorité préfectorale
3. Les expériences de réorganisation départementale
4. L'élaboration du code de la Wilaya

I° PARTIE : LA WILAYA, COLLECTIVITE DECENTRALISEE

Section 1 : L'organe délibérant, expression de la décentralisation

§ 1. Composition de l'A.P.W.

1. Régime électoral
2. Sélection des candidats
3. Election par le peuple
4. Statut des délégués

§ 2. Fonctionnement de l'A.P.W.

1. Réunions
2. Commissions
3. Délibérations.

§ 3. Attributions

1. Organe délibérant de la Wilaya
2. Autres attributions
3. Contrôles.

Section 2 : L'organe exécutif, expression de la centralisation

§ 1. Problème de l'exécutif départemental

1. Arguments pour
2. Arguments contre

§ 2. Le conseil exécutif ou les limites de la collégialité

* Maître de conférence agrégé à la Faculté de droit d'Alger.

** Chargé de cours à la Faculté de droit d'Alger.

1. Composition
2. Fonctionnement
3. Attributions
- § 3. Le Wali, autorité réelle de la Wilaya
 1. Rapports avec le conseil exécutif
 2. Rapports avec l'A.P.W.

II° PARTIE : LA WILAYA, COLLECTIVITE DECONCENTREE

Section 1 : Les autorités départementales déconcentrées.

- § 1. Le conseil exécutif de la Wilaya
 1. Organisation
 2. Attributions
- § 3. Le Wali
 1. Agent de l'Etat privilégié
 2. Attributions.

Section 2 : Les circonscriptions infra et supra départementales.

- § 1. La daïra
 1. Rappel des principes de l'administration sous-préfectorale
 2. Relations avec les autorités déconcentrées de la Wilaya
- § 2. Le redécoupage des circonscriptions administratives locales et le problème de la région.

Au lendemain de l'indépendance, l'Algérie héritait des structures administratives françaises qui prévoyaient, au niveau du département, les autorités suivantes :

— Un organe délibérant, le conseil général élu au suffrage universel assisté d'une commission départementale composée de quelques membres du conseil général.

— Un organe exécutif, le préfet nommé par le gouvernement et chargé d'exécuter à la fois les décisions des autorités centrales et les délibérations du conseil général.

Mais cette structure a été profondément bouleversée durant la guerre de libération nationale au point que les attributions des conseils généraux furent confiés à des commissions administratives de 1957 à 1960 et les pouvoirs du préfet partiellement transférés aux autorités militaires de 1956 à 1962 (1). Par ailleurs, elle était doublée par une autre administration celle du mouvement de libération qui avait divisé le pays en six wilayas. Après l'indépendance, l'organisation départementale classique, déjà en crise, allait s'effondrer à l'instar d'ailleurs de la plupart des institutions. Les conseils généraux, notamment, se vidèrent de leur substance, le départ de leurs membres européens et de certains membres algériens entraîna pratiquement leur disparition physique, mais le cadre juridique subsistait en vertu de la loi du 31 décembre 1962 (2) qui reconduisait toute la législation en vigueur à cette date, sauf certaines de ses dispositions (3).

Pour éviter un vide dans l'administration départementale, étant donné surtout les nombreuses tâches auxquelles il fallait faire face, des mesures furent prises dont la portée était double : d'une part, elles cherchèrent à assurer un minimum de représentation des populations, d'autre part, elles renforcèrent considérablement les pouvoirs du préfet. Il s'agissait là, évidemment, de mesures provisoires en attendant la réforme de l'institution départementale préparée, d'ailleurs par quelques expériences partielles au niveau de certains départements.

1. *La recherche d'une représentation populaire.*

Pour suppléer la disparition des conseils généraux, deux organismes ont été institués l'un après l'autre.

(1) C. COLLOT : **Les institutions administratives algériennes pendant la période française**, cours polycopié de la Faculté de Droit d'Alger, 1968-1969.

(2) Cf. J.O.R.A. du 11 janvier 1962, p. 18.

(3) La législation est reconduite sauf ses dispositions contraires à la souveraineté nationale, ou d'inspiration colonialiste et discriminatoire, ou portant atteinte à l'exercice normal des libertés démocratiques.

a) Ce furent, tout d'abord, les *commissions départementales d'intervention économique et sociale* créées par une ordonnance de l'Exécutif Provisoire en date du 9 août 1962 (1) qui précise leur composition et leurs attributions. Présidée par le préfet, chacune de ces commissions comporte 7 représentants des services administratifs financiers, économiques et sociaux, 1 représentant des entreprises privées de travaux publics, 5 représentants de la population, soit 14 membres au total. Les représentants de la population ne sont pas élus mais désignés par le préfet ; cette désignation autoritaire étant peut-être inévitable dans le contexte dramatique de l'été 1962 qui vit l'éclatement violent du mouvement de libération en groupes politiques opposés.

Ces commissions d'intervention économique et sociale n'héritent point de l'attribution fondamentale des conseils généraux, c'est-à-dire le pouvoir de délibérer sur les affaires départementales, elles n'ont, en effet, qu'un pouvoir consultatif, qui consiste à « assister le préfet dans ses attributions économiques et sociales ». Mais dans le cadre de cette mission, leur domaine d'intervention est très large.

En premier lieu, elles peuvent proposer aux pouvoirs publics toutes les interventions et actions propres à favoriser le développement ; en second lieu, elles peuvent suivre les travaux d'exécution des plans et programmes d'équipement ; en troisième lieu, elles donnent leur avis sur le projet de budget des collectivités locales et établissements publics locaux.

Dans la pratique, ces commissions ont rarement existé. Lorsqu'elles ont existé, il s'est avéré qu'elles n'ont pas exercé leurs faibles attributions et elles n'ont fait qu'approuver les projets soumis par le préfet. L'ordonnance créant les *assemblées départementales économiques et sociales* a mis fin à leur existence en 1967.

b) La mise en place des *assemblées départementales économiques et sociales* (A.D.E.S.) comme organe collégial provisoire a été annoncée par la charte communale qui prévoyait un « conseil départemental économique et social » dont la fonction consisterait à « recueillir, rassembler et cristalliser en un concept global et dynamique, tous les problèmes d'ordre économique et social qui se posent à l'échelle du département » (1). L'ordonnance du 19 octobre 1967 (2) qui institue l'organe, le dénomme *assemblée départementale économique et sociale* dont la composition et les attributions évoquent les conseils généraux davantage que les commissions créées précédemment.

(1) J.O.E.A. 1962, p. 66. Ce texte pris à la demande du Bureau Politique a été inspiré non seulement par les circonstances, mais aussi par l'expérience tunisienne comme il ressort des déclarations du Président du Conseil devant l'Assemblée Nationale Constituante (cf. *Journal Officiel — Débats Parlementaires*, 1^{er} octobre 1962, p. 39).

(2) Cf. *La Charte communale*, Brochure éditée par le département Information Orientation du Secrétariat Exécutif du F.L.N., p. 41.

(2) Cf. J.O. 1967, p. 939.

L'A.D.E.S. comprend tous les présidents des assemblées populaires communales du département auxquels s'ajoutent trois représentants, respectivement du parti, du syndicat et de l'armée. En faisant abstraction de ces trois représentants, il s'agit donc d'une assemblée issue indirectement du suffrage universel dont le nombre de membre varie de 21 pour le département ayant le plus petit nombre de communes (Saïda) jusqu'à 69 pour celui qui a le plus grand nombre de communes (Sétif). Cette composition révèle le souci d'être aussi proche que possible de la base et de refléter les réalités locales autant que le conseil général (1).

Le fonctionnement de l'A.D.E.S. comprend des sessions ordinaires au nombre de trois par an et sans conditions de durée fixée par le texte de création ; des sessions extraordinaires peuvent avoir lieu à la demande soit du préfet, soit des deux-tiers des membres de l'assemblée.

Le Président de l'A.D.E.S. est élu à la majorité simple parmi l'un des présidents d'assemblées populaires communales, pour la durée de la session. L'ordre du jour est établi pour chaque réunion par le préfet et le président. Les avis de l'A.D.E.S. sont pris à la majorité simple et transmis aux autorités compétentes.

L'A.D.E.S. hérite des attributions du conseil général, mais sans avoir son pouvoir de décision ; c'est une assemblée purement *consultative* qui donne son avis sur le budget départemental et contribue, par ses propositions ou suggestions, à l'amélioration du niveau de vie des populations. Il est prévu aussi qu'elle participe à l'élaboration du plan national, mais à notre connaissance, aucune procédure n'existe pour aménager cette participation qui demeure une éventualité.

Depuis leur mise en place, ces assemblées ont fonctionné et elles ont notamment préparé et adopté les textes des rapports à la troisième conférence des assemblées populaires communales, en février 1968 (2). Ces rapports, dont la publication n'est pas entièrement assurée, constituent actuellement les documents de base pour la connaissance et la compréhension de la vie locale (3). L'expérience des A.D.E.S. fut trop brève pour en tirer des conclusions puisqu'elle n'a duré qu'une année et demie. En tout état de cause, n'ayant qu'une fonction de donneur d'avis, elle ne pouvait jouer qu'un rôle restreint.

(1) Rappelons que le conseil général est élu au suffrage universel direct à raison d'un représentant par canton.

(2) Chaque année, au mois de février, se déroule une conférence réunissant tous les présidents des assemblées populaires communales pour faire le point sur l'application du code communal et le fonctionnement des instances locales. Un rapport est présenté au nom de l'ensemble des communes de chaque département où l'on retrouve le bilan des satisfactions et doléances.

(3) Le presse écrite ainsi que la *Revue des collectivités locales* présentent des résumés de ces rapports. Certains de ces rapports sont publiés intégralement dans cette revue, cf. *Revue Algérienne*, 1968 n° 3, p. 839 et suiv., 1969 n° 3, p.

L'activité exclusivement consultative des organes collégiaux institués depuis l'indépendance ne fait que renforcer la seule autorité effective que constitue le préfet dans le département.

2. Le renforcement de l'autorité préfectorale.

En vertu de la théorie dite du dédoublement fonctionnel, le préfet présente un double caractère : d'une part, il est l'agent de l'Etat dans le département et, à ce titre, il agit en liaison directe, immédiate avec l'autorité centrale dont il est le représentant ; d'autre part, il est l'agent du département, et, à ce titre, il exécute les décisions de l'organe délibérant de cette collectivité. Les pouvoirs qui résultent traditionnellement de cette double qualité sont donc importants. Or, en raison des circonstances du lendemain de l'indépendance ces pouvoirs allaient être accrus aussi bien lorsque le préfet agit au nom de l'Etat que surtout lorsqu'il agit au nom du département. Le premier renforcement de l'autorité préfectorale résulta en effet de la réglementation des « biens vacants » devenus, « biens de l'Etat » (1). Au cours de l'été 1962, le départ des chefs d'entreprises européens eût pour conséquence l'occupation des biens par les travailleurs. Pour légaliser ces occupations et aussi pour les contrôler, une ordonnance du 24 août 1962 (2) donnait pouvoir au préfet de prononcer, par arrêté, la vacance des entreprises. Deux autres textes en date respectivement du 23 octobre 1962 (3) et du 9 mai 1963 (4) permettaient au préfet de réglementer certaines transactions relatives aux biens et de mettre d'autres sous protection de l'Etat, quand leur exploitation pouvait porter atteinte à la paix sociale ou à l'ordre public. Au total, dans le cadre de la réglementation des biens vacants, le préfet recevait des attributions importantes (5) que venaient renforcer encore, dans le cadre départemental, d'autres attributions du fait de l'absence d'un organe délibérant.

Après la disparition des *conseils généraux*, il fallait bien que l'administration locale continuât de fonctionner et il fallait surtout assurer l'établissement et l'exécution du budget départemental. Pour cela, tous les pouvoirs furent transférés au préfet par une ordonnance de l'exécutif provisoire du 9 août 1962 (6). Désormais, la seule autorité existant au niveau du département est l'autorité préfectorale bénéficiant éventuellement des avis et conseils d'organes collégiaux provisoires et insuffisamment représentatifs.

(1) Ord. 6 mai 1966, J.O.R.A., p. 344.

(2) J.O.E.A., p. 138.

(3) J.O.E.A., p. 14.

(4) J.O.R.A., p. 450.

(5) L'exercice de ces attributions donna lieu à certains abus dont le contentieux est pendu devant la Cour Suprême qui a cependant statué dans certains cas, voir les arrêtés rapportés dans les différents numéros de cette Revue.

(6) Cf. J.O.R.A. du 21 août 1962, p. 66. L'article 2 de l'ordonnance dispose : « les préfets exercent provisoirement les attributions dévolues aux conseils généraux et aux commissions départementales..... »

L'institution préfectorale étant ainsi renforcée et privilégiée, elle devait constituer l'axe des expériences tentées pour réaménager et réformer les structures départementales.

3. *Les expériences de réorganisation départementale.*

A la veille de la réforme, la circonscription départementale peut s'analyser approximativement comme une circonscription déconcentrée à vocation de collectivité décentralisée dont l'institution provisoire des A.D.E.S. est un premier jalon. Dans cette situation, le préfet apparaît comme la seule autorité du département et, c'est en tant qu'agent de l'Etat, qu'il gère globalement les affaires du département.

Le rassemblement entre les mains du préfet de très larges pouvoirs, le désir d'accroître l'efficacité de l'administration préfectorale notamment pour promouvoir le développement économique de la circonscription, ont amené le législateur à concevoir des mécanismes nouveaux de cette administration, de nouvelles répartitions des tâches entre l'Etat et le département.

Ces modifications, le législateur a voulu les expérimenter dans certains départements, avant de les étendre à tous le pays, si elles s'avéraient satisfaisantes au stade de l'essai. Depuis l'indépendance deux réformes ont été successivement expérimentées dans certains départements. L'une assez limitée et technique a été lancée à la fin de 1963. Elle mérite d'être rappelée car elle n'est pas sans quelque parenté au moins quant au cadre géographique choisi avec la seconde réforme entreprise en 1968, d'une portée tout autre, qui préfigure l'essentiel de la déconcentration apportée par le code, au bénéfice des autorités départementales.

a) La première réforme expérimentale est d'abord intéressante par le choix des circonscriptions départementales retenues pour en faire l'essai. Ces départements, appelés, « départements-pilotes », furent ceux d'Annaba, des Oasis, de la Saoura, de Tizi-Ouzou, de Tlemcen (1) auxquels s'ajouta un peu plus tard celui de Batna (Aurès) (2).

L'objet de la réforme est technique et économique. Elle déconcentre la responsabilité de certaines opérations d'équipement dont la réalisation et la gestion est confiée en partie à l'autorité préfectorale (3).

(1) Cf. Arrêté interministériel du 23 déc. 1963 portant désignation des départements pilotes, *J.O.R.A.* 31 décembre 1963, p. 1352.

(2) Arrêté interministériel du 20 janvier 1964, *J.O.R.A.* 1964, p. 163.

(3) Cf. Décret n° 63-464 du 23 décembre 1963 relatif à la gestion de certaines dépenses d'équipement public dans les départements pilotes. *J.O.R.A.* 1963, p. 1351 et Arrêté du Ministre de l'Economie Nationale (23 décembre 1963) relatif à la gestion de certaines opérations d'équipement public dans les départements pilotes. *J.O.R.A.* 1964, p. 2.

En effet si la désignation de ces opérations est faite par le ministre de l'économie nationale, elles entraînent ouverture de comptes spéciaux à la Caisse Algérienne de Développement (CAD) dont le préfet a la disposition. Ainsi passe-t-il les marchés publics nécessités par l'opération d'équipement au nom de la CAD. Celle-ci s'assurera de la régularité des opérations avant d'effectuer les règlements.

Au delà de sa technicité on doit retenir de cette réforme expérimentale la volonté de *déconcentration au bénéfice du préfet*. Cette volonté se manifeste beaucoup plus amplement dans la seconde expérience de réorganisation administrative du département.

b. Cette expérience ne s'est pas limitée à une réorganisation administrative. En fait c'est une réforme administrative qui est venue s'ajouter à une opération plus vaste de développement économique de certains départements déshérités. On connaît le déroulement de cette opération dite des « programmes spéciaux » qui depuis l'été 1965 a successivement touché les départements de Ouargla, Batna, Tizi-Ouzou et Médéa. Elle consiste en une aide massive de l'Etat apportée successivement aux zones particulièrement déshéritées du pays en vue d'estomper les disparités régionales. Sans refaire le schéma d'une opération, destinée d'ailleurs à se poursuivre (1) et dont les aspects essentiels sont du domaine économique, on doit retenir qu'elle s'est moulée dans le cadre départemental et qu'elle a eu des répercussions quant à sa structure administrative au moins dans deux départements intéressés : ceux des Aurès et de grande-Kabylie. L'analyse des différentes mesures est instructive à un double titre. Elle offre l'expérimentation d'une réforme dont les lignes générales sont consacrées par le code de la wilaya. Elle sert de référence et de précédent à la réforme de déconcentration généralisée à l'ensemble des wilayas. A cet égard les wilayas de Batna et de Tizi-Ouzou font figure de pionnier. Commencé plutôt tôt, le remodelage administratif s'y est développé et ramifié dans le prolongement des principes adoptés par les premiers textes. Ces départements offrent en pratique une application de la réforme dont le modèle est appelé à se généraliser. La réforme expérimentale a reçue son expression juridique par trois séries de textes qu'il conviendra de rapprocher de l'ordonnance. D'abord un décret est venu réorganiser les services de l'Etat dans le département et renforcer les pouvoirs du préfet par déconcentration (2). Cette réforme a eu des conséquences

(1) Cela est expressément prévu dans le code de la wilaya qui l'exprime en termes juridiques cf. art. 72 notamment al. 2 « Pour la réalisation des opérations concernant leurs activités, les assemblées populaires des wilayas déshéritées sont assurées du concours technique et financier de l'Etat ».

(2) Cf. Déc. n° 68-462 du 24 juillet 1968 relatif aux pouvoirs du préfet du département de l'Aurès et à l'organisation des services de l'Etat dans ce département, **J.O.R.A.** 2 août 1968, p. 890. Pour le département de Tizi-Ouzou Cf. Un décret identique n° 68-592 du 24 octobre 1968, **J.O.R.A.** 5 novembre 1968, p. 1181.

sur l'organisation des services de la préfecture dont l'efficacité, la cohérence, la collaboration sous l'impulsion du préfet sont renforcés par l'adoption d'un nouvel organigramme (1). Enfin dans l'esprit de la réforme d'ensemble qui mise l'harmonisation des différents services implantés dans le département il a été organisé des services communs à ces administrations qu'elles soient rattachées à l'Etat ou qu'elles soient de statut départemental (2).

Dans le mécanisme de la réforme (expérimentation puis généralisation à l'ensemble des départements), comme dans son contenu, il y a une grande similitude avec la réforme départementale française de 1964 dont certains aspects ou certains résultats pourront aussi permettre d'éclairer quelques dispositions du code.

Il est enfin un autre élément favorable à l'autorité départementale et qui poussait à la déconcentration : c'est le rôle dévolu à cette circonscription dans la planification économique. La wilaya est appelée à devenir une circonscription essentielle, quitte à envisager un redécoupage de son territoire pour améliorer la concordance entre la wilaya circonscription administrative et la wilaya unité d'action économique. On verra que sur ce point la réforme opérée en faveur de la wilaya éclipse la part accordée à l'arrondissement devenu *daira* et surtout celle envisagée pour une circonscription régionale au-delà de la wilaya.

4. *L'élaboration du code de la wilaya.*

La physionomie de la wilaya, telle qu'elle apparaît dans le texte de l'ordonnance, a été dégagée progressivement au cours des différents avant-projets qui ont précédé le texte définitif.

Dès janvier 1969, le Ministère de l'Intérieur avait préparé un document multigraphié intitulé « la nouvelle organisation départementale » où les lignes essentielles de la réforme apparaissent mais aussi la réglementation de détail. Ce texte a servi de base à la rédaction de « l'avant projet de code » et de l'« avant projet de charte ». Ces deux textes ont été examinés et amendés par le Parti et le Conseil de la Révolution.

(1) Cf. Les arrêtés du 3 septembre 1968 (J.O.R.A. 4 octobre 1968, p. 1059) et du 8 février 1969 (J.O.R.A. 4 mars 1969, p. 53) réorganisant les structures administratives des préfectures de Batna et de Tizi-Ouzou.

(2) Voir décret n° 69-4 du 30 janvier 1969 portant création des services communs aux différentes administrations publiques du département de l'Aurès et de Tizi-Ouzou, J.O.R.A. 31 janvier 1969, p. 67.

Juridiquement, la charte de la wilaya a été adoptée par la réunion du Conseil de la Révolution et du Gouvernement réunis en assemblée commune le 26 mars 1969. Le code a été adopté selon la même procédure lors d'une réunion le 16 mai 1969 (1) et promulgué par ordonnance n° 69-38 du 23 mai 1969 (2).

L'examen général de l'ordonnance fait ressortir que, loin d'être un texte homogène, elle comporte des dispositions de deux types. Elle comprend d'abord celles qui régissent la wilaya, collectivité décentralisée. Elles en définissent les principes généraux, à caractère législatif, en réservant à des textes de niveau moindre la réglementation complémentaire. Cette partie offre l'apport le plus original du code de la wilaya.

Ensuite les dispositions intéressent la wilaya, collectivité déconcentrée. Contrairement aux premières, ces dispositions sont très minutieuses, très détaillées. On peut penser que, pour bon nombre d'entre elles, il eût été préférable qu'elles ne viennent pas alourdir un texte qui aurait pu ne comporter que les principes majeurs de la déconcentration. Mais on peut supposer que, par ce biais, le code a voulu apporter la garantie législative aux prérogatives des différentes autorités départementales bénéficiaires des pouvoirs déconcentrés.

La double nature des dispositions de l'ordonnance permet d'en faire l'examen en deux parties qui recouvrent par ailleurs la double qualité de la wilaya, à la fois circonscription administrative décentralisée et circonscription administrative déconcentrée.

(1) Cf. « El Moudjahid » 16 mai 1969. Dans certaines circonstances cette formation solennelle se réunit pour adopter des textes d'une particulière importance (exemple : la ratification du traité Algéro-Marocain d'Ifrane, l'adoption du statut de l'autogestion agricole). Cette adoption confère une valeur politique supplémentaire au texte mais n'affecte pas sa valeur juridique. L'ordonnance ainsi adoptée demeure un texte de valeur législative.

(2) J.O.R.A. du 23 mai 1969, p. 382. Le code est précédé de la charte de la wilaya publiée dans le même numéro du J.O.R.A., p. 379.

Première Partie : La Wilaya, collectivité décentralisée.

La réforme départementale soulève un problème préalable de nature à la fois politique, juridique et économique : celui du rôle exact de l'institution départementale dans l'ensemble de l'Etat. Ce même problème ne semble pas se poser pour la commune puisqu'il est résolu en termes clairs ; tous les documents politiques et juridiques posent le principe qu'en Algérie la commune est la cellule de base de la nation et de l'Etat. S'agissant du département, la situation est plus ambiguë et cet échelon intermédiaire entre la commune et l'Etat risque de trouver une insertion difficile dans la hiérarchie institutionnelle. Il est à craindre que, tirailé entre deux institutions privilégiées, il soit réduit à n'être qu'un relai important certes, mais sans originalité - entre l'une et l'autre. Sa nature même de collectivité locale décentralisée risquerait alors d'en souffrir, sinon d'être remise en cause.

Les auteurs de la réforme ont été conscients de cette ambiguïté comme en témoignent les textes préparatoires qui ont guidé la rédaction du code de la wilaya. Après avoir conçu la wilaya comme une « collectivité intermédiaire entre la nation et la commune », comme « la charnière entre la collectivité communale et la collectivité nationale », la Charte précise que « la wilaya doit être une collectivité décentralisée, dotée de tous les attributs que requiert sa mission propre ».

Il convient de noter, ici, les différences entre la Charte et le document préparatoire antérieur, intitulé « la nouvelle organisation départementale ». Alors que selon ce dernier texte le département est « une collectivité *autonome*, dotée de tous les attributs qui s'attachent à sa *personnalité propre* », (1) selon la Charte, cette décentralisation « n'a pas pour objet d'exprimer une *autonomie quelconque* de la wilaya car notre Etat est un Etat unitaire. Elle est seulement une *technique* d'accroissement de la participation active de la wilaya et des masses populaires au pouvoir révolutionnaire » (2).

Cette évolution et ce changement, d'un texte à l'autre, révèle deux choses ; d'une part, une incertitude d'ordre terminologique à propos des notions d'autonomie et de personnalité juridique ; dans la Charte, l'autonomie semble assez curieusement, être identifiée au fédéralisme puisqu'on rappelle que l'Etat Algérien est unitaire et exclut toute autonomie. D'autre part, camouflée derrière cette incertitude de vocabulaire, s'ajoute une hésitation quant à la conception même de la collectivité départementale : on veut bien lui reconnaître une certaine existence, mais en évitant tout malentendu quant au degré d'autonomie qui lui sera accordée.

(1) La nouvelle organisation départementale, brochure multigraphiée, p. 4.

(2) Cf. J.O., p. 376.

Donc, bien que pourvue, selon la Charte, « d'organes propres, d'un pouvoir effectif de décision, de moyens et de structures à la mesure de fonctions qu'elle doit remplir », la wilaya demeure une collectivité étroitement insérée dans la hiérarchie des institutions administratives. Comme la réalité de la décentralisation se mesure à une double échelle relative à la composition et aux attributions des organes locaux, il ressort des dispositions du code que si l'organe délibérant réunit certaines conditions caractéristiques de l'existence de toute collectivité locale authentique, par contre l'organe exécutif est une émanation directe du pouvoir central.

Section 1. *L'organe délibérant, expression de la décentralisation.*

A l'image de la réforme communale, la réforme départementale exprime comme exigence démocratique l'existence d'un organe collégial procédant de l'élection ; c'est *l'assemblée populaire de la wilaya* dont il faut connaître la composition, le fonctionnement et les attributions.

§ 1. *La composition de l'Assemblée Populaire de la Wilaya.*

Elle obéit à trois principes que l'on peut déduire clairement des dispositions de la Charte et du code lui-même : la participation populaire par la voie de l'élection, la double sélection des candidats par le Parti d'abord et par le peuple ensuite, l'incompatibilité entre le mandat départemental et certaines fonctions.

1. *Le régime électoral.*

a) L'Assemblée Populaire de la Wilaya est élu au *suffrage universel direct*, selon le scrutin de liste à un seul tour déjà mis en œuvre pour le choix des assemblées populaires communales (1). La Charte prend soin de préciser qu'elle ne comprend, en son sein, aucun membre de droit, soulignant ainsi la différence avec l'assemblée départementale économique et sociale qui comprenait trois membres de droit.

b) Sont *électeurs* tous les Algériens et Algériennes inscrits sur les listes électorales dans les conditions prévues pour les élections communales. Ces conditions sont les suivantes (2) :

- avoir 19 ans accomplis,
- jouir de ses droits civils et politiques ;
- ne pas être dans les cas d'incapacité visant les individus condamnés, les faillis, les internés et interdits et ceux dont la conduite pendant la guerre de libération a été contraire aux intérêts de la patrie.

(1) Rappelons, à titre de comparaison, que le conseil général était élu aussi au suffrage universel direct, mais selon le scrutin uninominal à deux tours.

(2) Cf. ord. du 18 janvier 1967 portant code communal (art. 39 et suiv.) J.O. 1967, p. 86.

c) *Les circonscriptions électorales* sont constituées par les arrondissements appelés désormais *dairas*. Le décret fixant les circonscriptions électorales et le nombre de sièges par circonscription a précédé le code de la wilaya. Intervenue le 25 avril 1969 (1), il décide que chaque arrondissement constitue une circonscription électorale mais il apporte deux dérogations : la première érige en circonscription électorale les communes d'Annaba, Blida, Constantine et Oran ; la seconde institue cinq circonscriptions dans le Grand Alger. Le choix d'une telle circonscription mérite l'attention car il faut comprendre pourquoi une autre division territoriale n'a pas été retenue, comme par exemple, la commune, le canton, voire le département dont les dimensions ne constituent point un obstacle puisque le système électoral en vigueur est le scrutin de liste. Le choix est issu du souci de refléter et d'aider à s'épanouir « un sentiment d'appartenance à la wilaya », propre à susciter l'intérêt pour les affaires locales, et à favoriser, aussi, la participation aux élections. D'où une double exclusion, visant la commune et le département que la charte justifie clairement par des raisons inverses.

S'agissant de la commune tout d'abord, en considère qu'elle représente une circonscription trop étroite où la solidarité est si effective qu'on aboutirait à désigner de simples délégués communaux plutôt que de véritables représentants du département. La brève expérience des assemblées départementales économiques et sociales où siégeaient les maires des communes, a nettement fait apparaître cette tendance excessive (2).

Pour éviter cette représentation d'intérêts purement locaux, la charte va beaucoup plus loin en écartant toute circonscription correspondant à « un groupement étroit d'intérêts communaux ». Cette formule semble viser le canton. Mais, à la réflexion, il est permis d'en douter car il n'est pas certain que le canton regroupe toujours étroitement des intérêts communaux ; circonscription électorale traditionnelle des conseils généraux, le canton ne constitue que cela et ne postule, en réalité, aucun sentiment d'attache entre les populations tel qu'il est requis par la charte. C'est donc davantage à ce titre qu'il doit être écarté, plutôt qu'en tant qu'élément de cristallisation de solidarités locales exacerbées.

S'agissant de l'exclusion du département, elle se justifie par le caractère trop vaste de la circonscription qui entraîne, selon les auteurs de la réforme, deux faiblesses. La première est relative aux liens entre le candidat et les électeurs qui ne peuvent s'établir car celui-là ne pourra jamais se faire connaître par l'ensemble de ceux-ci. Etant donné l'importance à la fois du nombre d'habitants et la

(1) J.O., p. 311.

(2) Cf. : *La nouvelle organisation départementale*, p. 39.

superficie des wilayas (1), il est pratiquement impossible aux candidats et aux élus d'établir des contacts avec leurs électeurs. La seconde faiblesse résulte du risque d'entraîner des inégalités de représentation géographique. En effet les candidats des zones urbaines, moins étendues, plus denses et actives, d'accès facile risqueraient de dominer largement par rapport aux candidats des zones rurales plus étendues, moins peuplées et moins favorisées, d'accès difficile ; ce qui serait contraire aux principes même de la Révolution qui doit se faire ainsi que l'affirment tous les textes politiques de base dans l'intérêt des campagnes et des régions deshéritées.

A ces arguments, explicites ou sous-entendus dans la charte, on pourrait joindre un autre : si l'élection des membres des Assemblées populaires des wilayas se faisait dans un cadre départemental, quelle circonscription pourrait-on alors retenir en vue de l'élection de la future assemblée législative dont la mise sur pied couronnera le processus de construction de l'Etat ? S'il est permis d'anticiper, on peut présumer que les futurs députés seront désignés selon le même scrutin électoral que les délégués communaux et de wilaya mais à l'échelle de la circonscription départementale (2).

(1) Superficie et population des wilayas d'après les chiffres cités par la *Revue des Collectivités Locales*, publiée par le Ministère de l'Intérieur (1967, n° 1 p. 39).

WILAYA	Superficie (km2)	Population
Alger	3.212,77	1.648.168
Annaba	22.815,883	949.989
Aurès	36.219,68	765.052
Constantine	19.906,50	1.513.068
Médéa	46.567,48	674.908
Mostaganem	11.182,97	667.739
Oasis	1.232.200,00	346.642
Oran	16.479,84	786.662
El Asnam	12.366,07	674.908
Saoura	789.600,00	160.183
Sétif	16.787,69	1.105.494
Tlemcem	8.120,39	353.320
Saïda	54.219,04	183.391
Tiaret	25.459,29	305.246
Tizi Ouzou	5.847,02	762.459

(2) Evidemment il ne s'agit ici que d'une présomption. On peut aussi bien concevoir pour les élections législatives, une seule circonscription à l'échelle nationale à l'instar de certains pays africains, bien qu'une telle solution soit discutable (Cf. A. MAHIOU : *L'avènement du parti unique en Afrique Noire*, L.G.D.J., 1969, Paris, p. 125 et suiv.)

Finalement, le choix porté sur l'arrondissement est-il le meilleur ? L'appréciation ne peut être que nuancée. Il est exact que bien des arrondissements ou daïras sont artificiels et ne constituent que des découpages administratifs réalisés pendant la guerre de libération, par la puissance coloniale, souvent dans un but de maintien de l'ordre. Il est non moins exact que d'autres présentent une relative unité et cohésion et répondent donc au souci qui anime le projet de réforme. Les auteurs d'une enquête sur l'administration locale et la participation au développement dans l'Aurès (1) ont souligné l'importance de l'arrondissement qui peut constituer, selon eux, l'échelon privilégié dans une politique de développement judicieusement élaborée, en raison de ses dimensions et de sa population.

Quant aux limites territoriales de l'arrondissement, elles ne sont pas seules en cause ; celles des communes comme celles des Wilayas elles-mêmes le sont aussi et les deux chartes (communales et de Wilaya) se montrent également prudentes à propos des réaménagements éventuels qui sont renvoyés à plus tard sous le bénéfice d'un examen attentif de tout projet de modification (2).

2. La sélection des candidats par le Parti.

C'est le second principe qui gouverne la désignation de l'Assemblée Populaire de la Wilaya. La procédure déjà mise en œuvre pour les élections communales se retrouve pour les élections départementales. Comme dans tout le régime de parti unique, c'est celui-ci qui présente les candidats à l'approbation du suffrage populaire. Selon quels critères et quelles procédures s'opère ce choix ?

a) Les critères que doit remplir chaque candidat sont assez longuement exposés dans la charte et se regroupent autour de deux pôles, légal et politique.

Les critères d'ordre *juridique* demeurent assez classiques : le candidat doit avoir 23 ans accomplis et remplir les conditions relatives au domicile, à la capacité civile et à la jouissance des droits civiques. En somme les conditions générales d'éligibilité sont très ouvertes et disqualifient très peu de personnes. La charte ne s'y attarde d'ailleurs pas.

Par contre, elle insiste beaucoup plus longuement sur les critères d'ordre *politique* et les qualités humaines jugés indispensables pour l'exercice de responsabilités au sein de la Wilaya. A cet égard la première garantie requise du futur représentant repose sur « l'enga-

(1) Cf. DESCLOITRES, R et CORNET, R : *Commune et société rurale en Algérie*, Centre Africain des sciences humaines appliquées, Aix en Provence, novembre 1968, p. 73 et suiv.

(2) Etant donné toutes les précautions annoncées par la Charte de Wilaya et reprises partiellement par le Code on peut dire que peu de changements importants auront lieu dans l'immédiat.

gement ... de servir et de défendre aux côtés du pouvoir révolutionnaire les acquis, les intérêts, les programmes et les idéaux de la révolution socialiste » (1). En second lieu, il est exigé des candidats d'avoir un passé sans tâche et d'avoir participé à la lutte de libération nationale. Ainsi donc, il faut non seulement être présentement un militant socialiste, mais encore il faut avoir été, dans le passé, un résistant. Si l'on entendait étroitement cette dernière qualité, on aboutirait à restreindre énormément l'éventail des candidats ; mais la participation à la lutte de libération est reconnue de manière libérale et ne se limite pas aux anciens *moudjahidines* * ; en outre, elle n'est pas requise des candidats trop jeunes qui n'étaient pas en âge de contribuer effectivement à la lutte. En troisième lieu, enfin, tout candidat doit posséder certaines qualités humaines telles que la probité, le désintéressement, le dynamisme en même temps que certaines aptitudes dans les domaines économique, culturel et social susceptibles d'être des champs d'action privilégiés de l'assemblée de la Wilaya.

Dans un souci de représentation authentique de la population, le parti doit aussi veiller au respect de deux principes. L'un commande de susciter et d'encourager les candidatures féminines qui sont rares, comme l'a montré l'expérience des élections communales (2). L'autre commande que le choix des candidats se fasse dans tous les milieux professionnels, plus précisément parmi les paysans, les ouvriers, les fonctionnaires, les intellectuels (3). Mais pas plus que le code communal, le code de la Wilaya n'institue de représentation séparée des citoyens et des producteurs : la représentation socio-économique est écartée au profit de la seule représentation politique. La solution est discutable, car, au niveau de la Wilaya, les problèmes économiques et sociaux revêtent une telle ampleur qu'ils gagneraient à être analysés, discutés et résolus par ceux qui y sont particulièrement intéressés. D'ailleurs cette nécessité était apparue auparavant lorsque furent instituées les assemblées départementales *économiques* et *sociales* chargées spécialement de conseiller le préfet en matière de développement. Une repré-

(1) Cf. J.O., p. 377.

(2) Aux élections communales du 5 février 1967, il y a eu environ 200 candidates sur un total de 20316 candidats. Bien que 85 d'entre elles furent élues, certaines communes importantes n'ont aucune déléguée : par ex. à Constantine, il y avait 6 candidates sur 82 et aucune ne fut élue. (cf. Mme VANDELDE : *La femme et la vie politique et sociale en Algérie depuis l'indépendance*, Mémoire D.E.S. de Science Politique, Alger 1968, p. 110 et suiv).

Aux élections de wilayas, il y a eu 78 candidates sur 1330 et 25 ont été élues.

(3) Notons ici que la Charte de la Wilaya ne reprend pas la disposition de la charte commune (p. 50) qui exclut les candidatures de « ceux qui possèdent les moyens de production (gros propriétaires fonctions, propriétaires d'entreprises, utilisant des ouvriers etc...) »

* Anciens résistants de la guerre de libération nationale.

sésentation socio-économique, complémentaire de la représentation politique, est peut être souhaitable pour mieux assurer une meilleure représentation des paysans et des ouvriers que celle résultant du système électoral classique.

Telles sont donc les consignes qui doivent inspirer le choix du Parti lors de la procédure de sélection.

b) La procédure de sélection.

Pour dresser les listes de candidats, le parti demande aux instances de base (cellule - kasma) de faire des propositions qui sont transmises à des commissions d'arrondissements composées ainsi : un coordinateur fédéral, les responsables fédéraux, le sous-préfet de l'arrondissement, le responsable local de l'armée, un responsable local de chacune des organisations de masses (1). Ce sont les commissions départementales qui établissent les listes définitives des candidats. Siégeant sous la présidence d'un membre du Conseil de la Révolution et d'un membre du Gouvernement, elles sont composées du commissaire national et des commissaires adjoints du département, du préfet, du responsable départemental de l'armée, d'un responsable départemental de chaque organisation de masses.

3. L'élection par le peuple.

C'est la seconde et ultime étape puisque seul le vote populaire investira le candidat déjà muni de la confiance du parti.

a) Le choix populaire.

Afin que ce vote ne soit pas une ratification pure et simple et pour permettre une certaine participation à ce stade, il est établi dans chaque circonscription, c'est-à-dire dans chaque arrondissement, une liste de candidats en nombre double de celui des sièges à pourvoir (art. 9 al. 1). L'intérêt de ce système, ainsi que le souligne la charte, et qu'il répond à certaines exigences de démocratie tout en respectant le principe de l'unicité du parti dont se réclament tous les candidats.

En fixant le nombre de candidats au double du nombre de sièges à pourvoir, le code de la wilaya ne fait que reprendre les dispositions du code communal (art. 34 al. 2). On peut se demander s'il n'eût pas été préférable de fixer un nombre plus élevé encore, par exemple triple par rapport au nombre de sièges. On aurait ainsi offert un éventail de choix plus large aux électeurs afin qu'ils « puissent nuancer leurs préférences », selon les recommandations de la charte elle-même. Le fait que le nombre des délégués de wilaya soit plus réduit que celui

(1) Union générale des travailleurs algériens (U.G.T.A.), Union nationale des étudiants algériens (U.N.E.A.), Union nationale des femmes algériennes (U.N.F.A.), Jeunesse du Front de Libération nationale (J.F.L.N.), Anciens des élus communaux facilite une telle solution. Malheureusement elle moudjahidine, Scouts musulmans d'Algérie (S.M.A.).

n'a été retenue ni par la charte, ni par le code, alors qu'elle a été suggérée par le texte intitulé : « *La nouvelle organisation départementale* », plateforme élaborée par le ministère de l'intérieur et qui a servi de base aux textes définitifs. Si l'on ignore les raisons qui ont poussé au rejet de la solution, on peut, par contre, signaler les inconvénients que son adoption entraînerait. Deux d'entre eux méritent d'être notés : le premier concerne la dispersion des voix qui aboutirait à faire élire des représentants à une minorité de faveur ; en effet les voix des électeurs se disperseraient dans chaque arrondissement sur un trop grand nombre de candidats sans permettre à aucun de bénéficier d'un pourcentage de suffrages suffisant et d'une assise populaire minimum pour se considérer comme un représentant légitime de la population. Le second inconvénient résulte plutôt d'une constatation concernant le parti ; ce dernier est-il suffisamment organisé et implante pour dégager un nombre élevé de candidats répondant aux critères précédemment définis ? En dépit des efforts incessants de « restructuration » (1), il semble actuellement difficile de répondre affirmativement à la question.

En tout, cas, le code ayant retenu une liste unique de candidats en nombre double de celui des sièges à pourvoir, c'est dans cette limite que s'exerce la sélection par les électeurs. Evidemment étant donné que les postulants s'engagent tous à défendre l'idéologie, la politique, et le programme du parti, les électeurs ne peuvent se prononcer que sur leurs qualités personnelles : sincérité de l'engagement militant, compétence et aptitude à mener à bien l'action que l'on attend d'eux. Il est alors malaisé de discerner un véritable choix politique dans le vote des citoyens, sauf à mesurer, par la participation électorale, l'adhésion apportée indirectement à l'œuvre du parti (1). Toutefois, une analyse de sociologie électorale permettrait certainement de dégager des conclusions ayant une portée politique plus large. Il serait, par exemple, intéressant de confronter l'origine sociale des candidats et celle des élus pour savoir quelle catégorie sociale a davantage attiré le choix populaire. De même il serait utile pour le parti et les organisations nationales de connaître la répartition des voix lorsque leurs militants, présentés en qualité, sont en concurrence avec d'autres candidats. Malheureusement de telles études de sociologie électorale manquent encore et, en leur absence, il est difficile d'apprécier la signification réelle des élections départementales comme d'ailleurs des élections communales.

Les candidats ainsi présentés par le parti et choisis par les électeurs deviennent des délégués de la wilaya selon la procédure établie par les articles 20 et suivants du code qui régissent les opérations de vote.

(1) Sur la réorganisation du F.L.N. voir les remarques de J. LECA in *Revue Algérienne* 1968, p. 787

(1) L'abstention prend, dans ces conditions, une signification importante puisqu'elle devient le refuge de l'opposition ; d'où le soin accordé, dans tout régime de parti unique, à la participation électorale.

b) *Les opérations électorales.*

Les opérations de vote se déroulent conformément aux dispositions arrêtées par les articles 60 à 73 du code communal. Qu'il s'agisse du lieu, de la durée, de la tenue, du dépouillement et des résultats du scrutin, la réglementation est identique. Le code de la wilaya précise, toutefois, que le corps électoral est convoqué par décret au moins trois mois avant la date des élections (art. 20, al. 2). En vue des premières élections qui ont lieu le 25 mai 1969, deux décrets sont intervenus le 21 février (1), l'un pour convoquer le corps électoral, l'autre pour organiser le vote par correspondance ou par procuration et concernant essentiellement les algériens résidant à l'étranger. La proclamation des résultats, comme lors des élections communales, doit intervenir dans les 48 heures qui suivent la clôture du scrutin, mais le code de wilaya prévoit le cas exceptionnel où les difficultés de communications imposeraient des délais supérieurs ; cette précaution vise essentiellement les départements sahariens où la centralisation des résultats au chef lieu de la wilaya ne peut s'effectuer rapidement.

c) *Le contentieux électoral.*

L'irrégularité éventuelle de ces opérations peut donner lieu à un contentieux dont le déroulement est le suivant. Tout électeur a le droit de contester la régularité des élections dans sa circonscription en formulant une réclamation. Celle-ci doit être déposée auprès du bureau de vote ou adressée au wali (2) dans les trois jours qui suivent la proclamation des résultats définitifs. Notons que le code de la wilaya a tenu compte des critiques formulées à l'encontre du délai fixé dans le code communal qui laissait à peine quelques heures pour déposer la réclamation de l'électeur (3). La réclamation n'est soumise à aucune forme particulière sauf qu'elle est jointe au procès-verbal lorsqu'elle est déposée auprès du bureau de vote ; elle peut consister en une simple lettre où on articule le grief sur lequel on fonde l'annulation.

Le contentieux de la réclamation n'appartient pas au tribunal administratif anciennement juge des élections au conseil général ; c'est une juridiction spéciale qui est saisie : la commission électorale de wilaya composée de trois magistrats désignés par le ministre de la Justice (4). Elle doit statuer dans un délai d'un mois, à compter de sa saisine, sans frais ni procédure et par simple notification aux

(1) Cf. J.O., p. 138.

(2) Le code communal ne prévoit pas l'intervention du wali. Cf. art. 77 al. 2).

(3) Cf. BEDJAOUI, in *Revue Juridique et Politique, Indépendance et Coopération*, 1968, p. 553 ; H. TAY, in *Revue Algérienne*, 1967, p. 755.

(4) Le Président de la Cour où, à défaut, un membre de la cour préside la commission assisté de deux magistrats des tribunaux.

intéressés. Le code ajoute que ses décisions « ne sont susceptibles d'aucun recours », mais selon l'interprétation donnée habituellement en droit administratif à cette formule, elles n'exclut point le recours en cassation ou en excès de pouvoir (jurisprudence Lamotte) (1).

4. Le statut des délégués de wilaya.

a) *Les inéligibilités et incompatibilités.*

Comme à propos de tout organe délibérant se pose le problème des inéligibilités et des incompatibilités entre le mandat de représentant de la wilaya et certaines fonctions.

Le code de la wilaya ne prévoit pas d'autres cas d'inéligibilité absolue en dehors de ceux entraînant l'exclusion de l'électorat (art. 13 qui renvoie d'ailleurs aux articles 39 et suiv. du code communal). Une différence sépare les codes régissant la wilaya et la commune en ce que ce dernier établit une inéligibilité absolue à l'égard des membres de la Cour Suprême (2) alors que le premier ne prévoit rien de tel. Il faut conclure qu'il sont inéligibles uniquement dans la wilaya où ils exercent leurs fonctions, c'est-à-dire dans la wilaya d'Alger, conformément à l'article 16 qui régit le cas d'inéligibilité relative. Celle-ci concerne les membres des corps des walis, les magistrats des cours et tribunaux, le trésorier de la wilaya, les chefs de services de l'Etat en fonction dans la wilaya, les personnes chargées à titre permanent, d'un service ou d'une entreprise relevant d'une wilaya. En réalité à ces inéligibilités définies *légalement*, il ne faut pas oublier d'adjoindre celles définies *politiquement* par la Charte et le Parti qui excluent les candidats dont le passé est douteux au regard de la participation à la lutte de libération.

Quant aux *incompatibilités*, elles sont identiques à celles consacrées par l'article 5 du code communal auquel renvoie le code de la wilaya. Les fonctions de représentant départemental sont incompatibles avec celles de membre du corps préfectoral, d'officier ou sous-officier de l'armée en activité, de membre des corps de sécurité. Les justifications sont les mêmes à l'échelon des deux collectivités locales car, estime-t-on à juste titre, par l'autorité que détiennent ces agents, leur présence influencerait, d'une manière quelconque le libre jeu des exigences démocratiques (3). Par contre une autre source d'incompatibilité prévue

(1) Encore faut-il déterminer la nature de cette juridiction ? est-elle administrative ou judiciaire ? Le critère organique ne nous renseigne guère dans le système algérien d'unité de juridiction et de séparation des contentieux. L'appel au critère matériel est nécessaire pour qualifier valablement la nature de la juridiction qui apparaît administrative.

(2) Cf. art. 54 du code communal.

(3) Cf. **Charte communale**. Bien que la charte de la wilaya n'ait pas repris ce principe, on peut le considérer comme sous-entendu, surtout qu'il figurait dans la brochure intitulée « la nouvelle organisation départementale ».

non par le Code mais par la Charte de la wilaya peut donner lieu à discussion : le cumul de responsabilités dans le parti et dans l'assemblée de la Wilaya. Ce problème n'est pas neuf puisqu'il est déjà apparu au niveau de la commune où la prohibition du cumul du mandat municipal avec un poste de responsabilité au sein du parti à été instaurée. Le coordinateur du parti avait alors déclaré : « Il faut éviter qu'une catégorie de responsables du parti, ceux qui ont un pouvoir de décision siègent dans les organes communaux pour ne pas voir l'Etat absorber le Parti et l'amputer de sa principale vocation, celle de l'orientation, de l'animation du contrôle » (1). Ce souci d'empêcher une confusion Parti-Etat préjudiciable au parti, valable au plus petit niveau local, l'est à fortiori au niveau supérieur. Ajoutons d'ailleurs que la pluralité de responsabilités absorbantes au sein du parti et de l'administration nuit au travail d'ensemble des cadres actifs du parti au sein de l'un et l'autre.

b) *La démission des membres.*

— *La démission volontaire* d'un délégué de la wilaya est adressée au président de l'assemblée qui la transmet immédiatement au wali. Elle doit être adressée par lettre recommandée et devient définitive à partir de l'accusé de réception ou à défaut, un mois après la transmission.

— *La démission forcée* peut résulter de deux événements. En premier lieu pour cause d'inéligibilité ou d'incompatibilité postérieurement à l'élection. Tout membre de l'Assemblée Populaire de la Wilaya qui se trouve dans ces cas prévus par le code, doit présenter sa démission dans un délai d'un mois (2). A défaut, il est déclaré démissionnaire par arrêté du ministre de l'intérieur et non par l'Assemblée (3). En second lieu, pour absence à deux sessions consécutives sans excuse admise par l'Assemblée Populaire de la Wilaya. La démission est prononcée par l'assemblée dans la dernière séance de la deuxième session (art. 37).

(1) Cf. déclaration de M. Chérif BELKACEM in *Actualité et Documents* Revue bimestrielle du Ministère de l'Information, n° 69 du 23-2-67, p. 20.

(2) Le code de la wilaya a atténué la sévérité de l'article 55 du code communal qui déclare immédiatement démissionnaire de son mandat tout délégué communal qui, pour une cause survenue postérieurement à son élection, se trouve dans un cas d'inéligibilité. Le code de la wilaya laisse une option pendant un délai d'un mois.

(3) Dans le statut français, c'est le Conseil général qui proclame la démission.

— A côté de cette démission volontaire ou forcée, procédure assez classique héritée du statut des conseillers généraux, le code institue une autre procédure : l'*exclusion* du délégué de l'Assemblée Populaire de wilaya. L'article 19 prévoit, en effet, que tout membre qui « se trouverait dans une situation ne lui permettant plus de bénéficier de la confiance indispensable à l'exercice de son mandat peut être, par décret, déclaré exclu de l'Assemblée Populaire de wilaya ». Cette disposition est à priori singulière, étant donné surtout l'absence de garantie dans la procédure d'exclusion qui prévoit seulement un avis donné à huis clos par l'assemblée (1). Certes l'exigence d'un décret pour prononcer l'exclusion, c'est-à-dire l'intervention de la plus haute autorité gouvernementale, donne une certaine solennité et gravité à la mesure qui ne semble pas devoir être prise avec légèreté. Par ailleurs un recours est possible devant la Cour Suprême si l'élu argue l'illégalité du décret d'exclusion. Mais cette possibilité reconnue par la loi (2) demeure actuellement théorique car, à notre connaissance, aucun arrêt de la Cour Suprême ne s'est prononcé sur la légalité d'un décret. En outre le caractère vague de la faute reprochée - « ne plus bénéficier de la confiance indispensable à l'exercice de son mandat » laisse une entière liberté d'appréciation et de décision à l'autorité qui prononce l'exclusion et rend difficile un contrôle éventuel par le juge administratif. Une procédure aussi singulière ne trouve son explication que dans la nature du régime politique basé sur le parti unique. L'explication en est donnée dans la charte qui déclare que l'élu doit, tout au long de l'exercice de son mandat, mériter et conserver la confiance placée en lui par le parti et le peuple. Le retrait éventuel de cette confiance peut entraîner l'exclusion de l'élu selon la procédure organisée par l'article 19 du code. Il y a lieu de remarquer ici que cet article ne prévoit point l'intervention des électeurs, ce qui exclut par conséquent tout mandat impératif et toute révocation populaire du représentant.

Lorsqu'un membre de l'Assemblée Populaire de wilaya est démissionnaire, exclu ou décédé, il est remplacé automatiquement par le candidat figurant sur le tableau des résultats immédiatement après le dernier candidat élu (art. 14). Toutefois si des vacances successives entraînent le remplacement de plus de la moitié des membres il est procédé au renouvellement intégral de l'assemblée ; si ces vacances affectent entre la moitié et un tiers des membres, le renouvellement a lieu par voie d'élections partielles (art. 42).

(1) Dans l'avant-projet de code (art. 20), il était spécifié que l'assemblée se prononce « au scrutin secret » ; cette précision n'est pas reproduite dans le code.

(2) Cf. Loi du 18 juin 1963 portant statut de la Cour Suprême, in cette Revue, 1964, n° 1, p. 326 et J.O. 1963, p. 662.

c) Les privilèges des délégués.

Les membres de l'Assemblée Populaire de wilaya ne sont pas couverts, dans l'exercice de leur mandat, par des immunités quelconques.

En outre, le mandat est, en principe, *gratuit*. Toutefois les membres de l'Assemblée Populaire de wilaya reçoivent pour l'exercice de leurs fonctions des indemnités de déplacement, de mission et une indemnité de séjour. Les modalités de calcul et les conditions d'attribution de ces indemnités échappent à l'assemblée pour relever du gouvernement qui les fixe par décret (1). On peut se demander s'il ne serait pas équitable que le temps passé aux séances par les délégués de la wilaya qui sont salariés, soit indemnisé. En effet, si toutes les séances prévues par la loi ont lieu et si un conseiller rémunéré à l'heure ou à la journée y siège, il perd environ 45 jours (2) de salaire qu'on ne peut mettre à la charge des employeurs. Ceux-ci sont seulement tenus de laisser à leurs employés, membres d'une Assemblée Populaire de Wilaya, le temps nécessaire pour participer aux sessions et par conséquent au fonctionnement de l'Assemblée.

2. *Le fonctionnement de l'Assemblée Populaire de Wilaya.*

Composée de 35 à 55 membres, l'Assemblée Populaire de Wilaya élu pour cinq ans (3) ne peut valablement siéger que dans les conditions prévues par le code. Les articles 26 à 62 déterminent le régime des réunions, des commissions et des délibérations de l'assemblée.

1 — Les réunions.

a) Les *sessions ordinaires* de l'Assemblée populaire de wilaya sont au nombre de trois par an et d'une durée maximum de quinze jours chacune (4). Elles se tiennent en avril, juin et octobre.

Les *sessions extraordinaires* peuvent être réunies à la demande soit du Wali, soit des deux tiers au moins des membres de l'Assemblée. Il convient de noter ici le caractère excessif de la majorité exigée pour de telles sessions. Alors que toutes les autres décisions de l'assemblée

(1) Rappelons que le conseil général peut fixer librement dans le cadre des dispositions de la loi du 4 avril 1947, les modalités et taux de ces indemnités, de sorte que le gouvernement n'a pas qualité pour les déterminer par voie de règlement qui seraient entachés d'excès de pouvoir (Avis du conseil d'Etat, 11 août 1954, Bull. off. min. Int., 1954, 191). Mais le conseil général ne peut tourner la règle de la gratuité du mandat en accordant une indemnité forfaitaire et annuelle pouvant être regardée comme un traitement déguisée (CE 4 mai 1934, DP. 1934, III, 55, CE 15 déc. 1949).

(2) Moins, en réalité, car il y a les jours fériés.

(3) Le conseil général est élu pour 6 ans, renouvelable par moitié tous les 3 ans ; l'assemblée populaire communale pour 4 ans.

(4) Dans l'avant projet, la durée était de 10 jours.

dont certaines sont très importantes, ainsi que nous le verrons - sont prises à la majorité simple ou absolue (1) une majorité qualifiée est requise sur un point de procédure sans qu'aucune justification n'apparaisse clairement. Il est regrettable que l'on n'ait pas jugé bon de retenir la proposition initiale, contenue dans le texte intitulé « la nouvelle organisation départementale » qui exigeait une demande formulée (2) par la moitié seulement des membres de l'assemblée. La durée de la session extraordinaire n'est pas fixée par la loi mais par le Wali et le Président de l'Assemblée Populaire de la Wilaya conjointement, en tout état de cause elle ne pourra dépasser, semble-t-il, celle d'une session ordinaire. Toute autre réunion de l'assemblée, en dehors de ces conditions est irrégulière et illégale et le code considère comme inexistantes les délibérations qui en résulteraient. Il y a là une consécration législative assez remarquable de la théorie de l'inexistence qui est une construction jurisprudentielle (3).

Toute convocation de l'Assemblée Populaire de la Wilaya est faite par son président, après consultation du Wali (4). Elle doit comporter un ordre du jour et être adressée aux membres dans un délai minimum avant la réunion (10 jours francs) pour leur permettre de s'y préparer.

b) Les séances de l'Assemblée Populaire de la Wilaya se déroulent sous la direction d'un bureau élu pour la durée du mandat (5) lors de la première session suivant les élections et composé d'un président et de trois vice-présidents (art. 32). L'assemblée élabore elle-même son règlement intérieur mais dans les limites fixées par le décret du 3 juin 1969 (6). Les séances sont, en principe, publiques. Toutefois, sur la demande de la majorité des membres, du Président ou du Wali, l'assemblée peut décider de délibérer à huis clos. Le Wali assiste aux réunions et peut se faire entendre quand il le désire. La police des séances appartient au seul président lequel peut faire expulser de l'auditoire toute personne qui trouble l'ordre public.

2 — Les Commissions.

Elles constituent l'innovation intéressante dans le fonctionnement de l'Assemblée Populaire de la Wilaya, tant en raison de leur organisation que de leur rôle.

(1) Cf. art. 31, 32, 34.

(2) Op. cit. p. 42.

(3) Loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux déclare que de telles délibérations sont « nulles et de nul effet » (art. 34).

(4) Dans le projet de code, la formulation était inverse : toute convocation est faite par le Wali, après consultation du président.

(5) Le bureau du conseil général était renouvelé chaque année devant la réforme du 4 décembre 1959 qui établit un renouvellement tous les 3 ans lors du renouvellement partiel du conseil lui-même.

(6) Cf. J.O., p. 463.

Tout d'abord, l'assemblée est tenue de créer, au moins, trois commissions permanentes dont la mission s'attache respectivement aux affaires administratives et financières, économiques, sociales et culturelles. Leur permanence doit être relevée car elle compense le caractère très étriquée du calendrier d'activité de l'assemblée qui ne siège ordinairement que six semaines au maximum. Le nombre de leurs membres n'est pas fixé et semble devoir varier selon le type de commissions. Celles-ci reçoivent une certaine autonomie de fonctionnement en désignant librement leurs présidents et leurs rapporteurs. A côté de ces commissions permanentes l'Assemblée Populaire de la Wilaya a toute latitude pour instituer des commissions temporaires pour l'étude d'une affaire particulière.

L'existence de telles commissions est un apport très utile à l'activité de l'assemblée qui peut ainsi disposer de travaux préparatoires nécessaires à toute décision réfléchie. Chacune, dans son domaine a en effet pour mission d'instruire les questions qui doivent être discutées devant l'organe délibérant qui n'est plus désarmé devant l'organe exécutif et ses services. On a souvent souligné, à juste titre, l'infériorité des assemblées locales face aux services administratifs qui se retranchent derrière leurs études et dossiers pour s'opposer à telle ou telle initiative locale. Les commissions peuvent, au même titre que l'assemblée elle-même, entendre les fonctionnaires de l'Etat et les agents des autres services publics afin de faciliter l'information sur les affaires en discussion. Le code de la Wilaya prévoit même de faire entendre « toute personne dont les avis peuvent contribuer à une meilleure information de l'assemblée » (art. 47) ce qui permet ainsi aux commissions d'entendre éventuellement tout citoyen avisé. Cette procédure tout en évoquant celle déjà mise en œuvre dans le code communal reste cependant assez en retrait. Alors que le code communal prévoit une *participation avec voix consultative* des habitants de la commune aux travaux des commissions, le code de la Wilaya, nettement en retrait, prévoit que le citoyen peut seulement *être entendu*. Par ailleurs pour réaliser cette simple audition, les commissions ne peuvent pas décider d'elles-mêmes ; elles doivent formuler une demande auprès du wali lequel, étant donné l'imprécision du texte, peut ne pas donner de suite favorable.

Si ces règles de fonctionnement des commissions assurent une moindre participation des personnes autres que les membres de l'assemblée, c'est, semble-t-il en raison de l'insuccès de cette participation au niveau communal. Plutôt que de prévoir des mécanismes plus satisfaisants au niveau des principes qui risquent de demeurer lettre morte, le code de la wilaya se montre plus réaliste mais il restreint du même coup les conditions de participation des citoyens.

3 — Les délibérations.

Pour délibérer valablement, l'Assemblée Populaire de la Wilaya doit comporter la majorité de ses membres. Si ce quorum n'est pas atteint, une seconde convocation est faite pour ouvrir la session trois jours plus tard ; l'assemblée peut alors délibérer quelque soit le nombre des membres présents.

En cas d'empêchement d'un membre de l'Assemblée Populaire de la Wilaya, celui-ci peut mandater, par écrit, un collègue pour voter en son nom. Toutefois, afin d'éviter tout abus, le texte prévoit que chaque membre ne peut être porteur que d'un seul mandat et pour une seule session par an.

L'Assemblée Populaire de la Wilaya délibère soit sur la proposition du Wali soit sur la proposition de ses membres. Dans ce dernier cas, lorsque la proposition émane des membres de l'assemblée, le texte exige le soutien d'au moins un tiers d'entre eux (art. 63 al. 2). Cette exigence s'explique, peut être, par le souci d'éviter des propositions individuelles ne reflétant que des préoccupations étroitement locales, égoïstes ou démagogiques ; mais elle semble trop stricte et risque de décourager toute initiative des délégués en raison des difficultés qu'il y aurait à réunir un quorum aussi élevé. Par ailleurs, le texte ignore toute initiative des commissions, ce qui est assez surprenant, étant donné le rôle qu'elles jouent dans l'examen et l'étude des affaires départementales. Il serait heureux qu'une révision éventuellement du code corrige cette omission et permette aux commissions de saisir l'Assemblée Populaire de la Wilaya de toute proposition utile, pour ne pas réserver, pratiquement, au wali le monopole de l'initiative.

Toute proposition ne peut faire l'objet d'une délibération qu'après instruction préalable par le Wali qui établit un rapport sur chaque question inscrite à l'ordre du jour (art. 53 al. 2). A cet effet, le Wali est assisté par le Conseil exécutif qui prépare les sessions de l'assemblée.

Les décisions de l'assemblée sont prises à la majorité des votants et, en cas de partage, la voix du président est prépondérante.

La publicité des délibérations est assurée, sauf cas de huis clos, par le caractère public des séances et la rédaction de procès-verbaux dont tout électeur peut obtenir communication.

Les délibérations de l'Assemblée Populaire de la Wilaya sont exécutoires, si dans un délai de 15 jours à dater de la fin de la session, le Wali n'en a pas demandé l'annulation. Mais à côté de ce délai normal prévu par l'article 55 du code un délai plus long est accordé à l'autorité de tutelle pour se prononcer ; ce délai qui est de deux mois (art. 58) concerne pratiquement toutes les délibérations ayant quelque importance. Il en résulte ainsi un contrôle assez étroit sur l'ensemble des délibérations de l'assemblée.

Quel est l'objet de ces délibérations ? Répondre à cette question, c'est examiner les attributions de l'Assemblée Populaire de la Wilaya dont on peut soupçonner le contenu par référence à l'Assemblée Populaire Communale.

3. *Les attributions de l'Assemblée Populaire de la Wilaya*

L'article 63 du code définit dans une formule brève les attributions de l'Assemblée Populaire de la Wilaya qui « règle par des délibérations les affaires de la Wilaya ». Une formule aussi générale fait de l'assemblée l'organe essentiel qui délibère et statue sur tout ce qui touche aux intérêts de la Wilaya ; elle distingue l'Assemblée Populaire de la Wilaya du conseil général dont les attributions résultent d'une énumération, exhaustive certes, mais non d'une

compétence de principe en matière départementale. De fait, une comparaison entre les deux institutions montre que l'Assemblée Populaire de la Wilaya bénéficie en tant qu'organe délibérant départemental des pouvoirs classiques du conseil général auxquels s'ajoutent des pouvoirs nouveaux en matière économique et sociale, en liaison avec l'option socialiste du pays. En outre, l'Assemblée Populaire de la Wilaya participe, à des degrés divers, à d'autres activités d'intérêt national. Mais l'exercice de toutes ces attributions rencontrent des limites et des contrôles qui réduisent singulièrement leur portée.

1. *Les attributions comme organe délibérant de la Wilaya.*

a) Nous qualifierons d'*attributions classiques*, les attributions héritées du conseil général et qui consistent essentiellement à voter le budget, à gérer les biens de la Wilaya, à autoriser la passation des marchés. Signalons, toutefois, que si ces compétences du conseil général ont des effets réduits sur l'ensemble de la vie locale française en raison de l'étroitesse du budget, des biens et des marchés du département, elles ont un impact différent dans la vie locale algérienne où l'action des pouvoirs publics l'emporte sur l'initiative privée ; option libérale et option socialiste donnent à une même technique d'action des résonances et des résultats forts différents. Par exemple s'agissant du budget, il sera nécessairement plus imposant dans la Wilaya en raison, ainsi que nous le verrons plus loin, de l'importance des interventions économiques de l'Assemblée Populaire de la Wilaya.

Le budget de la Wilaya, défini comme « état de prévision et état d'autorisation » (art. 98 al. 1), est voté par l'Assemblée sur présentation par le Wali. Etabli avant le début d'exercice, le budget *primitif* comporte deux sections équilibrées en recettes et en dépenses : une section de fonctionnement et une section d'équipement et d'investissement. Ce nouveau cadre budgétaire abandonne la traditionnelle distinction entre dépenses et recettes ordinaires et dépenses et recettes extraordinaires établies non pas d'après la nature intrinsèque de ces dépenses, mais d'après leur caractère annuel et permanent ou temporaire et accidentel. Il utilise le même cadre que le budget national qui semble mieux en mesure de retracer les activités économiques et financières et de clarifier l'interprétation des résultats. Le code annonce une nouvelle nomenclature, à définir par décret, permettant de classer les recettes et les dépenses selon leur nature et par service. Le but essentiel de ce réaménagement est de mettre en valeur les opérations d'équipement et d'investissement, d'engager la Wilaya dans la voie de l'expansion économique tout en facilitant l'établissement des prévisions, l'interprétation des résultats et le calcul du coût du fonctionnement de chaque service public départemental (1).

(1) La nouvelle organisation départementale, p. 89.

Le budget doit être voté en équilibre avant le 31 décembre de l'année précédant celle à laquelle il s'applique. Un ajustement des dépenses et recettes peut être fait en cours d'exercice au moyen d'un budget *supplémentaire* qui doit, cependant, être voté avant le 15 juin de l'année d'exercice.

L'Assemblée Populaire de la Wilaya tout comme le conseil général, décide de la création et de l'organisation des services publics départementaux notamment en matière de voirie, d'assistance et d'hygiène. Il s'agit généralement de services publics administratifs dont la création est obligatoire pour certains d'entre eux. Lorsqu'il s'agit de services publics à caractère industriel et commercial, les compétences sont différentes selon qu'on considère le conseil général ou l'Assemblée Populaire de la Wilaya.

b) *Les attributions en matière économique et sociale.*

Traditionnellement, la collectivité départementale ne pouvait pas exercer d'activités industrielles et commerciales susceptibles de concurrencer l'initiative privée. Jugée contraire à la loi de 1791 sur la liberté du commerce et de l'industrie, toute intervention économique est censurée par le juge administratif qui interprète restrictivement les textes autorisant une telle intervention (1). Cependant l'attitude du juge administratif est devenue plus souple, notamment depuis le décret du 20 mai 1955 (2) qui permet aux conseils généraux de créer, par une délibération motivée, de tels services lorsque l'intérêt départemental justifie cette intervention (C.E. 12 juin 1959. Syndicat des exploitants de cinéma de l'Oranie, AJDA 1960, II, 86 concl. Mayras). Le département peut aussi participer dans le secteur économique et social à des entreprises privées à concurrence de soixante cinq pour cent du capital social (déc. 20 mai 1955, art. 3 ; 7 juin 1956 (3), 19 oct. 1959 (4)). Mais cette intervention demeure toujours exceptionnelle, car les principes traditionnels continuent d'inspirer la jurisprudence administrative.

Ce sont des principes inverses qui inspirent l'action de l'Assemblée Populaire de la Wilaya à laquelle la loi reconnaît une compétence normale pour entreprendre toute action utile dans la Wilaya, en matière industrielle et commerciale. Le code distingue six secteurs d'intervention qui couvrent en fait l'ensemble du domaine économique et social :

(1) C.E. 19 février 1934, Nocton, D.C. 1944, 118, note de Soto. Cette jurisprudence a d'abord trouvé son champ d'application en matière d'intervention communale où un abandon contentieux est né depuis l'arrêt du 29 mars 1901, Casanova, S 1901, III, 73, note Hauriou.

(2) Dalloz 1955, p. 236.

(3) Dalloz, p. 200.

(4) Dalloz 1959, p. 623.

- l'équipement et l'animation économique (art. 65 73) ;
- le développement agricole (art. 74 78) ;
- le développement industriel et artisanal (art. 79 83) ;
- le développement touristique (art. 84 - 85) ;
- le transport, l'infrastructure et l'habitat (art. 86 90) ;
- le développement social et culturel (art. 90 96).

Pour intervenir valablement dans chacun de ces secteurs, l'Assemblée Populaire de la Wilaya dispose d'une gamme de moyens d'action allant du simple encouragement à la gestion d'une activité. L'encouragement est de règle à l'égard de toute initiative, publique ou privée, susceptible de favoriser le développement harmonieux et équilibré de la Wilaya. Si cette initiative fait défaut, l'assemblée peut la susciter en assurant notamment toute l'aide possible conformément à la réglementation en vigueur. Elle peut autoriser les participations dans les entreprises dont l'activité vise à satisfaire les besoins de la Wilaya. Enfin, l'Assemblée Populaire de la Wilaya peut créer ou exploiter toute entreprise ou toute unité destinée à promouvoir directement la vie économique, sociale ou culturelle de la Wilaya. La seule limite rencontrée par l'organe délibérant résulte du respect des statuts types établis par les autorités centrales (art. 132) et de la nécessité d'équilibrer les recettes et les dépenses des services industriels et commerciaux (art. 133). Toutefois, assez curieusement, une société locale de travaux vient d'être créée dans la wilaya d'Alger par un décret du 2 septembre 1969 (1). Cette création est en contradiction flagrante avec le code qui confie une telle compétence à l'Assemblée Populaire de la Wilaya. Le décret de création vise uniquement la loi de finances de 1968 dont l'article 9 bis stipule que « tout office ou établissement public d'importance nationale ne pourra être créé que par un texte de portée législative qui fixera, en même temps, son statut » (2). Le code de la wilaya, texte législatif postérieur à la loi de finances est, ainsi tenu en échec, contrairement au principe selon lequel la loi la plus récente l'emporte sur la loi plus ancienne. Par ailleurs, il est incompréhensible que l'on crée une société *locale* sur la base d'un texte concernant précisément les établissements d'importance *nationale*. Enfin, s'agissant d'une société créée avec la participation des communes, l'article 90 du code y trouve tout naturellement son application. L'atteinte ainsi portée au code restreint les compétences économiques incombant à la wilaya.

Ces compétences économiques reconnues à la Wilaya sont décisives pour l'avenir de la nouvelle collectivité. Selon qu'elles seront assurées effectivement et efficacement, on dira que la réforme a réussi ou échoué. Parmi les nombreuses activités que les Wilayas auront à mener à bien signalons :

(1) J.O. de 12 septembre 1969, p. 842.

(2) J.O. du 30 décembre 1967, p. 1195.

- les constructions scolaires du second degré ainsi que celles d'installations sportives, d'écoles et de centres professionnels ;
- les constructions de logement dont l'urgence est à la mesure de la crise actuelle et la gestion des immeubles à usage d'habitation mis à la disposition de la Wilaya par l'Etat ;
- les opérations de reboisement, défense et restauration des sols ;
- l'organisation des transports ;
- l'aménagement de zones industrielles ;
- la création d'unités d'importance locale.

A ces activités ayant pour objet l'intérêt de la Wilaya et relevant en propre des compétences de l'organe délibérant, s'ajoutent d'autres attributions ayant pour objet soit l'intérêt communal, soit l'intérêt national.

2. Les autres attributions

La Wilaya, échelon intermédiaire entre la Commune et l'Etat, est associée à des degrés divers aux actions entreprises à l'un ou à l'autre de ces niveaux ainsi que dans le cadre de l'autogestion. L'Assemblée Populaire de la Wilaya peut selon le cas, formuler des vœux, des observations, des avis et parfois prendre des décisions. S'agissant des vœux, notons que non seulement les vœux politiques ne sont pas interdits (1) mais ils sont encouragés si l'on se réfère au texte de la charte qui inscrit l'action politique en tête de programme puisque « la Wilaya intervient sur tous les plans *politique*, économique administratif, social et culturel ». En outre, l'on sait que parmi les qualités exigées des candidats, le degré de militantisme ou engagement politique figure en bonne place.

a) La participation aux *activités nationales* se manifeste essentiellement par des consultations, au cours de l'élaboration du plan national. L'Assemblée Populaire de la Wilaya est appelée alors à donner un avis motivé et à formuler des propositions sur les opérations de caractère national ou régional dont la réalisation intéresse directement la vie économique, sociale ou culturelle de la wilaya (art. 66) ; elle doit aussi être informée, par le Wali, de l'état d'exécution du plan national (art. 73 al. 1). En matière agricole elle contribue à toute étude relative à l'élaboration de la réforme agraire.

(1) Les Conseils généraux ne peuvent émettre de tels vœux, (art. 5, al. 3 de la loi du 10 août 1871). Le seul rôle politique qui leur ait été reconnu résulte de la loi dite *loi Treveneuc* du 15 février 1872 qui prévoit la réunion de plein droit des conseils généraux si l'assemblée nationale est illégalement dissoute. Mais ce texte apparaît comme un survivant historique.

Le pouvoir de l'Assemblée dépasse parfois ce caractère consultatif pour devenir un pouvoir de décision. Aussi, en matière de réforme agraire, elle participe à toutes les opérations concernant la modification du régime des terres et à leur mise en œuvre sur le territoire de la Wilaya (art. 78). De même dans l'utilisation de certains crédits d'équipement ou d'investissements, l'Assemblée Populaire de la Wilaya peut délibérer pour proposer l'ordre de priorité des opérations à effectuer sur ces crédits, ainsi que leur répartition. Il reste évidemment que cette participation est prévue dans des formules très générales et que la procédure de mise en œuvre est renvoyée à des textes ultérieurs dont il faut attendre la publication pour apprécier exactement la portée des attributions reconnues à l'Assemblée Populaire de la Wilaya sur ce point.

b) La participation aux *activités communales*. On peut distinguer trois étapes dans les rapports entre la Wilaya et la Commune. Dans certains cas, l'Assemblée Populaire de la Wilaya doit tenir compte des propositions communales avant de délibérer comme, par exemple, lorsqu'elle adopte le programme d'équipement et de développement de la Wilaya (art. 69 al. 2). Dans d'autres cas, l'Assemblée Populaire de la Wilaya à laquelle la Charte confie un « rôle d'animation en faveur des communes », doit susciter et encourager des initiatives communales tout en les coordonnant (art. 72, 82, al. 2). Enfin, il est des hypothèses où l'Assemblée Populaire de la Wilaya intervient directement dans les activités communales soit parce que les opérations à entreprendre dépassent les possibilités des communes (art. 70, 83, 85) soit parce qu'il y a association de la wilaya à une ou plusieurs communes. Cette dernière intervention peut revêtir deux formes : ce peut être une simple association dans la création d'une entreprise de travaux publics (art. 90), ce peut-être une association plus large dans le cadre d'un syndicat pour la réalisation de travaux d'intérêt général.

c) Les rapports avec le *secteur socialiste*. A juste titre, le code pose le principe d'une représentation de l'Assemblée Populaire de la Wilaya dans les établissements publics de l'Etat à caractère industriel et commercial, les sociétés nationales et les organismes coopératifs du secteur socialiste dont l'activité est exercée principalement sur le territoire de la Wilaya. En l'absence de précision sur les modalités de cette représentation renvoyées à un décret ultérieur, on ne peut se prononcer sur sa signification.

Outre cette représentation l'assemblée peut exercer un contrôle d'ensemble sur les entreprises en activité dans la Wilaya, puisque le wali doit lui fournir tous les renseignements utiles à cet effet.

Il ressort des dispositions du Code que le champ d'action est vaste et que l'Assemblée Populaire de la Wilaya dispose d'importantes attributions. Mais il convient de ne point s'arrêter à la simple énumération de ces dernières, il faut voir dans quelles conditions précises elles peuvent être mises en œuvre. On s'aperçoit alors que

d'importants contrôles et limitations réduisent parfois les pouvoirs de l'Assemblée Populaire de la Wilaya à de simples virtualités.

3. Les contrôles.

Des contrôles pèsent sur l'Assemblée Populaire de la Wilaya aussi bien sur les plans politique que juridique, sur l'organe lui-même, globalement que sur chaque élu, individuellement. Comme le souligne la Charte, la décentralisation « n'a pas pour objectif d'aboutir à la création de collectivités autonomes et livrées à elles-mêmes » ; elle implique « une vigilance continue de la part des instances du Parti et de l'Etat et des rapports étroits de coordination entre le Wali, les organes du Parti et de l'Assemblée de Wilaya ».

a) *Le contrôle politique*, en liaison directe avec le régime de parti unique, se manifeste a priori dès le processus de désignation de l'Assemblée Populaire de la Wilaya. En effet, nous le savons, les candidats au mandat départemental sont sélectionnés par le parti, lequel s'assure alors de leur allégeance présente et postule une allégeance future, après l'élection. Théoriquement, donc, l'élu est sous la surveillance étroite du parti qui peut, à tout moment, lui demander de faire la preuve de son militantisme, c'est-à-dire de sa fidélité. Le parti peut retirer sa confiance à l'élu, notamment en l'excluant de ses rangs ; dans ce cas, il faut s'interroger sur les conséquences d'une telle sanction. Dans un régime de parti unique où le représentant est d'abord l'élu du parti avant d'être l'élu du peuple, surtout si l'on se réfère au principe selon lequel le F.L.N. est l'expression de la volonté populaire (1), l'exclusion des rangs du parti emporte des conséquences particulièrement graves : l'élu perd toute légitimité et son maintien au sein de l'assemblée perd toute signification.

Cette hypothèse explique la disposition contenue dans l'article 19 du code et la procédure, déjà examinée, relative à l'exclusion d'un membre de l'Assemblée Populaire de la Wilaya. Par cette procédure, le F.L.N. s'assure donc le contrôle a posteriori de l'assemblée en disposant indirectement d'un pouvoir disciplinaire à l'égard de chaque membre.

A l'égard de l'assemblée dans sa totalité, le parti ne peut pas prendre lui-même une sanction (2). Pour éviter toute confusion entre les divers organes de l'Etat et du parti et pour empêcher les

(1) Cf art. 27 de la Constitution de 1963 : « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants à une assemblée nationale proposés par le Front de Libération Nationale... ». cf aussi la **Charte d'Alger** et F. BORELLA : « La constitution algérienne : un régime constitutionnel de gouvernement par le parti », *Revue Algérienne*, 1964, n° 1, p. 61 et suiv.

(2) A moins de prononcer l'exclusion des rangs du parti de tous les membres de l'Assemblée Populaire de la Wilaya, ce qui est une hypothèse peu vraisemblable.

interventions intempestives de part et d'autre, des relations sont soigneusement organisées entre les uns et les autres. Tout en contrôlant l'action de l'Assemblée Populaire de la Wilaya, le parti n'est pas son supérieur hiérarchique et il ne peut pas, notamment, se substituer à elle ; en cas de désaccord, les organes locaux du parti doivent saisir leurs instances suprêmes qui saisissent, à leur tour, le gouvernement seul compétent pour prononcer une sanction.

b) *Le contrôle juridique*

Ce contrôle consiste dans les classiques pouvoirs de tutelle détenus par les autorités centrales à l'égard des organes et des actes des collectivités locales décentralisés.

L'Assemblée Populaire de la Wilaya peut être *dissoute* par décret ; dans ce cas les nouvelles élections doivent avoir lieu dans un délai de trois mois à compter de la date de dissolution. Sur ce point, la comparaison avec le conseil général montre que ce dernier bénéficie d'une garantie supplémentaire puisque le gouvernement doit rendre compte au parlement lequel décide de la date des nouvelles élections.

L'Assemblée Populaire de la Wilaya peut être *suspendue*, en cas d'urgence, par simple arrêté du ministre de l'intérieur, pour une période n'excédant pas un mois.

b) Les délibérations de l'assemblée sont soumises à un contrôle de *légalité* et d'*opportunité* selon la trilogie traditionnelle annulation, substitution, approbation.

Le contrôle de la légalité des actes de l'Assemblée Populaire de la Wilaya peut prendre deux formes. Il se manifeste tout d'abord par le pouvoir reconnu aux autorités de tutelle de *constater* la *nullité* des délibérations excédant la compétence de l'assemblée (art. 59) et de prononcer l'*annulation* de celles auxquelles ont pris part des membres de l'assemblée intéressés à l'affaire qui en a fait l'objet (art. 60). Ce pouvoir appartient au ministre de l'intérieur saisi par le Wali. Il peut faire l'objet d'un recours devant la chambre administrative de la Cour Suprême si l'assemblée estime son exercice illégal (1).

Le contrôle de légalité se manifeste ensuite par la faculté reconnue aux autorités de tutelle de se *substituer* à l'Assemblée Populaire de la Wilaya lorsque celle-ci refuse de satisfaire à l'une de ses obligations légales. Il en est ainsi pour l'inscription de

(1) L'arrêté d'annulation étant motivé, cela doit faciliter le contrôle juridictionnel.

dépenses obligatoires (art. 104 al. 2) ; il en est de même pour le rétablissement de l'équilibre budgétaire dans le cas où le précédent exercice a fait apparaître un déficit, et faute pour l'assemblée de prendre les mesures de redressement nécessaires, celles-ci sont prises et arrêtées par les ministres de l'Intérieur et des Finances (art. 105 al. 3) ; il en est ainsi, enfin, lorsque le fonctionnement d'un service public industriel et commercial de la Wilaya fait apparaître un déficit de nature à compromettre les finances de la wilaya ; la dissolution du service peut-être prononcée par les deux ministres précédents (art. 134). Avec ces deux dernières hypothèses de substitution, nous sortons déjà du contrôle de la légalité au sens strict, c'est-à-dire de la régularité des actes de l'organe délibérant, pour déboucher sur le contrôle de l'opportunité.

Au demeurant, la distinction entre légalité et opportunité est incertaine puisque la Charte introduit la « légalité révolutionnaire » qu'il faut faire respecter par l'Assemblée Populaire de la Wilaya.

En quoi consiste cette légalité ? Essentiellement dans le respect des « acquis de la Révolution » et « des options politiques fondamentales » contenus dans les principaux textes politiques élaborés depuis le déclenchement de la guerre de libération.

Mais l'opportunité *politique* d'un acte n'est pas la seule appréciation reconnue aux autorités centrales ; celle-ci peuvent apprécier son opportunité *économique*. Or, en exerçant cette tutelle les autorités peuvent porter une atteinte incontestable à l'autonomie des collectivités locales, en réduisant leurs pouvoirs de décisions à de simples virtualités. A l'égard du conseil général, ce régime de contrôle a connu une évolution très nette et, à partir de 1926, l'approbation préalable qui était la règle générale est devenue l'exception (1). Le code algérien n'a pas retenu un régime aussi respectueux de l'autonomie de l'Assemblée Populaire de la Wilaya dont les actes sont soumis à un étroit contrôle d'opportunité sous forme d'approbation, d'autorisation et, éventuellement, de réformation.

En matière budgétaire, non seulement *l'approbation préalable* est de rigueur (art. 56) mais le Code précise que le budget est réglé, après avis du ministre des finances, par le ministre de l'intérieur qui peut rejeter ou modifier les dépenses et rectifier l'évaluation des recettes. C'est donc un véritable pouvoir de *réformation* qui pèse sur l'assemblée et réduit à néant l'autonomie financière de la Wilaya. Les impôts, taxes et emprunts susceptibles d'alimenter le budget doivent être préalablement approuvés par l'autorité centrale.

La liberté de gestion des biens immobiliers ne s'étend pas à leur aliénation, acquisition ou échange soumis au régime de l'approbation.

(1) En matière budgétaire, notamment, l'approbation n'est plus nécessaire sauf si l'exercice précédent a fait apparaître un déficit (Déc. du 5 janvier 1959).

S'agissant des services et établissement départementaux, le Code stipule que l'Assemblée Populaire de la Wilaya *peut* en créer ; ce n'est donc qu'une éventualité qui devient réalité après seulement l'intervention du ministre de l'intérieur et du ou des ministres concernés (art. 57). Puis une fois créés, les services départementaux industriels et commerciaux demeurent sous la surveillance attentive des ministres qui peuvent retirer à l'assemblée l'autorisation de les exploiter, et même les dissoudre (art. 134).

Enfin, les délibérations concernant les conditions de recrutement et le montant des rémunérations des agents départementaux, sont soumises à une double restriction. D'une part, elles doivent respecter le statut de la fonction publique et, surtout, les statuts particuliers qui sont si précis que la marge d'action de l'Assemblée Populaire de la Wilaya est pratiquement nulle (1). D'autre part, en admettant que cette marge existe, les rémunérations doivent être approuvées par les autorités centrales.

La rigueur de ces différents contrôles de légalité ou d'opportunité n'est que faiblement tempérée par l'institution de l'approbation tacite : les délibérations de l'assemblée sont exécutoires si aucune réserve n'est formulée à leur encontre dans un délai de deux mois à partir de la clôture de la session (art. 58).

Au total, si le domaine d'action reconnu à l'Assemblée Populaire de la Wilaya est très vaste, une tutelle stricte pèse sur chacun de ses actes importants, rendant assez fictive la décentralisation pourtant hautement proclamée et témoignant ainsi de la présence constante des autorités centrales dont l'exécutif de la Wilaya n'est qu'une émanation.

Section 2. *L'organe exécutif, expression de la centralisation*

§ 1 *Le problème de l'exécutif départemental.*

Dans l'ancienne structure départementale, c'était le préfet qui assurait l'exécution des délibérations du conseil général et agissait, à ce titre, comme agent du département. Bien que cette solution

(1) Voir les statuts particuliers de tous les personnels administratifs au J.O. du 31 mai 1968.

ait prévalu dans la loi du 10 août 1871, elle n'avait pas manqué de poser le problème de l'existence d'un exécutif propre au département, équivalant à celui que l'on retrouve au niveau de la commune (1).

Ce même problème s'est retrouvé en Algérie au moment de la réforme instituant la Wilaya : faut-il ou non créer un exécutif départemental propre ? Des arguments pertinents peuvent être invoqués en faveur de l'une ou l'autre solution. Exposons-les brièvement.

1) *Les arguments en faveur d'un exécutif propre*

Le premier argument peut être tiré du principe d'autonomie qui postule une même situation juridique pour tous les organes d'une collectivité donnée : si l'organe délibérant est relativement autonome par rapport au pouvoir central, pourquoi l'organe exécutif ne le serait-il pas ?

Le second peut être tiré d'une comparaison, d'un parallèle entre la Wilaya et la Commune : du moment que la commune dispose d'un organe exécutif élu, n'est-il pas logique que la wilaya dispose aussi d'un organe élu ?

Le troisième découle du principe démocratique et de son équilibre dans le fonctionnement même des institutions départementales : l'exécutif de la wilaya doit rendre compte de son action devant l'assemblée, voire devant le peuple, qui peuvent éventuellement le sanctionner par la non réélection.

Enfin, dernier argument, le préfet est titulaire de nombreuses et lourdes tâches en tant que représentant de l'Etat et il serait utile de le décharger de celles accomplies en tant qu'agent du département (2).

(1) Lors de l'élaboration de la loi du 10 août 1871, une tendance fortement décentralisatrice voulait ôter au préfet, agent nommé, ses fonctions d'organe exécutif de la collectivité départementale, pour les transférer à un organe élu, le président du conseil général. Cette tendance ne put triompher. Pour ne pas l'ignorer totalement, on institua un organe collégial permanent, émanant du conseil général et chargé d'un certain contrôle sur l'exécution des délibérations du conseil par le préfet : c'est la commission départementale composée de 4 à 7 conseillers généraux, élus, chaque année par le conseil. Mais cette même tendance décentralisatrice a réapparu en 1946, puisque la constitution de la IV^{ème} République stipulait dans son article 87 : « Les collectivités territoriales s'administrent librement, par des conseils élus au suffrage universel. L'exécution des décisions est assurée par leur maire ou leur président ». Cependant, les réformes, ainsi annoncées restèrent lettre morte, ce qui témoigne de la force du courant centralisateur opposé à l'existence d'un exécutif départemental autonome.

(2) On a pu dénombrer plus de 2000 attributions du préfet en sa qualité d'agent de l'Etat et du département (Cf. BONNAUD DELAMARE : les attributions juridiques des préfets et des sous-préfets, 1951).

2. Les arguments contre un exécutif propre

Le premier, le plus important, résulte des craintes qu'une autonomie aussi large ne s'exerce contrairement à l'intérêt général et aux impératifs nationaux. Si au niveau de la commune, ce danger existe aussi, c'est là une échelle très réduite et sans grande conséquence : il en est tout autrement à l'échelle d'un département qui est une circonscription très vaste et parfois très peuplée. En vérité ces craintes sont excessives, car l'exécutif est soumis à une double surveillance : celle de l'organe délibérant, l'assemblée de Wilaya elle-même contrôlée par le Parti ; celle de l'autorité de tutelle par l'intermédiaire du représentant de l'Etat dans la Wilaya. Ces craintes témoignent de la persistance de la tendance centralisatrice héritée de la France, aggravée d'ailleurs en Algérie d'abord par le système colonial méfiant à l'égard de toute velléité d'autonomie administrative, ensuite par le phénomène du « wilayisme » issu de la guerre de libération (1).

Le second argument, d'ordre plus technique, est, peut-être, plus convaincant. Comment organiser, structurer, hiérarchiser les services relevant de l'exécutif départemental et ceux relevant de l'agent de l'Etat ? Ne risque-t-on pas de dresser, face à face, deux hiérarchies administratives avec les conflits de compétence, les rivalités et les chicaneries inhérentes à un tel dualisme ? Si on les confondait, ne risque-t-on pas d'intérioriser ces mêmes difficultés qui finiront par dresser les représentants du département et de l'Etat, l'un contre l'autre ? Tous ces risques sont réels mais non insurmontables. En théorie, on peut argumenter aussi bien pour exagérer que pour minimiser les difficultés ; seule l'expérience permettrait de dire si une telle formule est raisonnable et efficace.

Un troisième argument, proche du précédent, mais se situant au niveau humain, peut être avancé : la coexistence, à l'échelon de la wilaya, de deux personnes dont les pouvoirs peuvent se recouper. Si l'on ajoute la personne représentant le parti, on sera en présence d'une « troïka » ou d'une « trinité » avec tous les problèmes d'autorité, de préséance et toutes les susceptibilités qui en découlent.

Tels sont les éléments de la discussion sur l'exécutif départemental autonome dont la solution n'est pas évidente. Il est permis, cependant, de penser que l'institution d'un exécutif propre est une solution préférable, sauf à prévoir des rapports suivis et souples entre le représentant de l'Etat et le représentant du département. La véritable

(1) Pendant la guerre de libération, l'Algérie fut divisée en six wilayas qui s'organisèrent et fonctionnèrent de manière très autonome pour mieux répondre aux nécessités de la lutte. Au lendemain de l'indépendance, cette autonomie se manifesta face au pouvoir central et entraîna des dissidences dénoncées sous le nom de « wilayisme ».

décentralisation, jamais consacrée par le système français, repose sur deux principes essentiels : l'un d'ordre juridique, c'est la reconnaissance de compétences et d'organes propres à la collectivité décentralisée ; l'autre d'ordre politique et psychologique, c'est la confiance faite aux organes chargés d'assumer ces compétences. Ceci n'empêchant point d'ailleurs un contrôle étroit des autorités centrales toujours présentes dans la Wilaya.

La solution retenue par le code de la Wilaya est différente puisqu'elle institue un conseil exécutif, au sein duquel les principes de collégialité n'empêchent point de percevoir que l'autorité véritable demeure entre les mains du Wali.

2. *Le Conseil Exécutif ou les limites de la collégialité.*

Dans le texte intitulé « la nouvelle organisation départementale » il n'est pas fait mention d'un organe collégial quelconque ; certes on y prévoit d'associer étroitement les chefs des services extérieurs de l'Etat à l'action du préfet, mais sans nullement remettre en cause l'autorité de ce dernier qu'on s'attache, au contraire, à mettre en valeur en soulignant la nécessité d'une autorité unique dans le département. C'est la charte qui introduit le conseil exécutif, lequel « constitue en quelque sorte et d'une manière imaginée, un gouvernement local dont le préfet (wali) est la haute autorité responsable et les chefs de services, les membres du conseil ». Le code consacre au conseil exécutif les articles 137 à 149 où il régit sa composition, son fonctionnement et ses attributions qui seront examinés ici en ce qu'ils concernent la wilaya collectivité décentralisée (1).

1. *La composition du Conseil Exécutif*

Le Conseil exécutif ne comprend aucun membre de l'assemblée populaire de Wilaya. Il est composé exclusivement de fonctionnaires, plus précisément du préfet et des directeurs des services de l'Etat chargés des différents secteurs d'activité dans la Wilaya. Le nombre des membres sera donc variable d'une Wilaya à l'autre car les services extérieurs de l'Etat ne sont pas également implantés dans chacune des quinze Wilayas. Certains services sont interdépartementaux (huit directions départementales du travail et de la main d'œuvre) ; d'autres sont régionaux (trois directions régionales de l'industrie (2) ; quatre directions régionales des P.T.T. ; quatre directions régionales

(1) Pour l'examen de ces mêmes aspects en qu'ils concernent la circonscription de concentrer, cf. infra.

(2) Le décret du 7 juillet 1967 (J.O.), p. 648), prévoit la création de direction départementales de l'industrie dans chaque wilaya, mais, en attendant, il n'en institue que trois à l'échelon régional.

des douanes etc...). En outre, un autre problème se pose à propos des services extérieurs des ministères qui ne constituent pas des directions, tels, par exemple, les « centres » départementaux du commerce, les « inspections » académiques, les « inspections » de la jeunesse et des sports etc... Une interprétation littérale et restrictive des textes qui font allusion aux « directeurs » de services (art. 137), excluerait les chefs de services extérieurs qui n'auraient pas ce titre. Ceci serait regrettable et réduirait considérablement la composition du conseil exécutif dans certaines Wilayas.

2. Le fonctionnement du Conseil Exécutif

Le conseil est réuni par le Wali auquel le Code fait obligation de le convoquer en séance plénière au moins deux fois par mois. Dans l'intervalle des sessions, une réunion hebdomadaire de composition restreinte est prévue pour l'examen des questions particulières ou urgentes avec les membres intéressés du Conseil. Le but de ces dispositions est évident : on veut éviter que le Wali néglige de réunir le conseil exécutif ou ne le fasse qu'à intervalles espacés et irréguliers, ce qui aboutirait en fin de compte à l'ignorer. Des personnes compétentes peuvent être appelées à donner leur avis lors de ces réunions.

Il appartient au Wali, comme à chaque membre du Conseil de soumettre toute question à l'examen du conseil. Pour faciliter le travail, un secrétariat général est prévu.

Selon la Charte, l'exécutif est « responsable » devant l'assemblée de la Wilaya pour l'ensemble des tâches qu'elle lui aura confiées. Si l'on entend cette responsabilité au sens classique du terme, elle implique la possibilité pour l'assemblée de demander des comptes et de sanctionner l'exécutif. En réalité, c'est par un abus de langage que la Charte parle de responsabilité dont elle n'explicite guère d'ailleurs la mise en œuvre. Le code n'y fait aucune allusion et ne prévoit aucune sanction de l'assemblée à l'égard du conseil exécutif dont la désignation dépend des seules autorités centrales. Il s'agit donc d'une responsabilité « morale » et non pas politique qui découle de la surveillance exercée par l'assemblée sur l'activité de l'exécutif.

3. Les attributions du conseil exécutif

A première vue, l'article 137, alinéa 1, du code est d'une portée claire et nette : « Pour assurer l'exécution des décisions... de l'assemblée populaire de Wilaya, il est institué un conseil exécutif de Wilaya ». Cette disposition est une innovation assez remarquable par rapport au statut antérieur où le préfet détenait seul, le pouvoir d'exécuter les délibérations du Conseil Général ; il était simplement soumis au contrôle du conseil général ou, pendant l'intervalle des sessions, de la commission départementale. Désormais et il est

important de le remarquer - le code prévoit une participation étroite du conseil à toute activité ou décision en liaison avec les attributions de l'assemblée populaire de Wilaya (1).

Le Conseil Exécutif participe à la préparation des sessions de l'organe délibérant, c'est-à-dire à l'instruction des affaires à discuter ; il participe à l'exercice de la tutelle sur les établissements et organismes publics créés par l'assemblée ; il participe au contrôle des activités du secteur autogéré et des sociétés nationales sur le territoire de la Wilaya ; il contribue à l'élaboration et veille à la bonne exécution du plan en tant qu'il concerne la Wilaya.

L'existence du conseil exécutif découle du principe de la collégialité dont la Charte fait une exigence fondamentale de la démocratie. Toutefois il faut bien se rendre compte que ce conseil ne constitue pas un organe pleinement collégial, car l'un de ses membres bénéficie d'une situation et de prérogatives particulières qui en font une autorité largement prééminente : le Wali demeure toujours le successeur du Préfet, c'est-à-dire la seule autorité effective dans le département.

3. Le Wali autorité réelle de la wilaya

La prééminence du Wali apparaît non seulement dans ses rapports avec le Conseil exécutif, mais aussi dans ses rapports avec l'assemblée populaire de Wilaya.

1. Les rapports avec le conseil exécutif

Si le Conseil a reçu pour mission d'assurer l'exécution des décisions de l'Assemblée Populaire de la Wilaya, le code précise à plusieurs reprises (art. 49 et 137 al. 139, 141) qu'il est placé sous l'autorité du Wali. Cette autorité se manifeste aussi bien à l'égard du conseil dans son ensemble qu'à l'égard de chaque membre. Le Wali est seul représentant légal et ordonnateur de la wilaya. Si le conseil exécutif assiste aux réunions de l'Assemblée Populaire de la Wilaya, seul le Wali peut y prendre la parole. C'est le wali, qui prend les dispositions, c'est-à-dire les arrêtés nécessaires à l'exécution des délibérations de l'assemblée départementale ; il gère ou contrôle les services ou organismes de la Wilaya. Cette prééminence dans les attributions est renforcée par le fait que les membres du Conseil sont des fonctionnaires subordonnés dont la carrière administrative est soumise aux appréciations du Wali.

Ainsi donc, placé sous la dépendance organique et fonctionnelle du Wali, le Conseil ne peut constituer un organe pleinement collégial. La solution retenue est éclairée par la Charte qui fait

(1) Sur la participation du Conseil Exécutif aux autres activités ou décisions dans la wilaya considérée comme circonscription d'action de l'Etat, cf. 2ème partie.

appel « au principe de la collégialité hiérarchisée » en vertu duquel les chefs de services doivent participer à la conduite des affaires dans tous les domaines mais sous l'autorité unique du Wali afin de bannir toute dispersion d'énergie ou de moyens.

2. Les rapports avec l'Assemblée Populaire de la Wilaya

Les rapports entre l'Assemblée Populaire de la Wilaya et le Wali sont nombreux et étroits ; ils s'établissent tantôt sur un plan de collaboration, tantôt sur un plan de contrôle respectif, avec prééminence du Wali en sa qualité d'autorité de tutelle.

a) Les rapports de collaboration

Les dispositions générales de la charte dénotent le souci d'instaurer entre les différents organes de la Wilaya, des relations équilibrées ainsi qu'une concertation « dans un esprit d'équipe », selon l'heureuse expression employée pour qualifier la collaboration entre le Wali et les autres membres du conseil exécutif. Cet esprit affleure dans certaines relations entre le Wali et l'assemblée qui reposent sur l'information, la consultation et la discussion que la loi s'efforce d'aménager.

Le Code prévoit que le Wali qui dispose des documents et des renseignements fournis par les autorités centrales ou les services subordonnés, communique à l'assemblée toutes les informations nécessaires à sa mission. Ce point est important et commande, en réalité l'efficacité, de l'organe délibérant : les élus ne peuvent discuter et décider sur un problème que s'ils ont reçu à temps tous les éléments susceptibles de les éclairer. Il n'est guère utile d'insister sur ce point, tant l'expérience, dans d'autres pays, a montré l'infériorité des organes délibérants par rapport aux autorités exécutives mieux armées techniquement, car mieux informées, pour débattre des questions économiques et sociales. A juste titre, le code pose dans son article 52, le principe selon lequel le Wali informe l'assemblée de la situation dans la Wilaya et de l'activité des différents services publics de la Wilaya. Une disposition équivalente est reprise dans l'article 54, al. 2, aux termes duquel le Wali assure aux membres de l'assemblée l'information nécessaire à l'exercice de leur mandat. Enfin ces dispositions générales sont complétées par quelques autres plus précises qui font obligation au Wali d'informer l'assemblée sur l'état d'exécution du plan national dans la Wilaya, le degré de réalisation du programme d'équipement et d'investissement, sur l'activité des entreprises nationales et autogérées dans la Wilaya (art. 73).

L'assemblée Populaire de la Wilaya donne son avis, à la demande du Wali ou de sa propre initiative, sur toute affaires concernant la Wilaya. Le Wali doit la consulter dans certains cas prévus par les

lois et règlements ; il en est ainsi, par exemple, pour :

- les opérations de développement à caractère national ou régional (art. 66, al. 1) ;
- la répartition de certains crédits d'équipement (art. 67) ;
- toute étude relative à l'élaboration de la réforme agraire (art. 78).

L'instruction des affaires soumises à l'assemblée constitue une prérogative du Wali et aucune ne peut être discutée si elle n'a fait l'objet d'un rapport préalable. Mais ce rapport préalable est un moyen d'assurer une activité plus harmonieuse entre les organes de la Wilaya, s'il offre une base de discussion franche.

Une forme de dialogue est possible puisque le Wali a le droit d'entrée et de parole à l'Assemblée Populaire de la Wilaya ; il peut être entendu quand il le demande.

b. Les contrôles mutuels

Pour veiller sur l'exécution de ses propres décisions, l'Assemblée Populaire de la Wilaya se voit reconnaître certaines possibilités de contrôle sur l'activité du Wali, mais celles-ci sont sans commune mesure avec celles reconnues, à l'inverse, au Wali sur l'assemblée. Dans le premier cas, il s'agit d'une simple surveillance, dans le second d'un arsenal de mesures, au moyen desquelles non seulement le Wali exerce la tutelle mais limite assez étroitement l'activité de l'assemblée.

La mission d'information qui incombe au Wali et que nous avons examinée précédemment, est la première étape de la surveillance exercée par l'Assemblée Populaire de la Wilaya. Les rapports sur la situation de la Wilaya et l'activité des services publics constituent, en somme, des bilans dont le rapprochement avec le contenu des délibérations permet d'apprécier l'exécution de celles-ci. Dans l'intervalle des sessions, le Wali est tenu d'informer régulièrement le Président de l'Assemblée Populaire de la Wilaya de la suite donnée aux décisions, avis et vœux de l'assemblée. Pendant cette même période, les commissions permanentes, à l'occasion de leur mission d'étude sur les questions à débattre devant l'assemblée, peuvent constater la bonne ou mauvaise exécution des délibérations.

Mais, au total, l'Assemblée Populaire de la Wilaya ne dispose que d'un faible pouvoir de surveillance à l'égard d'un exécutif dont la désignation lui échappe entièrement, au point que son avis n'est même pas demandé, alors que, réciproquement, elle est soumise à un contrôle très énergique.

Tout d'abord, s'agissant de la composition de l'Assemblée Populaire de la Wilaya, le Wali intervient dans le processus présidant au choix des élus ; il siège, en effet, dans la commission départementale habilitée à établir la liste définitive des candidats soumise au suffrage populaire.

Ensuite, s'agissant du fonctionnement de l'Assemblée, le Wali est présent dans le jeu de chacune des règles posées par la loi. Il est consulté pour toute convocation. Il fixe, conjointement avec le président, la durée de sessions extraordinaires, qu'il peut aussi provoquer. Il peut demander le huis clos des délibérations. Il reçoit la démission des membres, prononce le remplacement d'un délégué décédé, exclu ou démissionnaire selon la procédure déjà examinée de l'article 41. C'est sur rapport du Wali que le ministre de l'Intérieur peut prononcer la suspension de l'assemblée pour une durée n'excédant pas un mois.

Enfin, s'agissant des délibérations de l'assemblée, le contrôle de tutelle précédemment décrit est exercé par l'intermédiaire du Wali qui saisit le ministre de l'intérieur pour constater la nullité, prononcer l'annulation ou l'approbation des délibérations

Il ressort donc qu'il y a une nette prééminence du Wali et l'existence d'un conseil exécutif n'y apporte qu'un correctif apparent. La réforme de la Wilaya a repris, en réalité, le système antérieur qui confie le pouvoir exécutif dans le département au préfet, c'est-à-dire à un fonctionnaire d'Etat, un fonctionnaire d'autorité très directement dans les mains du gouvernement, et dont l'influence se trouve renforcée du fait qu'il est également chargé de la direction et de la coordination des services publics étatiques, à l'échelon départemental.

LA WILAYA — COLLECTIVITE DECONCENTREE

On a dit que la réforme de déconcentration expérimentée depuis quelques mois dans les préfectures de Batna et de Tizi Ouzou et généralisée par l'ordonnance, est un apport important du code de la wilaya. L'étude de cette réforme doit se faire par l'analyse des autorités déconcentrées qui en sont les bénéficiaires : le wali et le conseil exécutif de wilaya. Cette étude qui intéresse l'essentiel des nouvelles dispositions, n'épuise cependant pas l'apport du code. Celui-ci ne pouvait remodeler le département en tant que circonscription déconcentrée sans redéfinir, au moins à grands traits, ses frontières avec les autres collectivités déconcentrées qui lui sont attachées : l'arrondissement et la région. Ainsi après l'étude des autorités départementales déconcentrées faudra-t-il examiner la place accordée aux circonscriptions infra et supra-départementales.

Section 1. — LES AUTORITES DEPARTEMENTALES DECONCENTREES

C'est une originalité du code de créer deux organes exécutifs au niveau de la wilaya exerçant tous deux le dualisme fonctionnel classique : à la fois en tant qu'organes décentralisés et qu'organes déconcentrés. Il convient de saisir ici le wali et le conseil exécutif en qualité d'organes de l'Etat déconcentrés dans la wilaya.

Le Titre III de l'ordonnance adopte une présentation qui facilite l'étude séparée des deux autorités. Il se subdivise en deux chapitres, l'un consacré au conseil exécutif, organe collégial, l'autre au wali, ex-préfet. Si cette séparation est commode, elle est largement formelle. En effet, conseil exécutif et wali n'agissent pas dans deux domaines différents, cloisonnés. Ils collaborent à l'administration de la wilaya. Certaines prérogatives de l'un ne peuvent être exercées sans la participation de l'autre. Aussi doit-on mêler l'étude de l'un et de l'autre même lorsque formellement on examine l'une des deux autorités détachée de l'autre.

Le code postule la collaboration des deux autorités. Mais on doit rechercher dans l'analyse des dispositions, comment s'est faite la répartition des responsabilités et du pouvoir de décision entre l'organe collégial et l'organe unique. Si la création du conseil exécutif est originale par rapport à l'ancienne administration du département, s'est-elle faite au détriment de l'ex-préfet ?

L'apparition d'un organe collégial auprès de l'autorité traditionnellement unique du préfet entraînera-t-elle des modifications fondamentales soit dans la portée soit dans le style de l'autorité préfectorale ?

§ 1. — LE CONSEIL DE LA WILAYA :

Aux termes de l'article 137, « pour assurer l'exécution des décisions du gouvernement et de l'assemblée populaire de wilaya, il est institué un conseil exécutif de wilaya ».

Le dualisme de qualité du conseil exécutif de wilaya est ainsi expressément affirmé : Comment est composé le conseil exécutif ? L'alinéa deux du même article stipule que le conseil « placé sous l'autorité du wali, est composé de directeurs de services de l'Etat, chargés de différents secteurs d'activité dans la wilaya ».

On voit qu'il s'agit d'un organisme composé exclusivement d'agents de l'Etat exerçant une fonction administrative déconcentrée, à l'échelon de la wilaya et réunis sous l'autorité du wali. En d'autres termes, il s'agit d'une commission administrative composée de tous les chefs des services extérieurs de l'Etat réunis autour du wali. Le Code de la wilaya érige cette commission administrative en conseil permanent doté de compétences précises.

Il est intéressant de comparer cette institution aux précédents qui permettent d'en éclairer la portée et l'originalité. Elle se trouve au point d'aboutissement d'un double mouvement de réforme intéressant d'une part l'organisation des services de l'Etat dans la wilaya, d'autre part le renforcement du rôle du préfet qui apparaît comme l'autorité d'ensemble, le coordinateur de l'action de tous les services de l'Etat au niveau du département. Le modèle de cette réforme doit être trouvé en France, principalement dans le décret du 14 mars 1964 dont le titre annonce bien l'objectif « relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation des services de l'Etat dans les départements et à la déconcentration administrative » (1). On a dit qu'en Algérie la même réforme a fait l'objet d'une expérimentation dans le cadre des programmes spéciaux de développement intéressant les départements de Batna et de Tizi-Ouzou (2). Deux décrets l'un du 24 juillet 1968, l'autre du 24 octobre 1968 (3) ont respectivement redéfini les pouvoirs du préfet et réorganisé les services de l'Etat dans ces deux départements (4). Ces décrets sont très proches tant dans le fond que dans la rédaction, du décret français de 1964.

(1) Décret n° 64-250 du 14 mars 1964. **J.O.R.F.** 20 mars 1964, p. 2588. Le décret ainsi que ceux qui l'accompagnent ont amené en France une réforme administrative départementale et régionale d'une certaine ampleur. Parmi les nombreuses études consacrées à ces décrets. Cf. A. de Laubadère « la réforme administrative » **A.J.D.A.** 1964, pp. 260 et sv. A. Delion : « la réforme des services de l'Etat dans les départements et les régions » **A.J.D.A.** 1964, p. 264 et s.

(2) V. supra, p.

(3) **J.O.R.A.** 2 août 1968, p. 890 et **J.O.R.A.** 5 novembre 1968, p. 1181.

(4) Notons que l'ordonnance rend caducs les décrets de 1968 intéressant les préfetures de Batna et de Tizi-Ouzou, au moins dans les dispositions identiques ou contraires à l'ordonnance

Le code étend leur application à toutes les wilayas, mais avec deux particularités à souligner.

D'une part la réforme est opérée par la voie législative alors même que des dispositions identiques avaient pu être prises par décret.

Juridiquement la réforme est consacrée au niveau normatif le plus haut, même lorsque le contenu de la réforme n'intéresse pas des droits ou des prérogatives des autorités administratives mais aménage simplement des procédures administratives (notamment en ce qui concerne la correspondance entre les administrations centrales et les services de l'Etat dans la wilaya, ou bien tout ce qui touche à l'information administrative des différentes autorités). On peut penser que si l'adoption de ces dispositions par voie d'ordonnance leur confère en principe une force juridique supérieure, la sanction législative ne s'imposait pas. Elle risque même de gêner la modification de certaines dispositions de détail. Plus gravement, certaines pratiques administratives pourront s'instaurer et se développer contre le texte même de la loi.

D'autre part la réforme va, à certains égards, plus loin que les précédents français et algériens en conférant à la commission administrative réunie autour du wali *un caractère institutionnel plus marqué*. La volonté du législateur est de faire bénéficier la déconcentration non pas au wali seul mais à l'organe collégial institué autour de lui. C'est le conseil exécutif de la charte de la wilaya définit comme un « véritable état major » autour du wali, « chargé de la conduite des affaires dans tous les domaines ». Cette institution nouvelle, dont le wali est le chef, est minutieusement règlementée dans sa composition comme dans ses attributions.

A/. L'ORGANISATION DU CONSEIL EXECUTIF DE WILAYA.

1. Composition :

Ainsi qu'on l'a vu plus haut (1) le conseil exécutif est composé du wali et des « directeurs de services de l'Etat, chargés des différents secteurs d'activité dans la wilaya ». On constate une différence importante par rapport au décrets de 1968. Ce ne sont pas seulement les chefs des administrations civiles de l'Etat qui sont concernés mais tous les directeurs des services de l'Etat même non civils comme les forces de sécurité ou les forces militaires. Cette extension est en accord avec la compétence de principe très large conférée au conseil exécutif, et en accord avec le rôle du wali qui connaît et ordonne l'ensemble des affaires intéressant l'Etat dans la wilaya.

(1) V. supra où le conseil exécutif est envisagé dans le cadre de la wilaya décentralisée.

En plus de ces membres de droit le conseil exécutif peut comprendre des membres extraordinaires qui ne font pas nécessairement partie de l'administration. En effet l'article 138 dispose que le wali a un droit d'invitation aux réunions du conseil exécutif de « toute personne » intéressante « en raison de ses compétences ». On remarque que le wali dispose seul de ce droit d'invitation de même qu'il apprécie seul le nombre et la qualité des personnes invitées. Toutefois aux termes du même article, le rôle de ces personnes semble se borner à la consultation sans droit de participer à la délibération ou à la décision du conseil exécutif. Il est une catégorie de fonctionnaires qu'il serait souhaitable de voir participer au conseil exécutif. Ce sont les chef de daïra, ex-sous-préfets, en raison même de leur connaissance des problèmes de la circonscription.

2. Structure :

L'ordonnance est laconique sur ce point. Cela est normal s'agissant d'un texte de caractère législatif. Elle apporte néanmoins deux précisions. Le wali a une position particulière au sein du conseil exécutif. D'autre part le conseil dispose d'un secrétariat général.

Sur le premier point, s'il apparaît bien à la lecture de l'ordonnance que le wali est le chef ou le président du conseil exécutif ces termes n'y figurent pas expressément (1). La terminologie juridique de l'ordonnance manque ici de précision. Ce n'est qu'indirectement que l'on déduit la prééminence du wali au sein du Conseil. Ainsi de l'article 137 qui dispose que le conseil « est placé sous l'autorité du wali... », de l'article 140 qui établit que le wali « anime et coordonne, au sein du conseil exécutif... », de l'article 138 qui confère au wali des prérogatives quant à la réunion du conseil exécutif... La somme de ces dispositions établit indiscutablement la prééminence du wali sur le conseil exécutif. Celle-ci apparaîtra, d'autre part, très clairement à l'examen des attributions conférées au conseil dont le wali assure la responsabilité réelle.

L'article 137 alinéa 3 se borne à stipuler que le conseil exécutif « dispose d'un secrétariat général » sans autre précision ni sur son recrutement, ni sur sa tâche dans les travaux, les débats ou les décisions du conseil exécutif. On peut penser que ce secrétariat général ne sera pas un organisme propre exclusivement attaché au

(1) On dirait que le législateur très soucieux d'assurer la collégialité du conseil avait craint de l'atténuer par l'emploi d'une terminologie établissant clairement la prééminence du wali au sein du conseil exécutif. Cette prééminence se présume déjà à la comparaison de l'autorité es-qualité des membres du conseil. Alors que les uns sont directeurs dans la wilaya d'un service extérieur de l'Etat, le wali est le « dépositaire de l'autorité de l'Etat » dans son ensemble, le « délégué du Gouvernement » et le « représentant direct et unique de chacun des Ministres ». Cf. art. 150.

conseil exécutif, mais qu'il pourrait être le secrétariat général de la préfecture. Il est évident que le code de la wilaya aura des incidences sur l'organisation interne de l'administration de wilaya. Le nouveau secrétariat général de wilaya pourrait se voir confier des attributions plus larges. (1).

3. Sessions - Travaux.

Pour conférer au conseil exécutif une certaine permanence exigée par son rôle de concertation et de coordination des affaires, le législateur a réglementé la périodicité des sessions. L'ordonnance déclare que le conseil exécutif est *obligatoirement et régulièrement* réuni au moins deux fois par mois. On suppose que c'est le wali qui s'attachera à respecter cette obligation légale qui peut paraître bien rigide et surtout bien impérative prise par un texte de valeur législative. En plus de ces réunions minimales plénières et dans leur intervalle, le texte dans le même souci de conférer une existence continue au conseil décide que le wali réunit en outre *une fois par semaine*, une sorte de conseil exécutif restreint composé « des membres du conseil spécialement compétents ou intéressés pour examiner des questions particulières ou urgentes » (2). Ici encore, si le principe de ces réunions hebdomadaires est compréhensible et souhaitable, son respect risque d'être malaisé en pratique. Ces dispositions sont d'autant plus frappantes que l'ordonnance est par ailleurs muette sur l'organisation des travaux du conseil, les modalités de délibération et de prise des décisions. Ce silence est justifié par le rôle très souple, dynamique et peu formel que doit avoir le conseil principalement dans l'étude et l'animation de la vie publique dans la wilaya. C'est par l'examen des différents chefs de compétence dévolus au conseil que l'on aperçoit le genre de décisions qu'il peut prendre.

(1) Cette opinion est singulièrement renforcée à l'examen du précédent offert par la réorganisation de la préfecture de Batna consécutive au décret de déconcentration de 1968 que l'on a examiné plus haut. Par arrêté du 3 septembre 1968 le ministre de l'intérieur a remodelé la structure de la préfecture (cf. **J.O.R.A.** 4 oct. 1968, p. 1059). Celle-ci comprend le cabinet, le secrétariat général, la division de la réglementation générale ou première division, la division des affaires administratives, de la tutelle communale et de l'action sociale, la division de l'action économique et de l'équipement (art. 1). Les attributions du secrétariat général sont intéressantes à noter car elles s'étendent aux matières qui intéresseront le conseil exécutif de wilaya. Ainsi le bureau dit du secrétariat général est notamment chargé de :

- l'organisation des services,
- la répartition du courrier entre les divisions,
- la coordination entre les divisions,
- assurer le secrétariat permanent des différentes commissions administratives départementales,
- l'élaboration des rapports périodiques en relation avec le cabinet v. aussi les dispositions presqu'identiques concernant la préfecture de Tizi-Ouzou. A. du 8 février 1969. **J.O.R.A.** 4 mars, p. 643.

(2) Article 138, comp. avec l'article 12 des décrets de 1968.

B/ LES ATTRIBUTIONS DU CONSEIL EXECUTIF DE WILAYA.

Le conseil exécutif de wilaya en tant qu'autorité déconcentrée de l'Etat reflète la volonté du législateur de faire bénéficier des pouvoirs déconcentrés non pas le wali seul mais l'organe collégial. C'est une différence essentielle par rapport à la réforme française de 1964 et aux décrets algériens de 1968. Le code parvient-il à substituer parfaitement l'organe collégial à l'autorité unique préfectorale ? L'analyse du texte rendue malaisée par un découpage des matières peu logique et une terminologie parfois imprécise, ne permet pas de l'affirmer. Il apparaît dans la répartition des compétences dévolues au conseil exécutif trois types de situation. Dans un premier cas le conseil exécutif de wilaya fonctionne collégalement. Dans un autre secteur le code consacre l'autorité du wali au sein du conseil exécutif. *Enfin l'ordonnance stipule* des obligations respectives des membres du conseil exécutif et du wali. Le déséquilibre des obligations et prérogatives confiées aux uns et à l'autre altère largement le principe collégial du conseil exécutif.

1. Les attributions dévolues collégalement au conseil exécutif.

C'est essentiellement en matière de planification économique que le fonctionnement collégial exécutif apparaît clairement. Cela ne surprend pas s'agissant d'une action où la concertation, l'information collective, la collaboration de tous les responsables des différents services est indispensable et secrète pratiquement la collégialité. On sait l'importance que le gouvernement attache à faire collaborer à tous les niveaux la population et les administrations à la planification. La wilaya, échelon administratif intermédiaire entre la commune et l'Etat, doit y jouer un rôle prépondérant. Au titre de l'article 142, le conseil exécutif est associé à cette œuvre, en accord avec les directives gouvernementales qui lui seront données, de trois façons différentes. Il a un rôle d'information, de contrôle, d'avis.

Du point de vue de l'information, il centralise au niveau de la wilaya toute la documentation intéressant l'élaboration du plan. Le texte précise que ces informations seront recueillies auprès des collectivités locales et auprès « des administrations civiles de l'Etat au niveau de la wilaya » (1) Ce qui revient à dire que chaque directeur des services de l'Etat membre du conseil exécutif est tenu de fournir au conseil les informations sur son service nécessaires à l'élaboration du plan. On remarque que cette obligation ne pèse pas sur les administrations non-civiles de l'Etat.

(1) Comp. article 10. Déc. Français n° 64250 du 14 mars 1964.

Il faut rapprocher de cette disposition l'information plus large prévue au bénéfice du conseil exécutif par l'article 146. Le Conseil doit recevoir des informations de deux sources. D'une part des responsables « des services établissements et organismes publics implantés dans la wilaya et dont l'action n'excède pas le cadre de cette circonscription ». D'autre part des responsables des « services, établissements et organismes » publics implantés hors de la wilaya mais y exerçant une partie de leurs activités (2). Le texte couvre une multiplicité d'activités dont les responsables auront à rendre compte au conseil exécutif. Selon quelle périodicité, sous quelle forme, sous peine de quelle sanction ?(3). Le texte prévoit judicieusement que les modalités de cette information seront définies par décret. Sans doute faudra-t-il aussi des textes d'accompagnement de moindre niveau.

En plus de l'information le conseil exécutif est chargé de *contrôler* l'exécution du plan. Il s'agit d'une attribution importante. Le conseil « veille à la bonne exécution des travaux effectués en application du plan » de même qu'il en « coordonne la réalisation ». Il faudra attendre l'application pratique de ces dispositions pour en mesurer la portée.

Enfin le conseil exécutif est chargé de *donner son avis* sur des opérations qui excèdent le territoire ou les moyens de la wilaya mais dont « l'implantation est envisagée dans la wilaya ». Il s'agit pour le conseil d'apprécier les conditions de réalisation et de fonctionnement d'opérations ayant, selon le texte, un « caractère national ou régional ». Ici encore ces avis s'inscrivent étroitement dans la participation de la wilaya à la planification. La terminologie de l'article distinguant entre opération à caractère national et opération à caractère régional suggère une classification des objectifs du plan sur une base territoriale. Il sera intéressant de suivre l'application de ces dispositions par le planificateur notamment dans le cadre des directives du Gouvernement.

Information, avis, coordination, contrôle au sens général du terme, telles sont les tâches confiées au conseil exécutif collégalement envisagé. Elles sont d'une importance indéniable pour assurer l'efficacité et la cohérence de l'action étatique à l'échelon de la wilaya. Mais

(2) Bien que dans ce second alinéa le mot « publics » n'y figure pas, il ne faut pas étendre l'obligation aux organismes privés. Il doit s'agir d'une omission.

(3) V. G. Delion art. cit. p. 276 qui dans le commentaire de l'article 10 du décret Français de 1964, comparable, précise qu'une instruction générale tempère fort utilement le décret en demandant au préfet de veiller à ce que ces obligations « ne constituent pas pour les services une charge trop lourde » en les invitant à se contenter bien souvent « des copies des rapports périodiques et des correspondances les plus importantes »... M. Delion ajoute : « il ne faudra pas oublier à cet égard qu'il y a deux façons de ne pas être informé : ne pas recevoir assez d'informations, et en recevoir trop que l'on n'exploite pas ».

juridiquement on constate que ces attributions ne se traduisent pas par un pouvoir collégial d'adoption d'une norme juridique dotée d'une force obligatoire. Le conseil exécutif dans ce domaine n'a pas un pouvoir de décision autonome, propre, il est un organe d'information, de concertation.

2./ Les attributions du wali exercées au sein du conseil exécutif.

Il s'agit d'attributions qui forment la partie-maitresse de la réforme de déconcentration au niveau de la wilaya. Contrairement aux matières vues plus haut ces attributions s'exercent par un véritable pouvoir de décision obligatoire. Quel est ici le rôle respectif du wali et du conseil exécutif, on s'aperçoit que c'est le wali qui par jeu de la décision concentre entre ses mains l'autorité réelle. Le conseil exécutif apparaît comme sorte de conseil du wali.

La déconcentration est essentiellement réalisée en deux domaines. L'un concerne la tutelle administrative et les contrôles sur les collectivités et organismes publics de la wilaya. L'autre intéresse la direction d'ensemble par le wali des services extérieurs de l'Etat dans la wilaya.

a) La tutelle et les contrôles administratifs.

Selon l'article 141, la tutelle et les contrôles administratifs sont exercés par le conseil exécutif « sous l'autorité du wali » et « dans les conditions fixées par les lois et les règlements ». Le texte apporte un élargissement du contrôle qui ne se limite plus stricto-sensu à la tutelle administrative légale sur les collectivités locales et les organismes ou établissements publics, mais ajoute le contrôle des organismes publics à caractère économique. Le texte fait la distinction entre ces deux sortes de contrôle. Le premier qualifié de tutelle ou de contrôle administratif s'applique, ce qui est normal, aux collectivités locales et s'étend aux établissements et « organismes publics », sans autre précision que leur ressort territorial d'activité. En effet sont concernés tous ceux dont l'action n'excède pas le cadre de la wilaya. Cette disposition appelle deux remarques. D'une part on constate que la tutelle ou le contrôle ne s'applique pas aux établissements et organismes publics excédant le territoire de la wilaya. A leur égard le conseil exécutif n'est pas écarté de toute surveillance puisqu'ils sont tenus de produire une information sur leur activité ainsi qu'on l'a vu plus haut. D'autre part l'ordonnance étant un texte à caractère législatif, elle suffit à habiliter pleinement les autorités déconcentrées préfectorales pour exercer la tutelle et le contrôle administratif même sur les établissements ou organismes qui y échappaient auparavant. Néanmoins la mise en œuvre pratique de cette prérogative appelle des textes d'application plus précis.

Par ailleurs le conseil exécutif sous « l'autorité du wali » reçoit le contrôle des activités économiques du secteur public ou autogéré (1). Il s'agit d'un « contrôle » qui n'est pas autrement précisé ni dans ses modalités ni dans sa portée sur l'ensemble des activités du secteur autogéré et des sociétés nationales sur le territoire de la wilaya. On voit que le contrôle pourra s'étendre, au moins pour les sociétés nationales, à des activités qui excèdent le territoire de la wilaya. Cette disposition de principe appelle elle aussi des décrets d'application notamment pour harmoniser le contrôle du conseil exécutif avec les dispositions du statut de l'autogestion dans l'agriculture (2).

b) *La direction des services extérieurs civils de l'Etat dans la wilaya.*

C'est le point culminant de la réforme de déconcentration et d'harmonisation des services extérieurs de l'Etat. Le mécanisme en est bien connu depuis les précédents Français de 1964 et Algériens de 1968. L'idée est de faire du préfet le dépositaire de l'autorité gouvernementale dans le département, de lui confier la direction d'ensemble des services extérieurs de l'Etat en lui attribuant la supériorité hiérarchique sur les Directeurs de ces services. La concentration des pouvoirs aux mains du préfet se réalise par une mesure importante. Il devient le bénéficiaire unique, de principe, des pouvoirs de décisions déconcentrés au niveau départemental aux lieux et place des chefs de services extérieurs de l'Etat. En pratique le préfet peut conserver ces pouvoirs ou les « retrocéder » au chef de service intéressé tout en gardant un droit de contrôle et en demeurant le représentant d'ensemble de l'autorité gouvernementale. On voit que la réforme a considérablement renforcé le rôle et l'autorité unique du préfet au détriment des responsables des services extérieurs.

Cette réforme est reprise par le code de la wilaya avec l'ajout (ou l'écran) du conseil exécutif dont il faut apprécier le rôle. Or la confrontation des articles 140, 143 et 147 semble montrer une contradiction au moins dans la lettre des dispositions. En effet alors que le premier article pose bien le principe de l'autorité du wali sur les services de l'Etat, dont il assure « la direction générale », l'article 143 institue le transfert des pouvoirs de décision non pas au profit du wali, mais au profit du conseil exécutif sans faire référence à la situation particulière du wali. A ce stade on pourrait s'interroger pour savoir comment le conseil utiliserait collégialement ces pouvoirs, comment il les déléguerait

(1) Comp. art. 7 des décrets de 1968 « sous l'autorité des Ministres compétents, le Préfet... représente l'Etat auprès des sociétés, entreprises et établissements qui bénéficient du concours financier de l'Etat ».

(2) L'application stricte des textes pourrait conduire à une inflation dangereuse des contrôles. L'ordonnance prévoit par ailleurs la représentation de l'A.P.W. » dans les établissements publics de l'Etat à caractère industriel et commercial, les sociétés nationales et les organismes coopératifs du secteur socialiste dont l'activité est exercée principalement sur le territoire de la wilaya ». (art. 71).

lui-même, par quelle procédure il déciderait. Cela paraîtrait d'autant plus étrange que la réunion des chefs des services extérieurs bénéficierait collectivement de la somme des pouvoirs enlevés à chacun individuellement ou bien reçu du ministère de rattachement. Une telle interprétation est rejetée par l'intervention de l'article 147 qui dispose que le wali peut consentir aux membres du conseil exécutif « des délégations de signature pour toutes les matières relevant en propre de leurs attributions ». On ne voit pas comment le wali pourrait exercer cette prérogative s'il n'avait reçu lui-même ès-qualité les pouvoirs qu'il peut ensuite décider de subdéléguer. Dès lors le rôle du conseil exécutif dans le mécanisme de la réforme apparaît comme étant modeste. On ne peut parler d'une action collégiale du conseil mais de l'autorité du wali sur le conseil ou pour reprendre une expression fréquente dans l'ordonnance de l'autorité du wali s'exerçant « au sein du conseil exécutif ».

La réforme peut s'analyser en trois points. D'une part les dispositions du code définissent les services de l'Etat qui passent sous l'autorité du wali. Ensuite elles établissent les pouvoirs de celui-ci avec le rôle qu'il peut consentir aux membres du conseil exécutif en tant que chefs des services extérieurs de l'Etat. Enfin elles apportent des mesures d'accompagnement qui renforcent la situation du wali dans certaines procédures administratives telles que la réception du courrier ou l'information des ministres.

1°/. *Le domaine de la Réforme.*

Dans le principe le wali « anime et coordonne... les services de l'Etat en fonction dans la wilaya » sans restriction quant à leur caractère civil ou non civil (1). On sait que le conseil exécutif se compose de tous les directeurs des services de l'Etat civils ou non civils. On verra plus bas que le wali peut disposer de la force publique dans le cadre de sa mission de maintien de l'ordre public (2).

Mais le transfert au wali des pouvoirs de décision effectifs exclut un certain nombre de services de l'Etat. D'une part l'exclusion frappe les services non-civils en application de l'article 143 selon lequel sont transférés les pouvoirs de décision exercés « par les chefs des services des administrations civiles de l'Etat ». D'autre part l'exclusion frappe tous les services pluridépartmentaux ou régionaux ; en un mot les

(1) V. Contra les décrets de 1968 et le décret français de 1964.

(2) Cf. les attributions du wali p.

services de l'Etat excédant le territoire de la wilaya (2). D'autres exclusions sont plus précisément mentionnées par les textes. Elles ne touchent pas les services dans leur ensemble mais certaines de leurs attributions. Ainsi sont écartés les organismes judiciaires et pénitentiaires sauf en ce qui concerne les investissements qui leur sont attribués. Ceci doit être rapproché d'une autre disposition du code qui fait du wali un ordonnateur secondaire » pour toutes les opérations financières intéressant les services civils de l'Etat » (3). En outre dans le cadre de l'administration pénitentiaire le wali a une mission générale d'inspection des établissements situés dans la wilaya, de même qu'il est chargé d'y assurer l'ordre et de maintenir la sécurité des détenus(4).

En plus des organismes judiciaires et pénitentiaires l'exclusion s'applique à l'Education Nationale mais seulement en ce qui concerne l'action pédagogique et la réglementation dans le domaine de l'éducation. Elle s'applique enfin à l'administration des impôts pour tout ce qui touche à l'assiette et au recouvrement des impôts ainsi qu'au paiement des dépenses publiques.

L'addition de ces exclusions montre que la responsabilité conférée au wali est très large. Il est à remarquer que certaines exclusions prévues par les décrets de 1968 font retour au wali notamment l'inspection et la législation du travail, la gestion ou l'aliénation des biens de l'Etat 5).

(2) Cette exclusion peut constituer une sérieuse restriction à la réforme lorsque les services extérieurs des ministères créés d'année en année et selon des besoins variables ne respectent pas nécessairement le découpage départemental. En France, en 1964, la réforme s'est accompagnée de mesures visant à harmoniser les services de l'Etat dans le cadre départemental, à fusionner certains services concurrents. Le problème en Algérie se pose aussi d'une autre façon au moins dans les régions déshéritées. Il s'agit d'y créer les services de l'Etat indispensables au développement économique et social. Sur ce point les décrets de 1968 traduisaient cette préoccupation par l'article 3 : « Il est fait obligation à tous les ministères d'implanter des services dans le département... dans un délai maximum de six mois, à compter de la publication du présent décret ». Remarquons aussi combien toute modification de la carte des wilayas aura de répercussions sur le ressort territorial des services extérieurs de l'Etat.

(3) Art. 160. L'ordonnance va à cet égard plus loin que la réforme française de 1964 mais reprend une disposition identique des décrets de 1968, art. 13.

(4) Art. 149. Cette prérogative doit être mise en parallèle avec la mission plus large du wali du maintien de l'ordre public dans la wilaya.

(5) Sur ce dernier point la compétence restituée au wali est en accord avec la législation sur les biens de l'Etat. Les décrets de 1968 presque identiques au décret français du 14 mars 1964 disposaient (art. 8.) « sont exclues des attributions du préfet du département de ... » l'inspection et la législation du travail, l'action éducatrice, la scolarité, l'organisation, la gestion et la tutelle des établissements d'enseignement, l'assiette et le recouvrement des impôts, les évaluations domaniales, le paiement des dépenses publiques et la fixation des conditions financières des opérations de gestion ou d'aliénation des biens de l'Etat ».

2°/. *Les pouvoirs de décision transférés et la délégation aux membres du conseil exécutif.*

Les pouvoirs transférés sont décrits en termes très généraux. Ce sont les pouvoirs de décision exercés par les chefs des services des administrations civiles de l'Etat et qu'ils détenaient soit en application de dispositions réglementaires, soit sur délégation directe des ministres c'est-à-dire des pouvoirs « propres » du chef du service extérieur de l'Etat (1). Une question peut se poser en ce qui concerne la définition chronique de ces pouvoirs. Dans la lettre de l'article 143 il s'agit de transférer les pouvoirs exercés au jour de l'application de la réforme. Il n'y a pas de référence expresse quant aux pouvoirs qui seraient attribués dans l'avenir. La généralité des principes stipulés par plusieurs articles de l'ordonnance, leur force en tant que principe à caractère législatif, la cohérence de la réforme, tous ces éléments inclinent à penser que le transfert des pouvoirs intéressera aussi les pouvoirs déconcentrés à l'avenir, s'il advenait que ces pouvoirs fussent confiés au chef d'un service extérieur de l'Etat et non pas directement au wali ou au conseil exécutif comme la réforme logiquement le suggère. On peut aussi s'interroger sur la portée exacte des « pouvoirs de décision » ainsi transférés. D'abord parce que le terme de pouvoir n'a pas une acceptation juridique sûre et unique. Ensuite parce que l'expression « pouvoir de décision » semble limiter le transfert à la décision elle-même, c'est-à-dire à l'acte normatif ou créateur d'une situation juridique à l'exclusion des procédures et mesures « en amont » de la décision, telles que l'information, l'instruction, les procédures et mesures « en aval » telles que la gestion ou le contrôle (2).

En réalité c'est la conception extensive du transfert qui semble l'emporter. On imagine mal que l'autorité usant d'un pouvoir de décision ne se préoccupe pas de l'ensemble de la situation et des objectifs qui concourent à cette décision. La pratique donnera de ce point une interprétation que l'analyse abstraite ne peut fournir avec certitude. On peut penser que dans la perspective de collaboration, de concertation de coordination des affaires au niveau de la wilaya prévue par le code, les problèmes juridiques de limite stricte des pouvoirs ne devraient pas se poser sans risquer d'altérer la portée de la réforme.

A l'issue du transfert des pouvoirs le wali se trouve à la tête d'une masse de responsabilités certainement impossibles à assumer par un seul homme. L'objectif de la réforme n'est pas de dépouiller les chefs des services extérieurs de leurs attributions pour établir l'autorité absolue du wali. On désire établir la responsabilité et la connaissance

(1) L'ordonnance est sur ce point plus précise que les décrets de 1968 et se rapproche davantage du déc. de mars 1964. V. décret 1968, art. 2 « sont transférés au préfet du département... les pouvoirs de décision exercés par les chefs de services départementaux des administrations civiles de l'Etat ».

(2) V. à propos d'une difficulté d'interprétation analogue du décret français du 14 mars 1964. G. Delion, art. cit., p. 272.

d'ensemble du wali sur les affaires de la wilaya étant entendu qu'il retrocède les pouvoirs de décision au mieux des besoins administratifs de la circonscription. Il est le maître de ces délégations qu'il consent dans les domaines où il le juge opportun. Il peut varier l'ampleur et la portée de ces délégations selon la nature et l'importance des affaires.

Il conserve de toute façon un droit de regard sur elles. (1).

Aux termes de l'article 147 les bénéficiaires des délégations sont d'une catégorie unique : les membres du conseil exécutif. Il y a là une différence notable avec la réforme française de 1964 ou les décrets de 1968.

Ceux-ci prévoient, en outre, la délégation de signature au profit du secrétaire général de la préfecture « pour toutes les matières, même celles relevant des services départementaux des administrations civiles de l'Etat ». Est-ce à dire que cette catégorie unique est exclusive d'autres titulaires de délégation tels que le secrétaire général (2) de la wilaya ou les chefs de daïra ? Il semble que le texte ne doit pas être interprété dans ce sens. Il ne faut pas oublier qu'il s'agit d'un texte de portée législative qui ne pouvait pas au risque de bouleverser gravement l'ordonnancement juridique — se substituer à toutes les matières réglementaires. Les autres cas de délégation de signature aménagés par des textes réglementaires, au profit du préfet, doivent subsister sauf s'ils sont contraires à l'ordonnance. Avec cette limite, l'ordonnance n'empêche pas non plus la création d'autres titulaires de délégation par voie réglementaire. Il reste que la délégation de signature au profit des membres du conseil exécutif prévue par la voie législative a une portée plus grande. Elle est en accord avec la volonté du législateur de rapprocher la préfecture des services extérieurs de l'Etat, dans une collaboration permanente, et sur l'assise institutionnelle qu'est le conseil exécutif de wilaya.

(1) On voit que la politique des retrocessions est au moins juridiquement livrée au wali. C'est la même solution qui a prévalu en France en 1964 où l'on a renoncé à codifier les pouvoirs soit par catégories dont certaines se seraient prêtées plus que d'autres à la délégation, soit par l'établissement d'une liste-type plus ou moins rigide. En fait le laconisme du texte permet des situations variables de département à département en accord avec des situations différentes. Ceci n'empêche pas les mesures d'instruction ministérielles parfois très précises. Il est probable que la mise en œuvre pratique de ces dispositions du code exigera de telles mesures dans un proche avenir.

(2) Ceci serait intéressant à aménager dans la mesure où-ainsi qu'on l'a avancé plus haut — le secrétariat général de la wilaya pourrait être aussi le secrétariat général du conseil exécutif prévu à l'article 137.

La délégation intéresse-t-elle tous les membres du conseil exécutif originaires des services civils de l'Etat et des services non-civils ? On déduit indirectement qu'elle ne concerne que les chefs des services civils dont les pouvoirs ont été préalablement transférés entre les mains du wali, puisque c'est le wali qui consent ces délégations « pour toutes les matières relevant *en propre de leurs attributions* ». Le domaine de la délégation est conçu très largement puisqu'il englobe « toutes les matières » entrant dans la compétence du responsable du service. Cette rédaction identique à celle du décret français de 1964 traduit le même souci de garantir aux chefs des services extérieurs la plénitude de leur responsabilité en accord avec la direction d'ensemble du wali(1).

Enfin il faut remarquer que le wali ne peut consentir que des « délégations de signature » et non point des délégations de pouvoir. Les caractéristiques juridiques de la délégation de signature conviennent à l'objectif de la réforme qui est d'assurer au préfet les moyens d'un contrôle et d'une responsabilité réelle sur les services extérieurs(2). En effet, contrairement à la délégation de pouvoir la délégation de signature est personnelle. Elle est accordée intuitu personae, non pas seulement en considération des fonctions du bénéficiaire, mais en considération de sa personne. Elle est caduque lorsque le délégataire ou le délégant quittent leurs fonctions. L'existence de ce lien personnel dans la délégation de signature devrait renforcer le climat de collaboration entre le wali et les membres délégataires du conseil exécutif. D'autre part la délégation de signature n'entraîne pas le dessaisissement du délégant. Celui-ci conserve un droit de regard, d'évocation. Enfin, la délégation de signature peut être retirée dans des conditions et des formes simples. On remarque que l'ordonnance n'assortit le retrait d'aucune condition particulière. Il reste à la charge du wali l'obligation générale d'informer le ministre, en application de l'article 161.

3°/ *Les mesures d'accompagnement de la réforme.*

Elles visent à donner au wali les moyens pratiques d'assurer la direction, et la coordination effective des services extérieurs de l'Etat. Elles peuvent se ranger en deux catégories. D'une part la réforme

(1) V. les observations de G. Delion, *op. cit.*, p. 274.

(2) La définition et la portée juridique des délégations consenties aux chefs des services extérieurs ont fait l'objet en France de différents travaux. Dès le stade expérimental de la réforme, avant l'adoption du décret du 14 mars 1964 un avis du conseil d'Etat en date du 12 février 1963 fournit les précisions suivantes : « les délégations ainsi accordées ne sauraient avoir pour effet de méconnaître le caractère même de l'expérience organisée :... de dessaisir le préfet d'une fraction de ses pouvoirs et de les retransférer aux chefs des services extérieurs ; elles doivent réserver le contrôle et la responsabilité du préfet sur l'exécution du service, en conséquence elles ne doivent être que des délégations de signature à l'exclusion de délégation de pouvoir ». Cité par M. Delion, *op. cit.*, p. 274.

veille à l'information du wali. Le texte crée d'abord une obligation d'information à la charge des membres du conseil exécutif de la wilaya. D'autre part le wali devient le premier destinataire du courrier échangé entre l'Etat et les administrations déconcentrées. Il centralise et prend connaissance du courrier avant de le redistribuer aux services intéressés. Par ailleurs l'ordonnance aménage une certaine *participation du wali au pouvoir hiérarchique* sur les chefs des services extérieurs notamment par l'exercice d'un droit d'appréciation de leur action, communiquée au ministre.

L'information du wali est assurée par le jeu de dispositions que l'on peut estimer trop détaillées et radicales surtout dans un texte de portée législative. L'article 144 dans un premier alinéa dispose que les membres du conseil exécutif (donc des administrations civiles et non civiles) doivent tenir informé le wali de « toutes les affaires de leur ressort présentant une importance particulière ». L'alinéa deux (1) surenchérit en énumérant les différentes sources d'une information qui exécutée sans discernement pourrait devenir envahissante. En effet, il décide que les membres du conseil exécutif font parvenir au wali « tous les renseignements, rapports, études ou statistiques nécessaires à l'accomplissement de la mission générale du conseil exécutif de la wilaya ». Un autre élément important d'information est constitué par le courrier. Le wali recevra communication, en premier, de la correspondance échangée entre les administrations d'Etat extérieures à la wilaya et les administrations de la wilaya. Le texte précise qu'il s'agit du courrier échangé entre d'une part les administrations centrales ou « toute administration de l'Etat extérieure à la wilaya » (il faut entendre toutes les administrations déconcentrées de l'Etat pluridépartementales, c'est-à-dire existant au niveau régional) et, d'autre part, de façon extensive, les administrations civiles de l'Etat déconcentrées au niveau de la wilaya, mais aussi les collectivités locales et les établissements publics en dépendant (2).

N'est exclu de cette obligation que le courrier concernant les mêmes services qui échappent, par ailleurs, à la direction du wali. On a vu que ce sont ceux intéressés à l'action pédagogique, à la réglementation dans le domaine de l'éducation et ceux compétents en matière d'assiette, de recouvrement des impôts, et de paiement des dépenses publiques. Sous réserve de cette exclusion le courrier transite par le

(1) Dans cet alinéa, il semble que le mot « tenir » vient d'une erreur matérielle. Il paraît plus logique de substituer ce mot, le verbe parvenir.

(2) L'ordonnance prévoit une centralisation par le wali d'un courrier intéressant beaucoup plus de services et administrations que les précédents français et algériens. Les décrets de 1968 n'envisageaient que « les correspondances entre les administrations centrales et les services départementaux ». L'extension réalisée par l'ordonnance est encore plus favorable au wali qui pourra y puiser une information plus large des affaires de la wilaya.

wali qui en assure la redistribution au service spécialement concerné(1). Cela fait un courrier très abondant dont l'exploitation peut poser de sérieux problèmes pratiques. Il est évident que les services du wali ne pourraient prendre communication de l'ensemble du courrier de façon exhaustive. L'article 148, alinéa 3 prévoit judicieusement qu'une instruction du chef du Gouvernement précisera les modalités d'application de la procédure du courrier. La difficulté consiste à préciser des règles de sélection du courrier passant par le wali sans ouvrir des brèches dans les informations dont il doit avoir connaissance (2).

La participation du wali au *Pouvoir hiérarchique* sur les chefs des services de l'Etat dans la wilaya consacre sa supériorité au détriment du conseil exécutif. Il participe à ce pouvoir par un droit d'instruction, un droit d'appréciation et de notation sur les fonctionnaires de l'Etat. S'il ne participe pas directement à leur nomination ou mutation il est néanmoins informé, ce qui pourrait permettre une certaine intervention dans la procédure.

Le droit d'instruction ne découle pas seulement d'une disposition unique. Chargé de diriger, animer, et coordonner les services de l'Etat dans la wilaya, le wali exerce naturellement ces prérogatives par l'usage d'un droit d'instruction plus ou moins formel.

L'article 145 ajoute à cela une obligation précise. Il est dit que les membres du conseil exécutif de la wilaya sont régulièrement informés par le wali des directives générales du gouvernement relatives à l'accomplissement de leurs tâches. On remarque que sous couvert d'information du conseil exécutif le wali transmet des directives gouvernementales. Dans ce mécanisme le wali apparaît bien dans sa situation de représentant de l'Etat directe et omniscopé dans la wilaya (3).

(1) Sur ce point, la rédaction de l'article 148 est défectueuse. En effet la lettre de l'article ne prévoit que la communication du courrier par le wali, « à chacun des membres du conseil exécutif spécialement concerné », alors que le wali reçoit en outre la correspondance destinée aux collectivités locales et aux établissements publics en dépendant. Logiquement le wali doit en assurer également la redistribution. Il serait opportun que l'instruction gouvernementale prévue dans le même article rende ce point plus clair.

(2) On pourra trouver un précédent dans l'instruction générale qui, en France, a accompagné ces dispositions. M.G. Delion, *op. cit.*, p. 276 explique que si le préfet doit recevoir « tout document écrit revêtant le caractère d'une correspondance ou d'une instruction (lettre, note, circulaire...) l'obligation ne s'étend pas aux notes et dossiers de caractère purement technique. La même instruction apporte des précisions quant au régime du courrier « départ » de la préfecture vers les destinataires publics.

(3) Il est évident que le wali ne saurait se borner à la transmission mécanique des directives du Gouvernement ; qu'il a la mission principale de les interpréter et de les adapter à la situation de la wilaya. Dans sa rédaction, l'article 145 « ménage » le conseil exécutif. Les décrets de 1968 stipulaient article 5 : « Pour permettre l'exercice des pouvoirs qui lui sont délégués par les ministres, le préfet... donne toutes instructions aux chefs des services départementaux des administrations civiles de l'Etat ».

Dans la lettre de l'article 145 les directives peuvent être adressées non seulement aux membres du conseil exécutif responsables des services civils mais aussi aux membres chef de services non-civils de l'Etat.

Par contre le droit d'appréciation ne s'exerce que sur les chefs des administrations civiles de l'Etat dans la wilaya et sur « leurs adjoints directs ». Le wali fait chaque année rapport au ministre intéressé de la manière de servir du fonctionnaire dans la wilaya (1).

Enfin, le wali est informé des nominations et des mutations des chefs des administrations civiles et de leurs adjoints directs. Ce droit à l'information peut sembler bien élémentaire en comparaison avec les pouvoirs qu'exerce le wali sur ces fonctionnaires. Il vise à modifier une pratique qui laissait trop souvent le wali dans l'ignorance des changements des personnes d'autorité. Mais on doit noter que cette disposition a fait l'objet du premier rectificatif à l'ordonnance et qu'elle est en retrait par rapport à la rédaction antérieure de l'article 164 (2). Celle-ci prévoyait l'information « préalable » du wali. A-t-on craint que par le biais de cette information préalable le wali n'intervienne dans la décision elle-même ? A-t-on pensé qu'une telle information anticipée pourrait gêner l'auteur de la décision ou amoindrir l'autorité du fonctionnaire concerné ? Si le mot « préalable » a disparu, le droit à l'information demeure. Ainsi indéterminé il ne saurait empêcher que le wali soit consulté avant la décision et qu'il y participe par un avis ou un choix (3).

Telles sont les différentes prérogatives du wali issues de la réforme de déconcentration. Tout au long du commentaire du code on a pu observer l'effacement du rôle du conseil exécutif en tant qu'organe collégial au profit de l'autorité du wali. Souvent la présence du conseil exécutif n'empêche pas l'exercice en son sein de pouvoirs propres du wali. Par ailleurs le wali exerce de tels pouvoirs, en dehors du conseil exécutif, en tant qu'organe distinct du conseil dans la wilaya.

(1) M. G. Delion souligne que cette disposition n'est pas nouvelle puisqu'elle reproduit l'article 6 du décret du 26 septembre 1953 modifié par le décret du 27 avril 1960. Mais son rappel n'est pas inutile pour en assurer l'application effective notamment en harmonie avec les nouveaux pouvoirs du préfet.

(2) V. le texte du rectificatif, J.O.R.A. 10 juin 1969, p. 463.

(3) Le code sur ce point, est également en retrait par rapport aux dispositions du décret du 4 mars 1964 qui aménagent la communication au préfet des propositions d'affectation ou de mutation des fonctionnaires avec un droit express d'avis. Ces dispositions ont d'ailleurs soulevé en France une certaine émotion notamment parmi les corps d'enseignants assujettis à l'avis préfectoral. En fait ce genre de disposition ne vaut qu'autant que la pratique s'y rallie. Hors même une habilitation textuelle, le préfet, agent privilégié de l'Etat, peut être plus ou moins associé aux nominations.

§ 2. LE WALI.

L'ordonnance portant code de la wilaya ne pouvait apporter une nouvelle réglementation du département sans situer le personnage essentiel qu'est le préfet devenu wali. On a vu au cours des pages précédentes combien son rôle est important en tant qu'organe de la wilaya décentralisée (1) ou en tant qu'autorité dominante au sein du conseil exécutif. L'ordonnance s'attache à définir spécialement le wali dans le chapitre II du titre consacré à l'exécutif de la wilaya. Vaut-on y trouver toutes les matières concernant son recrutement, son statut, ses droits et obligations vis-à-vis de l'Etat, l'énoncé systématique de ses multiples attributions ? Si une telle codification aurait pu paraître séduisante dans l'abstrait, tant les textes intéressant le wali sont disparates et chronologiquement dispersés, elle se heurtait à des difficultés pratiques et juridiques. Retenons parmi ces dernières les difficultés d'un recensement exhaustif des textes, de leur harmonisation. Le code procède différemment. Dans une quinzaine d'articles il ne retient que certaines règles intéressant le wali. Leur choix est instructif à un double titre. D'une part en raison de la valeur législative des dispositions dont certaines étaient antérieurement de caractère réglementaire.

D'autre part en raison de leur contenu qui touche essentiellement deux domaines. D'abord il y a le rappel rapide mais vigoureux de la situation privilégiée du wali dans la wilaya. Ensuite il y a l'énoncé de certaines attributions. On retiendra qu'elles concernent principalement la mission du wali en tant que responsable du maintien de l'ordre et de la sécurité dans sa circonscription. Du fait même de leur figuration dans un texte législatif et parce qu'elles résultent d'un choix délibéré, ces dispositions prennent un relief particulier. Il convient d'en faire l'examen sans oublier qu'elles n'intéressent qu'une partie du statut ou du rôle du wali et qu'elles ne portent abrogation que des dispositions antérieures contraires.

A/ Le wali agent de l'Etat privilégié.

Un seul article est consacré à la situation du wali dans sa circonscription. Il est défini à trois égards. D'une part il est le dépositaire dans la wilaya de l'autorité de l'Etat. La formule est plus imagée que juridique. Elle a le mérite d'affirmer d'emblée l'autorité « étatique » globale du wali tant sur les plans techniques (administratif ; économique...) que politique.

Ensuite, le wali est défini comme le « délégué du gouvernement ». Cette formule reprend les termes de l'article 1er du décret du 1er octobre 1959 selon lequel « les préfets sont les délégués et les représentants du gouvernement... » Il ne s'attache pas non plus à cette expres-

(1) V.P.

sion des conséquences juridiques très précises. Elle rappelle que le wali n'est pas le représentant de certains ministres mais le représentant du gouvernement dans son ensemble. Cette définition est évidemment en accord avec son rôle de direction générale des services de l'Etat dans la wilaya.

Enfin le wali est «... le représentant *direct* et *unique* de chacun des ministres ». Cette formule est le corollaire de l'affirmation précédente. Sans prêter aux mots plus qu'ils ne signifient, on peut remarquer le caractère « *direct* » de la représentation ministérielle assurée par le wali : cela consacre sa supériorité sur les autres fonctionnaires des ministères dans la wilaya. On peut remarquer aussi le mot *unique* quelque peu surprenant s'il est pris à la lettre. En effet, si le wali est le premier représentant dans la wilaya de chacun des ministres, s'il a vocation à les représenter tous individuellement et collectivement, cela n'empêche pas l'existence d'autres représentants techniques des ministres à la tête des services de l'Etat (1).

Le texte ne dit rien du statut du wali sauf qu'il est nommé par décret. Cette procédure n'est que le rappel de la règle antérieure. Dans le silence du code, les textes antérieurs concernant le statut des préfets notamment le décret du 1er octobre 1959, doivent être considérés comme applicables, réserve faite des dispositions tombant sous le coup de la loi du 31 décembre 1962, et dont la pratique peut montrer que certaines sont inappliquées en fait.

B/ *Les attributions du wali.*

Il n'est pas inutile de répéter que dans ce domaine encore, l'ordonnance est loin d'être exhaustive. Elle se borne à rappeler certaines attributions dévolues à l'ex-préfet par des textes antérieurs divers. Il n'y a dans les attributions décrites rien de très original sinon une présentation plus systématique de certaines prérogatives du préfet. On peut noter aussi que tous les walis reçoivent des attributions identiques, que le code dans le prolongement du décret du 31 décembre 1962 n'accorde pas de prérogatives particulières aux walis de chef lieu de région notamment en matière de maintien de l'ordre public. On peut distinguer dans l'ordonnance les dispositions concernant :

(1) Le code renchérit ici sur les textes précédents. Voir les décrets de 1968 art 1. : « le préfet est le représentant du gouvernement et de chacun des ministres dans son département ». Décret français du 14 mars 1964 art. 1^{er} : « Le préfet dépositaire dans le département de l'autorité de l'Etat, veille à l'exécution des lois, des règlements et des décisions gouvernementales. Il est le délégué du gouvernement et le représentant direct de chacun des ministres ». Voir aussi décret du 26 septembre 1953 art. 1^{er} : « Le Préfet, dépositaire dans le département de l'autorité de l'Etat, est, en qualité de délégué du gouvernement, le représentant de chacun des ministres ».

1) *Les attributions politiques du wali*. Ces attributions sont stipulées par les dispositions qui font du wali le dépositaire de l'autorité de l'Etat et par celles qui lui confèrent une mission générale d'information du gouvernement. Le rôle politique du wali ne doit pas seulement s'entendre au sens étroit du contrôle ou de l'animation de l'option politique dans sa circonscription. L'action politique s'étend aux secteurs économiques, sociaux où son influence, son arbitrage doivent jouer. Pour ce faire, le wali est en contact direct avec chacun des ministres auquel il peut demander d'intervenir. l'article 161 précise que le wali informe chacun des ministres intéressés de toutes affaires importantes « concernant la vie politique, administrative, économique et sociale de la wilaya ». Il peut demander l'intervention « d'inspections ou enquêtes nécessaires au règlement de situations particulières ».

2. — *Les attributions administratives du wali*. Elles s'expriment par le principe général selon lequel le wali veille à l'exécution de l'action gouvernementale dans la wilaya. A cet effet il contrôle l'exécution des lois et règlements dans sa circonscription. Le wali est le représentant juridique de l'Etat dans la wilaya. Il représente l'Etat en justice et il est ordonnateur secondaire pour « toutes les opérations financières intéressant les services civils de l'Etat » (1). Le wali dispose d'un pouvoir propre de réglementation dans le cadre de la police administrative. L'article 163 rappelle que, gardien de l'ordre public, le wali prend par arrêté... les mesures d'ordre réglementaire ou individuel qui lui paraissent nécessaires ». Le même article assortit cette prérogative classique des garanties normales. D'une part les arrêtés portant règlement permanent sont soumis à l'application du ministre de l'Intérieur qui peut les annuler ou les modifier dans les trente jours qui suivent leur transmission. D'autre part l'ordonnance rappelle le principe du caractère exécutoire des arrêtés dès leur publication au « recueil des actes de la wilaya » ou dès leur notification à l'intéressé. De même elle maintient que leur force exécutoire n'est pas suspendue par l'intervention « des recours prévus par la législation ».

3) — *Les attributions du wali en vue du maintien de l'ordre public*.

Dans ce domaine l'ordonnance est plus détaillée que sur les autres matières en précisant les prérogatives du wali eu égard aux services de sécurité, aux forces de gendarmerie dans la wilaya, aux autorités militaires.

C'est sur les services de sécurité qui relèvent directement de son autorité que le wali a le plus de prérogatives. Aux termes de l'article 155 le wali assure d'abord la coordination de tous les services de sécurité implantés sur le territoire de la wilaya. Il dispose des services de police en vue du maintien de l'ordre public. Il est tenu informé par les chefs

(1) Art. 159 et 160.

des services de sécurité « en premier lieu et immédiatement » de toutes les affaires touchant à la sûreté générale et à l'ordre public. L'ordonnance prévoit qu'un décret précisera ces différentes prérogatives du wali.

Le wali dispose aussi des forces de la gendarmerie nationale existant dans la wilaya. Mais l'ordonnance assortit leur réquisition par le wali, de conditions plus restrictives. Il ne peut les faire intervenir que lorsque « des circonstances exceptionnelles l'exigent », au moyen d'une réquisition écrite motivée et sous conditions d'aviser immédiatement le ministre de la Défense Nationale et le ministre de l'Intérieur. Par ailleurs, les textes établissent à la charge du commandant de gendarmerie une obligation d'informer le wali, — très détaillée — qui distingue le rapport périodique, le rapport circonstanciel intéressant la sécurité et l'ordre public, et enfin le rapport en cas d'évènement exceptionnel. Cest dispositions sont plutôt confuses dans leur répétition. Elles devront être éclairées par un texte ultérieur chargé de définir leurs modalités d'application.

Enfin le wali entretient des relations avec les autorités militaires sur la base d'une information réciproque. Si le wali est tenu d'informer les autorités militaires « des affaires de nature à concerner leurs activités dans la wilaya » celles-ci doivent informer le wali « des projets d'investissements ou d'implantation » de nature à avoir des répercussions économiques dans la wilaya. On voit qu'il s'agit là de dispositions assez vagues.

4° — *Les attributions du wali en matière de protection civile :*

L'ordonnance rappelle ici que le wali est responsable en conformité avec la législation, des plans et actions de défense et de protection civile qui n'ont pas un caractère militaire. Cette disposition joue notamment en cas de catastrophe naturelle telles que l'incendie ou les inondations.

5°/ — *Les attributions de police judiciaire.*

L'article 157 fait renvoi à l'article 28 du code de procédure pénale qui confie au préfet des attributions de police judiciaire en vue de constater certaines infractions et de déférer leurs auteurs à la justice. Il s'agit d'un rappel supplémentaire d'une prérogative bien connue (1) dont la description ne s'imposait pas du fait de son adoption par le code de procédure pénale.

On peut en redire le mécanisme. En cas d'urgence et lorsqu'il y a *crime ou délit contre la sûreté de l'Etat*, le wali peut personnellement faire tous les actes d'instruction nécessaires pour constater ces infrac-

(1) V. l'ancien article 10 du code d'instruction criminelle, l'article 30 du code (français) de Procédure Pénale, lui-même modifié par l'ordonnance du 13 février 1960 dont la rédaction inspire l'article 28 du code (algérien) de Procédure Pénale.

tions ou bien il peut requérir, à cet effet, les officiers de police judiciaire normalement compétents. En raison de la gravité que présente l'intervention d'une autorité administrative dans le fonctionnement de la justice cette intervention est assortie de conditions strictes. Si le wali engage lui-même l'instruction il est tenu d'en aviser immédiatement le Procureur de la République. Il est surtout obligé de se déssaisir de l'instruction, quarante huit heures après son début, au profit de l'autorité judiciaire, en lui remettant toutes les pièces réunies et en lui présentant les personnes arrêtées.

En conclusion, l'autorité déconcentrée de la wilaya est-elle dualiste ou unique ?

Au terme de l'étude du conseil exécutif et du wali dans la présentation dualiste qu'en donne l'ordonnance peut-on dire qu'il y ait véritablement deux autorités déconcentrées dans la wilaya, l'une collégiale, l'autre unique ? Deux constatations s'y opposent. D'abord la somme des compétences assumées par le wali soit de sa propre initiative soit au sein du conseil exécutif ne laisse à celui-ci qu'un domaine d'action très réduit presque marginal (1). D'autre part il faut souligner à nouveau que le conseil exécutif n'a pas juridiquement un pouvoir de décision propre qui serait l'expression d'une volonté collégiale. La tentative d'ériger le conseil exécutif en autorité distincte du wali, ainsi que semble le suggérer certaines dispositions, n'aboutit pas. Juridiquement l'autorité déconcentrée de l'Etat dans la wilaya reste le préfet agissant soit dans le cadre du conseil exécutif, soit de sa volonté unique. Mais d'un point de vue de science administrative la création du conseil exécutif ne doit pas être sous-estimée. Parmi de nombreux avantages il doit permettre une concertation administrative permanente, favoriser le rassemblement et la collaboration des techniciens et des cadres administratifs compétents dans la wilaya, permettre d'effacer progressivement les faiblesses dues à l'isolement et au cloisonnement des services publics dans la wilaya et pallier leur insuffisance en hommes.

Section 2. — LES CIRCONSCRIPTIONS INFRA- DEPARTEMENTALES

L'ordonnance portant code de la wilaya n'intéresse pas directement les circonscriptions administratives attachées au territoire de la wilaya. Dès lors on ne s'étonnera pas que le code y consacre fort peu de place, quelques articles seulement. Malgré leur faible nombre ces dispositions n'en ont pas moins une grande importance, moins par les règles qu'elles rappellent que par les problèmes qu'elles suggèrent ou qu'elles laissent en suspens. L'ordonnance ne pouvait ignorer la situation des circonscriptions infra ou supra-départementales. L'imbrication, l'interdépendance des circonscriptions administratives d'un Etat con-

(1) Certainement plus faible en tant qu'autorité déconcentrée qu'en tant qu'exécutif département v. supra p.

temporain est telle, que tout remodelage important de l'une a des répercussions sur les autres. En Algérie l'attention était attirée sur ces répercussions essentiellement pour deux raisons.

D'abord par référence à la réforme départementale française consacrée par les décrets de mars 1964. On savait que cette expérience avait été prise en considération et l'on pouvait se demander jusqu'à quel point elle pouvait inspirer la réforme départementale en Algérie notamment après l'adoption des décrets de déconcentration de 1968. En France la réforme départementale de 1964 s'est accompagnée d'une revalorisation du statut et des tâches du sous-préfet dans l'arrondissement (1) et surtout d'un renforcement notable des circonscriptions régionales (2) dans leurs limites territoriales défini par le décret du 2 juin 1960 établissant les circonscriptions d'action régionale.

La même méthode serait-elle suivie en Algérie ? La réforme départementale entraînerait-elle simultanément une retouche de l'arrondissement. Particulièrement y aurait-il création d'une nouvelle circonscription régionale dotée d'une structure propre et regroupant dans un même périmètre les services régionaux des différents ministères ?

L'éventualité d'une création régionale était ensuite renforcée en considération des progrès de la planification en Algérie. Les circonscriptions administratives ne sont pas satisfaisantes du point de vue économique. Immédiatement après l'Etat la seule collectivité territoriale organisée est le département. Il ne constitue pas une unité économique appropriée ni par la taille, ni par le nombre, ni par la répartition dans le pays qui divise des zones économiques plus homogènes. A l'annonce par le gouvernement de la régionalisation du deuxième plan (quadriennal) on pouvait se demander si le planificateur allait forcer la main de l'administrateur et obtenir, au-delà du département, la création d'une circonscription technique, meilleure du point de vue physique, démographique et économique.

Le code de la wilaya montre que, au moins dans un premier stade, le point de vue administratif l'a emporté sur les arguments économiques (3). Fidèle à une méthode progressive de création des institutions par étape, le gouvernement a centré la réforme sur la wilaya, en réservant pour plus tard la création ou l'aménagement d'autres circonscriptions. Les défauts du département sont reconnus et décrits dans la charte de la wilaya. Mais le législateur n'a pas pensé qu'il pouvait

(1) V. D. n° 64-2600 du 14 mars 1964. **J.O.R.F.** 21 mars 1964, p. 2260.

(2) V. D. n° 64-251 du 14 mars 1964 « relatif à l'organisation des services de l'Etat dans les circonscriptions d'action régionale » **J.O.R.F.** 20 mars 1964, p. 2889. D. n° 64-252 du 14 mars 1964 « portant création de commissions de développement économique régionales » **J.O.R.F.** 20 mars, p. 2591.

(3) De même que la circonscription départementale a été choisie comme cadre territorial des programmes de développements des régions déshéritées (Oasis Aurès - Grande Kabylie Titteri).

mener à la fois, avec des moyens matériels et des effectifs en hommes (1) insuffisants et la réforme départementale et la création ou l'aménagement d'autres circonscriptions administratives. Priorité a été donnée à la réforme de la wilaya dans ses limites actuelles. Ce n'est donc qu'en tant que collectivité subordonnée que l'arrondissement, devenu daïra est envisagé dans le code. Quant au redécoupage territorial et à l'avènement virtuel de circonscriptions régionales le problème n'y est posé que par la création d'une commission chargée de l'étudier dans le cadre d'un calendrier et de quelques principes qui lui sont fixés.

§ 1. La Daïra

Ainsi qu'on l'a dit les quelques dispositions qui s'appliquent à la daïra (ex-arrondissement) et à son chef (ex sous-préfet) ne rappellent que quelques principes antérieurs. Ces quelques articles énumérés au titre des dispositions transitoires ne semblent pas signifier, au moins à l'heure actuelle, que l'arrondissement est menacé à terme et que l'échelon sous-préfectoral est appelé à disparaître. En fait l'on sait l'importance de la sous-préfecture notamment dans l'assistance et la tutelle des communes, importance accrue par l'efficacité d'une administration très proche des administrés. Les cinq articles de l'ordonnance peuvent se regrouper en deux catégories de dispositions. Les unes rappellent les principes fondamentaux de l'administration sous-préfectorale. En dehors de leur portée législative, leur intérêt est presque uniquement formel : il consiste à introduire les nouvelles appellations de daïra et de chef de daïra sans modifier la situation antérieure de l'arrondissement du sous-préfet. Les autres, plus novatrices, apportent une réglementation méthodique des relations entre le chef de daïra et les organes déconcentrés de la wilaya : le wali et le conseil exécutif.

A) Rappel des principes de l'administration sous-préfectorale.

Le premier article donne droit de cité à la daïra, ex-arrondissement, en prévoyant que « tout territoire de wilaya est divisé en dairas ». Le pluriel indéfini indique qu'il peut y en avoir deux ou plus. Les limites de la daïra sont fixées par une procédure autoritaire gouvernementale. C'est un décret pris sur le rapport du ministre de l'Intérieur qui peut « fixer, modifier ou supprimer » le territoire de la daïra. Celle-ci étant une circonscription administrative déconcentrée sans la personnalité morale, elle relève du pouvoir central qui apprécie seul l'opportunité de son existence, ou de ses modifications. Toutefois, le texte aurait pu aménager une procédure de consultation des assemblées locales avant la décision par décret.

(1) Pour étoffer les services administratifs des wilayas le gouvernement a décidé d'y affecter l'ensemble des élèves de l'E.N.A. et des Centres de formation administrative de la promotion 1969 : Mesure prise par D. n° 69-71 du 3 juin 1969. J.O.R.A. 10 juin 1969, p. 466.

Le Chef de daïra est défini comme l'assistant du wali dans sa circonscription. Il assure donc la représentation de l'Etat et veille à l'exécution des directives du gouvernement, et l'application des lois et règlements (1). L'article 169 rappelle le rôle essentiel du sous-préfet à l'égard des communes. Dans les conditions légales et réglementaires et sous l'autorité du wali, le chef de daïra, « assume, oriente et coordone » l'activité des communes... Le chef de daïra reste donc le tuteur des communes. Sa tâche déborde le contrôle juridique pour favoriser par des avis, par une assistance appropriée, le développement de la vie communale. Sa tutelle concerne les communes mais aussi et surtout les opérations pluri-communales ; syndicats de commune, établissements publics intercommunaux de la daïra.

B. Les relations avec les autorités déconcentrées de la wilaya.

Le Chef de la daïra est associé aux réformes de déconcentration dont ont bénéficié les autorités déconcentrées de la wilaya. Il est principalement appelé à jouer un rôle d'information des autorités de la wilaya. On a regretté à cet égard qu'il n'ait pas été compté au rang des membres de droit du conseil exécutif (2).

L'obligation d'informer pèse sur les chefs de daïra individuellement et collectivement. Individuellement, il doit informer le wali et les membres du conseil exécutif de « toute affaire importante concernant la vie politique administrative économique et sociale dans la daïra » (3). Il rend compte de son activité au wali et au conseil exécutif « dans la forme et pour les objets déterminés par les instructions ministérielles ». On peut remarquer l'originalité de cette disposition selon laquelle le chef de daïra fait rapport non seulement à son supérieur immédiat le wali, mais aussi au conseil exécutif. Les instructions ministérielles éclaireront les relations qui peuvent ainsi s'établir entre le chef de daïra et le conseil exécutif.

Collectivement les chefs de daïra sont réunis par le wali. L'article 70 tente de définir une périodicité minimum à la conférence administrative groupant tous les chefs de daïras dans la wilaya autour du wali. Il dispose qu'ils seront entendus « au moins une fois par mois par le wali ». Cette conférence a pour objet d'examiner « la situation générale » notamment les questions touchant « à l'équipement et au développement économique et social ». Elle peut prendre en pratique une importance considérable. L'avenir dira si elle n'empiète pas sur le rôle dévolu au conseil exécutif, au moins tel qu'il est ébauché dans le texte (4).

(1) Disposition dont la substance est identique aux textes antérieurs Comp. D. 5 janvier. 59. D. 14 mars 1964 art. 1er.

(2) V. P.

(3) Comp. avec l'art. 161 intéressant le wali.

(4) Le Conseil exécutif est réuni au moins deux fois par mois. Il dispose d'un secrétariat permanent V.P.

§ 2) Le redécoupage des circonscriptions administratives locales et le problème de la région.

On touche ici à une question que le législateur n'a manifestement pas voulu trancher. Tout ce qui est dit dans l'ordonnance ou dans la Charte de la wilaya ménage l'avenir. Au moins peut-on y trouver l'amorce d'une méthode et la probabilité de certains principes.

La méthode retenue est de confier le problème à l'étude d'une commission nationale chargée, en outre, de suivre l'application du code. Cette commission sera composée par décret, lequel précisera par ailleurs ses attributions. Un tel organisme peut avoir une grande utilité en recensant les obstacles et les difficultés d'application de l'ordonnance et en suggérant les modifications nécessaires. Il pourra tirer de ses informations des données susceptibles de guider le redécoupage territorial des circonscriptions locales. Il faut attendre le décret pour connaître l'étendue de ses attributions et particulièrement ses sources d'information, la collaboration qu'il pourra établir avec les responsables des différents secteurs de l'administration, de l'université, du plan, de l'économie etc...

La Charte de la Wilaya suggère un calendrier des réformes à entreprendre. Le redécoupage communal devrait être achevé avant le renouvellement des assemblées populaires communales de 1971. A cette date seraient fixées les grandes lignes d'un plan de réaménagement territorial des wilayas. La carte définitive devrait être établie avant 1973.

Ce calendrier s'appuie sur quelques principes dont la commission devra s'inspirer. L'idée fondamentale est de lier des travaux de redécoupage communal et de redécoupage départemental. Le législateur n'identifie pas les problèmes de la commune et de la wilaya, mais s'agissant de retracer leurs limites territoriales, il propose que cette opération soit menée parallèlement. L'objectif est de créer des circonscriptions équilibrées et complémentaires quant à la répartition des richesses économiques et des moyens administratifs. L'article 171 alinéa 2 montre bien que les travaux de réaménagement des limites territoriales doivent prendre en considération à la fois les facteurs administratifs et économiques puisqu'il convient d'améliorer « le cadre géographique naturel et économique des communes et des wilayas ». Soulignons que dans des limites plus satisfaisantes, les wilayas devront être dotées de moyens accrus. La Charte déclare qu'il leur sera attribué « les moyens d'action les plus étudiés et appropriés tels que les équipements administratifs et sociaux, les services publics et les cadres indispensables à leur propre développement ».

Ainsi qu'on le constate, le concept même de région n'apparaît pas dans ces projets de réaménagement territorial. Ce silence est partagé par l'ordonnance dans son exemple, qui ne comporte le terme même de région que deux fois aux articles 66 et 142. De façon significative, la région n'y est citée que pour conférer à l'assemblée populaire de Wilaya et au conseil exécutif, le droit de se prononcer sur les opérations de caractère régional dans le processus d'élaboration du plan.

Cette discrétion est-elle en harmonie avec les faits ? Il faut constater qu'il y a une dynamique régionale qui n'est pas consacrée par les textes. D'une part elle existe par le régionalisme imparfait ou inharmonieux des directions régionales des ministères. Surtout elle est entretenue par les besoins de la planification qui appellent une unité territoriale économique supra et pluridépartementale. La charte de la wilaya n'enregistre que timidement ces besoins. Elle n'envisage d'étudier « l'utilité de la création d'organismes ou de structures inter-wilayas qu'en tant que **technique de développement économique**. Le souci est d'écarter toute circonscription administrative qui ferait écran entre l'Etat et la Wilaya, qui pourrait altérer la plénitude des compétences dévolues à l'échelon départemental. Cette attitude a le mérite de donner toutes ses chances à la réforme de la wilaya, car la pratique a montré que le renforcement des circonscriptions infra départementales (daïras) ou supra départementales (régions) s'est fait au détriment du département. Mais ce choix recèle une part d'artifice dans la mesure où l'on ne pourra pas avant longtemps, éluder le problème de la région dans ses rapports avec la wilaya et avec l'Etat.

Aux termes de cette analyse des dispositions du Code, on a dessiné le double visage de la wilaya, décentralisée et déconcentrée. C'est un dessin dont le trait a l'abstraction du texte et qui ne répond pas nécessairement de ce que deviendra la wilaya en pratique.

Cette analyse nous a montré que l'œuvre du législateur est largement positive et que l'on doit souhaiter que la vie de la wilaya s'inspire au maximum des principes qu'il a posés. Il reste que l'application des textes se heurte aux contingences pratiques. Au stade actuel de la réforme, certains faits ne s'accordent pas pleinement avec les textes et l'on peut se demander notamment si le renforcement des attributions du wali ainsi que des services extérieurs, la crise des finances locales, l'obligation dans laquelle se trouvent les assemblées élues de recourir aux subventions de l'Etat, le développement d'une planification élaborée essentiellement à l'échelon central ne réduisent pas les pouvoirs des collectivités locales et n'altèrent pas la décentralisation voulue par le législateur. Le code doit s'appliquer par étapes. Il faut souhaiter que ces étapes rapprocheront la wilaya des objectifs du législateur.