

Constantes et changements dans la conception algérienne de la décentralisation.

KANOUN Nacira

Professeur

Faculté de Droit. U.M.M.T.O

Introduction

Depuis quelques années, les gouvernements successifs n'ont eu de cesse de déclarer qu'il était indispensable, voire urgent de réformer le système administratif régissant les collectivités territoriales. Pourtant que ce soit dans les différentes constitutions¹ ou les codes de la wilaya de 1969² et de la commune de 1967³, en passant par la charte communale⁴, la charte de wilaya⁵ jusqu'aux codes actuels de 1990⁶, le constituant et la législateur algérien ont toujours eu une position constante quant à l'institutionnalisation de deux niveaux de collectivités territoriales, leur soumission à un statut uniforme applicable à toutes les communes et à toutes les wilaya à l'exception de la ville d'Alger⁷.

¹ Constitution de 10 septembre 1963 JORA n° 64 de 10 septembre 1963. Il est à noter qu'à la différence des autres constitutions, constitutions de 1976, 1989 et 1996, la constitution de 1963 n'a prévu qu'un seul échelon, la commune. Article 9 alinéa 2.

² Ordonnance 69-38 du 23 mai 1969 portant code de la wilaya JORA n°44 du 23 Mai 1969 modifiée et complétée par la loi n°81-02 du 14 Février 1981 relative à la wilaya JORA n°7 du 17 Février 1981.

³ Ordonnance n° 67-24 du 18 Janvier 1967 portant code de la commune JORA n°6 du 18 Janvier 1967 modifiée et complétée par la loi n° 81-09 du 4 Juillet 1981 JORA n°27 du 7 Juillet 1981.

⁴ La charte communale éditée par le département Information Orientation du Secrétariat Exécutif du FLN.

⁵ La charte de wilaya JORA n°44 du 23 Mai 1969.

⁶ Loi n°90-08 du 7 Avril 1990 relative à la commune JORA n°15 du 11 avril 1990 complétée par l'ordonnance 05-03 du 18 Juillet 2005 JORA n° 50 du 19 juillet 2005 et loi n°90-09 du 7 Avril 1990 relative à la wilaya JORA n°15 du 11 Avril 1990 complétée par l'ordonnance 05-04 du 18 Juillet 2005 JORA n° 50 du 19 juillet 2005.

⁷ La wilaya d'Alger est soumise à un statut particulier. Décret exécutif n°96-417 du 20 novembre 1996 relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'administration de la wilaya d'Alger. JORA n° 72 du 24/11/1996. Ordonnance n° 97-14 du 31 mai 1997 relative à l'organisation territoriale de la wilaya

s changements ont été introduits dans les codes de 1990 mais ne touchent pas l'essence même des collectivités territoriales (D). Au contraire, cette constance continue de s'exprimer dans l'action par le législateur des mêmes procédés de contrôle issus de l'administration (chapitre II).

e I : Constantes et changements dans les formes d'organisation des institutions locales.

Depuis l'adoption des premiers codes de la wilaya et de la commune jusqu'aux codes actuels de 1990, le caractère figé et uniforme de l'organisation des institutions locales apparaît dans les formes d'organisation des organes dirigeant les collectivités territoriales (A). Cependant, malgré la stabilité de ces formes d'organisation des organes locaux, la lecture des dispositions des codes de la wilaya et de la commune fait ressortir un mouvement portant non seulement sur la définition et les attributs de la commune et de la wilaya, dont les assemblées ont vu leurs compétences se rétrécir, mais aussi sur la représentation populaire (B).

Le régime des institutions locales :

L'Algérie a emprunté au droit français des concepts, des formes et des institutions juridiques, dont la commune et la wilaya (selon le modèle français) qui n'ont pas subi de changements notables dans l'organisation consacrée dans les lois 90-08 relative à la commune et 90-09 relative à la wilaya, adoptées dans un contexte de réformes politiques, administratives et économiques. En effet, l'examen des dispositions des collectivités territoriales montre que la commune et la wilaya ont été définies dans les codes de 1967 et de 1969 ou dans ceux de 1990. Elles sont administrées par un organe délibérant (assemblée populaire communale et assemblée populaire de wilaya) élu au suffrage universel direct par un organe exécutif communal (le président de l'APC et ses adjoints au niveau de la commune) et un exécutif au niveau de la wilaya, à savoir le wali et le conseil de wilaya⁸, nommés par le pouvoir central.

ORA n° 38 du 4 juin 1997. Ordonnance n° 2000-01 du 1 mars 2000 relative à la wilaya d'Alger et des communes qui en dépendent consécutivement à l'avis du conseil constitutionnel n° 02/do/cc/2000 du 27 février 2000 sur la constitutionnalité de l'ordonnance n°97-15 du 31 mai 1997 fixant le statut particulier du gouvernorat du grand Alger JORA n° 7 du 28 février 2000. Décret exécutif n° 94-215 du 23 Juillet 1994 déterminant les organes et les structures administratives de la wilaya. Jora n° 48 du 27 Juillet 1994.

A l'échelon local, le législateur décida donc de créer une seule forme d'organisation administrative, celle de la commune. La structure de la wilaya est calquée sur celle de la commune. Ainsi se trouve instaurée une double uniformité, celle des structures territoriales avec les communes et les wilaya comme seules circonscriptions et collectivités, et celle de l'organisation interne de ces collectivités avec la dualité : assemblée délibérante et exécutif.

La persévérance dans le maintien de cette double uniformité⁹ depuis 1967 et 1969, date d'adoption des codes de la commune et de la wilaya, considérée comme une marque de rationalité et d'efficacité, n'a jamais été remise en cause par les différents gouvernements qui se sont succédés depuis ces deux dates, à l'exception de la malheureuse et courte expérience du gouvernorat du grand Alger créé en 1997¹⁰ qui, après approximativement trois années d'existence, s'est vu remettre en cause par le conseil constitutionnel¹¹ saisi par le président de la

⁹ D'aucuns expliquent cet attachement à cette uniformité doublement consacrée, par deux facteurs. Le premier relève d'une part, de la place croissante occupée par l'Etat dont le rôle est consacré dans la réalité de ses interventions, mais également dans la symbolique qui lui donne un poids supplémentaire et cet Etat ne peut s'épanouir que dans et par l'uniformité administrative. Le deuxième facteur est la soumission des collectivités locales à l'Etat qui réduit ces collectivités à de simples échelons de redistribution dépourvus d'autonomie et ces collectivités auront du mal à se remettre de cet assujettissement, entraînant de surcroît une posture d'assisté et une attitude de recours permanent à l'Etat de la part des élus locaux. cf. PONTIER (Jean-Marie) : l'administration territoriale : le crépuscule de l'uniformité? In **la revue administrative** Novembre 2002 pp 629-630

¹⁰ Ordonnance n° 97-15 du 31 mai 1997 fixant le statut particulier du Gouvernorat du Grand Alger. JORA n° 38 du 4 juin 1997. Décret présidentiel n° 97-292 du 02 Août 1997 fixant l'organisation administrative du gouvernorat du grand Alger Jora n° 51 du 06 Août 1997 modifié par le décret présidentiel n° 2000-45 du 01 Mars 2000 portant modification du décret présidentiel n°97-292 du 2 août 1997 fixant l'organisation administrative du grand gouvernorat d'Alger Jora n° 9 du 02 Mars 2000. Décret exécutif n° 97-480 du 15 Décembre 1997 portant organisation et fonctionnement du gouvernorat du grand Alger JORA n° 83 du 17 décembre 1997. Arrêté interministériel du 25 Juillet 1998 fixant l'organisation et le fonctionnement des circonscriptions administratives du gouvernorat du grand Alger Jora n° 84 du 11 Novembre 1998.

¹¹ Décision de n°02/DO/CC/2000 du 27 février 2000 relative à la constitutionnalité de l'ordonnance n°97-15 du 31 mai 1997 fixant le statut particulier du Gouvernorat du Grand Alger. JORA n°7 du 28 février 2000.

En déclarant l'inconstitutionnalité de cette ordonnance, le conseil constitutionnel s'est prévalu de l'article 15 alinéa 1 de la constitution qui ne prévoit que deux collectivités territoriales, la commune et la wilaya et donc limite le découpage territorial

lique conformément aux dispositions de l'article 166 de la constitution.

Une situation aussi embarrassante pour le législateur aurait pu être évitée, si le constituant algérien, à l'image de son homologue français, avait laissé la porte entr'ouverte sur la possibilité de créer de nouvelles collectivités territoriales par la loi¹². En effet, le législateur français a pu en 1982 créer la région en tant que collectivité territoriale¹³ à statut législatif, alors que la commune et le département

étaient rattachés respectivement à ces deux collectivités territoriales et que le législateur était tenu de respecter lors de l'exercice de sa compétence législative dans le domaine du découpage territorial et que s'il est permis au législateur de fixer les règles spécifiques de régionalisation de fonctionnement et d'action à la ville d'Alger de par son statut prévu à l'article 4 de la constitution, il est par contre tenu de se conformer aux dispositions pertinentes en la matière et qu'en créant deux nouvelles collectivités territoriales « Gouvernorat du Grand Alger » et « arrondissement urbain », le législateur a méconnu les dispositions de la constitution notamment ses articles 15, 16, 17, 18 alinéa 2, 78 alinéa 9, 79 alinéa 1 et 101 alinéa 2.

L'article 72 alinéa 1 de la constitution française révisée énonce : « les collectivités territoriales de la république sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74.

« Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa »

Il faut rappeler que bien qu'il existât d'autres formes de régionalisation liées soit au maintien de l'ordre public soit à la rationalisation du rôle de l'Etat en France, la région française a été créée qu'en 1972 avec la promulgation de la loi n° 72-619 du 05 juillet 1972 et l'arrêté exécutif du 5 Septembre 1972 instituant 22 régions en tant qu'établissement public ayant des attributions spécifiques et limitées et non en tant que collectivité territoriale ayant une compétence générale. D'ailleurs, cette réforme de 1972 très modérée, alla à l'encontre du projet de DEGAULLE de 1969 beaucoup plus ambitieux instituant la région en tant que collectivité territoriale avec des domaines de compétence très large. En effet, plus de vingt domaines ont été transférés de l'Etat à la région accompagnés de transfert de ressources financières. Ce projet ambitieux par sa régionalité, soumis le 27 Avril 1969 au referendum fut rejeté par le peuple français entraînant la démission de DEGAULLE. Ce rejet était d'avantage motivé par l'enjeu du referendum que par une réelle hostilité à la régionalisation car la création de la région était liée dans ce projet, à la réforme du Sénat qui aurait vu, si le projet avait été approuvé, un changement dans sa composition même par l'attribution de 143 sièges aux représentants des organisations socioprofessionnelles qui n'y étaient pas représentés auparavant. Ce qui aurait eu pour effet un changement dans les équilibres politiques traditionnels, en faisant de la région le lieu de renouvellement de la représentation des intérêts locaux.

Une analyse plus détaillée de la régionalisation liée à l'ordre public et à la rationalisation du rôle de l'Etat voir notamment LUCHAIRE (François) et LUCHAIRE (Yves). Le droit de la décentralisation. 1ère édition. PUF Thémis droit

avaient un statut constitutionnel. Ce n'est qu'après la promulgation de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 Mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la république qui modifia plusieurs articles de la constitution dont l'article 72, que la région fut élevée au rang de collectivité territoriale à statut constitutionnel. L'article 72 alinéa 1 donne au législateur le pouvoir non seulement de créer de nouvelles collectivités territoriales mais aussi la possibilité de créer des collectivités territoriales en lieu et place d'autres collectivités territoriales citées dans l'article 72.

B- Un changement substantiel :

Les deux textes de 1990 relatifs à la commune et la wilaya, adoptés dans un contexte de réforme globale retiennent l'attention du fait de nouvelles dispositions qui touchent principalement la définition et les attributs de la commune et de la wilaya (a) dont les attributions ont rétréci (b) mais aussi la représentation populaire (c).

a- Une redéfinition de la commune et de la wilaya :

Malgré le caractère constant des organes administrant la wilaya et la commune, un changement notoire a touché la définition de la commune et de la wilaya. En effet les codes de 1967 et 1969 modifiés et complétés ont emprunté la définition de la commune et de la wilaya à l'ancien droit yougoslave, en ce sens qu'ils énonçaient que la commune est la collectivité territoriale politique, administrative, économique, sociale et culturelle de base, que la wilaya est une collectivité publique territoriale, dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière et de compétences politiques, économiques, sociales et culturelles. Elle constitue une circonscription administrative de l'Etat.

En revanche, il ressort, à la lecture des articles premiers des codes de la commune et de la wilaya de 1990, le retrait de la dimension politique, économique, sociale et culturelle de la commune et de la wilaya, en ce sens que l'article premier du code de la commune la définit comme étant la collectivité territoriale de base dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. De même l'article premier du code de la wilaya définit la wilaya comme étant une

Paris 1983 PP 63 à 78, BODINEAU (Pierre) et VERPAUX (Michel) Histoire de la décentralisation. Que sais je ? 1ère édition PUF Paris 1993 PP 77 à 90, VEDEL (Georges) et DELVOLVE (Pierre) Droit administratif. 7ème édition refondue. PUF Paris 1980 PP 853 à 861.

tivité publique territoriale dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

Un rétrécissement des attributions des assemblées élues :

Depuis la promulgation du code de la commune en 1967, les pouvoirs publics se sont engagés dans la voie de la décentralisation, en faisant de la commune la cellule politique, économique, sociale et culturelle de base. Dans cette perspective, de nombreuses attributions ont été transférées aux communes par la loi.

En effet, si par le passé, les assemblées élues détenaient, en plus des attributions classiques (vote du budget élaboré par l'Exécutif, gestion de l'administration publique, marchés ... etc.), de nouvelles et importantes attributions dans les domaines politique, économique, social et culturel ont été consacrées. A titre d'exemple, le code communal de 1967 énumère et complète, consacrait 57 articles aux attributions de la commune alors que celui de 1990 n'en prévoit que 27 énonçant des attributions se rapportant à l'aménagement et au développement local, tourisme, les infrastructures et les équipements, les transports routier et préscolaire, les équipements sociaux collectifs, l'hygiène, la salubrité et l'environnement, les investissements économiques. Alors que sous l'ancienne loi, les attributions étaient plus diversifiées et plus larges : équipements, gestion économique, développement agricole, industriel et artisanal, éducation et transport, tourisme, habitat, logement, animation culturelle et sociale, protection civile.

Malgré la loi 90-08, beaucoup de domaines d'activités ont été tout simplement ignorés. Ainsi toute une série de domaines qui entraient dans la compétence des assemblées élues se trouvent aujourd'hui, hors de la compétence des assemblées comme cela est le cas de l'éducation, du logement, et du développement agricole.

En outre, il y a lieu de relever que le choix des termes utilisés par le législateur dénote une tendance manifestant le refus, par inadvertance ou par méconnaissance, de reconnaître de véritables pouvoirs aux assemblées élues. En effet, l'utilisation de l'expression compétences de l'APW (Article III du code de la wilaya au lieu de pouvoirs tel qu'utilisé au titre de l'ancien code) concerne les pouvoirs du wali, exprime parfaitement le refus du législateur du principe de dualité des institutions qui suppose l'existence de deux organes dotés de pouvoirs équilibrés.

Un changement dans la représentation politique :

Si dans les codes de 1967 et de 1969, les assemblées élues, étaient, dans leur composition, l'incarnation du parti unique (FLN) qui intervenait dans la désignation des candidats choisis parmi les travailleurs et excluant ceux possédant les moyens de production, dans les codes de 1990, les assemblées élues ne sont plus la manifestation du parti unique, mais, depuis l'institutionnalisation du multipartisme par la constitution de 1989¹⁴, l'émanation désormais légalisée, de divers partis politiques.

Une autre innovation a été introduite dans le code communal concernant l'élection du président de l'assemblée populaire communale et ses adjoints. En effet, ces derniers étaient élus, sous l'empire de l'ancienne loi modifiée et complétée, par tous les membres de l'assemblée à la majorité absolue. Si à l'issue du premier tour aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un deuxième tour et l'élection est acquise à la majorité relative. En cas d'égalité, le plus âgé des candidats est déclaré élu. Dans la loi 90-08, actuellement en vigueur, ce sont les membres de la liste ayant obtenu la majorité des sièges qui seuls élisent le président¹⁵. Cependant, l'élection au scrutin de liste proportionnel¹⁶, a abouti, lors des élections communales de 1997 de 2002 et de 2007, dans de nombreuses communes, à l'égalité des sièges entre les listes, d'où la difficulté de mise en œuvre de l'article 48 relatif à l'élection du président de l'APC qui ne posait aucun problème dans le cadre de la loi 89-13 du 07 Août/1989 portant loi électorale¹⁷. Cette loi, en instituant un scrutin proportionnel avec prime

¹⁴ Article 40 de la constitution de 1989

¹⁵ Article 48 de la loi n°90-08 op cit.

¹⁶ Article 75 à 80 de l'ordonnance 97-07 du 6 mars 1997 portant loi organique relative au régime électoral JORA n°12 du 6 mars 1997 modifiée et complétée notamment par la loi organique n°07-08 du 28 juillet 2007 JORA n°48 du 29 juillet 2007,

¹⁷ En effet ce mode de scrutin avait pour effet de dégager obligatoirement une majorité soit qu'une liste ait obtenu la majorité des suffrages et elle obtient en conséquence un pourcentage de sièges équivalent au pourcentage des suffrages obtenus soit aucune liste n'obtient la majorité absolue des suffrages et dans ce cas la liste obtenant la majorité simple est favorisée et elle obtient la majorité absolue des sièges de l'assemblée en question faisant que le président de l'APC émanait nécessairement de cette majorité. Le changement de mode de scrutin et l'adoption de la proportionnelle qui ne garantit pas l'émergence d'une majorité au sein de l'assemblée considérée aurait du entraîner la modification de cet article 48. Rien n'ayant été fait en ce sens, la mise en œuvre de l'article 48 est devenue problématique et a nécessité l'intervention du ministère de l'intérieur par un moyen peu orthodoxe et dans tous les cas ne tenant pas compte de la hiérarchie des normes. Cela n'a pourtant pas évité le blocage de très

majorité, aboutissait obligatoirement à l'émergence d'une majorité dans des assemblées populaires locales concernées par ce mode de scrutin. La situation engendrée par l'élection au scrutin de liste proportionnelle amena le ministre de l'intérieur à prendre une circulaire¹⁸ dont l'objet était de préciser les modalités d'installation des nouvelles assemblées élues (APC/APW) et d'élection du président et des adjoints des assemblées populaires communales et de wilaya.

Cette circulaire précise qu'en cas d'égalité de sièges entre deux ou plusieurs listes, le candidat le plus âgé parmi ceux proposés par les arrivées en tête, sera retenu. Par contre, au niveau de la wilaya et notamment au président de l'APC, l'Exécutif n'est pas incarné par le président de l'APW, qui bien qu'élu parmi les membres de l'APW¹⁹ n'a pas le pouvoir, mais par le wali et le conseil de wilaya nommés par le pouvoir central. D'ailleurs, l'article 25 précise clairement les modalités d'élection du président de l'APW. Si à l'issue du premier scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un deuxième tour et l'élection a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité des sièges, le plus âgé des candidats est déclaré élu.

Il existe donc une différence dans les modalités d'élection du président de l'APC et du président de l'APW. Il est à se demander pourquoi une telle différence entre les deux textes. En fait l'article 25 reproduit ce qui existait dans le code de 1969, ce qui n'est pas le cas de l'article 48 du code communal. Cette différence serait-elle due à une rédaction hâtive faisant fi d'une coordination entre les rédacteurs des articles 48 et 25, si ce ne sont pas les mêmes, surtout si nous nous en souvenons à l'esprit les circonstances dans lesquelles ont été rédigées les lois de 1990, ou bien exprime-t-elle une volonté délibérée de garder les modalités d'élection des assemblées populaires communales sous influence de l'exécutif, sachant que ce sont toujours ces assemblées non détenues par les partis du pouvoir que ces problèmes se sont posés. Dans tous les cas une uniformisation des modalités d'élection des présidents des APC et ceux des APW aurait

des assemblées populaires communales. Cf. Jora n° 32 du 07 Août 1989. Cette loi a été modifiée à trois reprises avant d'être remplacée par le code électoral

circulaire n°2342 du 7 octobre 2002 fixant les modalités d'installation des nouvelles assemblées élues (APC et APW) et d'élection du président et des adjoints des assemblées populaires communales et de wilaya. Ministère de l'intérieur et des collectivités locales.

l'article 25 de la loi 90-09 op cit.

permis d'éviter de graves dysfonctionnements qui ont justifié l'intervention de la tutelle. Une coordination aurait été plus que nécessaire et aurait évité le blocage de nombreuses APC issues des élections de 1997, 2002 et 2007.

En outre le multipartisme institué par la constitution de 1989 et confirmé par celle de 1996 n'a abouti en fait qu'à la création d'une multitude de partis appendices du FLN, sans programmes politiques ni convictions démocratiques que pourraient mettre en œuvre la majorité élue et l'Exécutif en découlant.

Une autre remarque s'impose concernant l'exécutif communal régi par le chapitre deux du code communal de 1967 modifié et complété, intitulé : « L'exécutif communal » incarné par le président de l'APC et ses adjoints élus par l'APC formant ainsi un organe collégial comme cela ressort de l'article 129 qui prévoit que le président de l'APC prend les arrêtés communaux en réunion du conseil exécutif. Cette disposition exprime une certaine collégialité dans la prise de décision. Cette collégialité ne se retrouve guère dans le code actuel qui ne fait place qu'au président de l'APC qui seul constitue l'exécutif communal comme cela apparaît on ne peut plus clairement de son chapitre II. Les adjoints, choisis par le président et approuvés par l'assemblée alors qu'ils étaient élus directement par cette dernière dans l'ancien code, ne sont désormais que de simples collaborateurs qui assistent le président dans ses attributions. Ce dernier prend seul les arrêtés²⁰. Aucune disposition du code ne fait apparaître le rôle que pourraient jouer les adjoints dans la prise de décisions.

La gestion des problèmes nés du blocage des organes des collectivités territoriales au moyen d'instruments juridiques discutables, en réaffirmant la volonté de l'Exécutif de garder la haute main sur ces assemblées, exprime la logique dans laquelle s'inscrit le degré d'autonomie reconnu aux collectivités territoriales soumises à une tutelle excessive.

Chapitre II : Constance dans la soumission des institutions locales à une tutelle excessive :

Les collectivités territoriales subissent une tutelle si oppressante et si lourde qu'elles sont considérées telles des mineurs incapables d'assurer leur auto-administration. Cela est d'autant plus vrai, que le

²⁰ Article 79 de la loi 90-08 op. Cit.

teur n'a à aucun moment consacré dans un texte, le principe de l'administration des collectivités locales, tel qu'énoncé par l'article 3 de la constitution française révisée en 2003²¹. L'article 16 de la constitution de 1996 révisée et l'article 84 de la loi 90-08 se contentent d'énoncer que « l'assemblée élue constitue l'assise de la réalisation et le lieu de participation des citoyens, à la gestion des services publics. ». Plus encore, la loi 90-08 ne reprend pas la traditionnelle phrase : « l'assemblée populaire communale règle par ses délibérations les affaires de la commune », mais elle l'énonce dans un sens plus restrictif²² : « l'assemblée populaire communale règle par ses délibérations les affaires découlant des compétences dévolues à la commune »²³. La clause générale de compétence n'est pas reprise même si l'assemblée agit toujours dans le cadre fixé par le législateur²⁴.

La décentralisation suppose une autonomie de décision, de compétences et de ressources financières. Elle ne signifie nullement l'indépendance. Les collectivités territoriales doivent pouvoir administrer librement tout en restant intégrées dans l'Etat²⁵. Pour le pouvoir central, la sauvegarde de l'unité et partant de l'intérêt général, implique le contrôle exercé par l'administration centrale non seulement sur les élus (A), les organes (B), mais aussi sur leurs délibérations (C).

tutelle sur les élus :

La tutelle sur les élus a une finalité de sanction puis qu'elle conduit à un véritable pouvoir disciplinaire par l'utilisation de divers procédés tels que : la démission d'office (a), la suspension (b) et la révocation (c).

La démission d'office²⁶ :

l'article 72 alinéa 3 de la constitution française révisée énonce : « Dans les conditions prévues par la loi, les collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. »

MAKZOUH (Chabane) : Autour des bases constitutionnelles des collectivités locales in RASJEP n°4 2003 p 63.

l'article 84 de la loi 90-08.

(Essaid) : le nouveau statut de la commune. IDARA n°1 1991 pp 11-12.

le statut communal op cit p36 et charte de la wilaya op cit p 376

BOUZOUZ (Hassayoun) : la conception de la décentralisation en Tunisie. In **Actes du colloque sur la décentralisation au Maghreb : approches et applications**. P n°1 2005 p 72.

Il faut noter que le code de la Wilaya en son article 40 en arabe a utilisé le terme **مستقفي** alors que l'article 31 du code communal utilise le terme **إقالة**. Ce

La démission d'office des élus communaux est déclarée par le wali²⁷, celle des membres de l'APW par le ministre de l'intérieur²⁸ et cela dans deux cas : l'inéligibilité ou l'incompatibilité. En effet, sont inéligibles pour incompatibilité pendant l'exercice de leurs fonctions et pour une durée d'une année après leur cessation de fonction, dans le ressort où ils exercent ou ont exercé, certains fonctionnaires (Les Walis, les chefs de daïra, les magistrats, les militaires ... etc.) cités aux articles 98 et 100 de l'ordonnance 97-07 modifiée et complétée²⁹. L'interdiction temporaire faite à ces catégories de fonctionnaires de se présenter aux élections locales paraît exprimer le souci du législateur de mettre ces collectivités à l'abri de leur influence. Sont également inéligibles et donc susceptibles de démission d'office, les élus ne disposant pas de la capacité électorale et ne réunissant pas les conditions requises par la loi³⁰.

b) La suspension :

Le pouvoir de l'autorité de tutelle s'étend jusqu'à la possibilité de suspension de l'élu en cas de poursuite judiciaire³¹ à condition que cette poursuite pénale ne lui permette pas de poursuivre valablement son mandat.

La suspension est donc un pouvoir discrétionnaire reconnu à l'autorité de tutelle. Elle est soumise à une condition qui en détermine la légalité de la mise en œuvre : l'impossibilité pour l'élu de poursuivre son mandat. Une question, dont la réponse se devine aisément et qui est révélatrice de la dépendance de l'élu, s'impose. Qui est habilité à déclarer cette impossibilité ? Si les textes sont muets sur ce sujet, il semble évident que la déclaration de cette impossibilité pour l'élu

dernier terme nous paraît plus approprié car il suppose l'intervention d'une autorité mettant fin au mandat de l'élu, alors que le terme utilisé par le code de la wilaya implique la fin du mandat par la volonté propre de l'élu, ce qui n'est guère le cas.

²⁷ Article 31 de la loi 90-08.

²⁸ Article 40 de la loi n° 90-09.

²⁹ Ordonnance n° 97-07 du 06 Mars 1997 portant loi organique relative au régime électoral modifiée et complétée. Jora n° 12 du 06 Mars 1997.

³⁰ Articles 5, 7 et 93 de l'ordonnance 97-07 op cit.

³¹ Article 32 de la loi n°90-08 et article 41 de la loi n°90-09

Voir TAIB (Essaid) : La démocratie à l'épreuve de la décentralisation. In **IDARA** n°2 1991 p 66

Le nouveau statut de la commune. In **IDARA** n°1 1991 pp 28-29.

r ses attributions ne peut être que du ressort de l'autorité de qui, par arrêté, prononce la suspension de l'élu jusqu'à l'expiration de la décision définitive de la juridiction saisie. La seule sanction accordée à l'élu communal suspendu est l'obligation de l'administration de l'arrêté de suspension et la consultation de l'APC par le wali. Toutefois, si cette consultation est obligatoire, elle n'est pas contraignante et ne lie donc pas pour autant le wali qui peut, en décidant la suspension, ne pas suivre l'avis émis par l'APC.

Il faut à remarquer aussi qu'il existe une différence entre la loi 90-08 et la loi 90-09. En effet, dans le code de la wilaya, l'élu peut être suspendu sur délibération de l'APW. Cette dernière intervient dans la procédure de suspension par une délibération, ce qui n'est pas le cas dans le code communal. La suspension d'un membre de l'APW est prononcée par arrêté motivé du ministre de l'intérieur jusqu'à l'expiration de la décision définitive de la juridiction saisie³². Est-ce à dire que le ministre ne fait qu'entériner la délibération de l'APW ?

L'exclusion :

La troisième mesure se rapporte à l'exclusion. Si l'élu fait l'objet d'une condamnation pénale, il est exclu définitivement de l'assemblée communale. S'agissant de l'élu communal, l'exclusion est prononcée de droit par l'APC, le wali, autorité de tutelle, constate cette exclusion par arrêté. La compétence du wali ne paraît pas être une compétence liée. Le texte ne lui fait explicitement obligation de prendre l'arrêté constatant l'exclusion. La valeur juridique de la délibération de l'APC est donc en question. La rédaction du texte tant en arabe qu'en français ne fait pas explicitement obligation au wali, même si l'esprit du texte semble militer pour une compétence liée. Si cette imprécision du texte n'est pas décelée, elle poserait par conséquent la question du sort de l'élu suspendu par délibération non constatée par arrêté du wali. La situation n'est pas aussi farfelue qu'on pourrait le penser si on se réfère à ce que dans le régime pluraliste que l'Algérie a adopté, une assemblée communale appartenant à un parti ou à une coalition de partis affiliés au pouvoir, pourrait voter l'exclusion d'un élu de la majorité appartenant au parti ou à la coalition au pouvoir et qui nomme un wali qui pourrait dans un tel cas de figure se prévaloir du pouvoir administratif qu'il fonderait sur la rédaction imprécise de l'article 33.

³² Article 41 de la loi 90-09 op. cit.

³³ Article 33 de la loi 90-08 et article 42 de la loi 90-09.

Si le code communal est imprécis sur la question de l'exclusion d'un élu, le code de la wilaya l'est encore plus. En effet son article 42, malgré le renvoi aux dispositions de l'article 38, et malgré une lecture attentive et combinée des dispositions de ces deux articles, ne permet de déterminer ni l'autorité compétente, ni la procédure, ni l'instrument juridique de l'exclusion d'un élu de l'APW. Est-ce l'APW ou le ministre de l'intérieur qui est compétent ? Par quel moyen juridique est décidée l'exclusion : arrêté du ministre de l'intérieur et des collectivités territoriales ou délibération de l'APW ? En fait, dans ces deux articles, le législateur a focalisé toute son attention sur le remplacement de l'élu exclu. Le renvoi à l'article 38 ne contribue guère à l'éclairage de la procédure d'exclusion de l'élu de l'APW.

L'intervention du législateur, dans le cadre de la réforme annoncée des codes communal et de wilaya, serait salvatrice et contribuerait à une plus forte juridicité du droit des collectivités territoriales et donc à un renforcement de l'Etat de droit.

B- La tutelle sur les organes :

La tutelle sur les organes se manifeste par deux procédés : la dissolution de l'assemblée élue (a) et la tenue de session extraordinaire à la demande du wali que ce soit au niveau de la commune³⁴ ou au niveau de la wilaya (b)³⁵.

a- La dissolution de l'assemblée élue :

La dissolution de l'assemblée élue est prononcée, selon l'article 35 du code de la commune et l'article 45 du code de la wilaya, par décret pris en conseil des ministres sur rapport du ministre de l'intérieur.

Les articles 34 et 44 des codes de la commune et de la wilaya déterminent une liste des cas de dissolution. Trois cas sont communs au code de la wilaya et de la commune :

- Lorsque le nombre des élus, par suite de la mise en œuvre des dispositions des articles 29 du code communal et 38 du code de la wilaya, est devenu inférieur à la moitié des membres
- Lorsqu'il y a démission collective des membres de l'APC ou de l'APW.

³⁴ Article 15 de la loi 90-08.

³⁵ Article 13 de la loi 90-09.

Cf. TAIB (Essaid). Le nouveau statut de la commune op.cit p 28.

La démocratie à l'épreuve de la décentralisation. Op.cit p 66.

rsqu'il y a dissension grave entre les membres de l'APC et l'APW empêchant le fonctionnement normal des organes de la commune ou de wilaya.

Le législateur a prévu deux autres cas, l'un inhérent à la commune et l'autre à la wilaya. Il ya dissolution de l'APC dans le cas de fusion ou de fractionnement de communes entraînant transfert administratif de population et il y a dissolution de l'APW dans le cas d'annulation devenue définitive de l'élection de tous les membres de l'APW.

La distinction de deux cas, l'un applicable exclusivement à la commune et l'autre uniquement à la wilaya est une autre curiosité de la législation relative aux collectivités territoriales en Algérie. En effet les deux cas ci-dessus ne sont pas exclusifs à l'une ou l'autre des deux collectivités. L'annulation de l'élection de tous les membres élus ne pourrait-elle pas survenir au niveau de la commune, et la fusion et le fractionnement entraînant disparition de l'entité mère ne pourraient-ils pas s'appliquer à la wilaya ? L'explication de la réservation de ces deux « cas typiques » à l'une ou l'autre des collectivités, pourrait se trouver au contexte de contestation dans lequel ont été rédigés les articles, et qui a poussé le pouvoir à procéder à des réformes hâtives³⁶.

A la lecture des trois cas communs à l'APC et l'APW, il paraît que si le législateur a pris en considération le principe de continuité nécessaire au fonctionnement de l'assemblée élue et par là même au fonctionnement de la commune et de la wilaya³⁷, tel n'est pas le cas en ce qui concerne le problème de dissension grave entre les membres, empêchant le fonctionnement normal des organes de la commune. En employant une terminologie aussi élastique qu'imprécise que : « grave ... fonctionnement normal » pour justifier une dissolution, le législateur donne la possibilité à l'autorité de tutelle d'apprécier discrétionnairement cette dissension selon les circonstances du moment³⁸.

l'impression qui se dégage à la lecture des deux codes est qu'ils ont été rédigés sans aucune coordination. Beaucoup d'éléments militent en faveur de cette constatation comme notamment, l'utilisation injustifiée dans les deux codes d'une terminologie et de procédures différentes.

HELLLOUFI (Rachid) : Réflexions sur la décentralisation à travers l'avant-projet de code de la wilaya : in **Actes du colloque sur la décentralisation au Maghreb : théorie et application**, in **RASJEP** n° 1 2005 p 93.

id. p 93

A la suite des événements de Kabylie en 2001, le mouvement citoyen (les Aarouches) n'a eu de cesse de revendiquer la dissolution des APC et des APW issues des élections locales du 10 octobre 2002, sur la base du faible taux de participation du corps électoral à l'élection des APC et des APW. Après de longues négociations, les assemblées élues de la région de Kabylie furent dissoutes par décret présidentiel³⁹, après complément des articles 34 et 44 des codes communal et de wilaya par insertion, d'un nouveau cas de dissolution⁴⁰. L'assemblée élue est dissoute « lorsque le maintien de l'assemblée est source de dysfonctionnements dans la gestion et dans l'administration locale ou de nature à porter atteinte aux intérêts et à la quiétude des citoyens ».

Le rajout de cet alinéa aux articles 34 et 44 des codes de la commune et de la wilaya pose plus de problèmes qu'il n'en résout, car il se caractérise par l'imprécision et la souplesse des concepts. En effet, à quel moment l'assemblée élue peut-elle être source de trouble dans le fonctionnement de l'administration locale ou porter atteinte aux intérêts du citoyen et à sa tranquillité. L'élasticité dans la formulation de cet alinéa ne pourrait-elle pas donner à l'autorité de tutelle une totale liberté d'appréciation des situations liées à l'ordre public qui devient une « arme » entre les mains du pouvoir central et qu'il pourrait exhiber à tel moment et pour telle raison qu'il choisirait dans le but de dissoudre l'assemblée issue de la volonté populaire, annihilant ainsi toute velléité contraire, émanant de l'instance élue.

En outre, si les lois n° 81-02 et n° 81-09 complétant respectivement les ordonnances n° 69-38 et n° 67-24 ont prévu la suspension des assemblées élues dans le cas de l'urgence⁴¹, les lois de 1990 l'ont complètement occultée. Aucun texte n'y fait référence.

³⁹ Décret présidentiel n° 05-254 du 20 juillet 2005 relatif à la dissolution des assemblées populaires communales. JORA n° 51 du 20 juillet 2005. Ce décret comporte une annexe relative à la liste des APC dissoutes dans la région de Kabylie. Dans la wilaya de BEJAIA : 30 APC ont été dissoutes, dans celle de TZI-OUZOU : 37 APC, dans celle de BOUMERDES : 2 APC. Et enfin dans celle de BOUIRA : 1 APC. Décret présidentiel n° 05-255 du 20 juillet 2005 relatif à la dissolution des assemblées populaires de BEJAIA et de TIZI-OUZOU JORA n° 51 du 20 juillet 2005.

⁴⁰ Ordonnance n° 05-03 du 18 juillet 2005 complétant la loi 90-08 du 7 Avril 1990 relative à la commune JORA n° 50 du 19 juillet 2005 et ordonnance n° 05-04 du 18 juillet 2005 complétant la loi 90-09 du 7 Avril 1990 relative à la wilaya JORA n° 50 du 19 juillet 2005.

⁴¹ Article 44 de l'ordonnance n° 69-38 modifié et complété par la loi 81-02 op.cit et article 112 de l'ordonnance n° 67-24 modifiée et complétée par la loi 81-09 op.cit.

endant, avec la promulgation des décrets présidentiels n° 91-196 portant proclamation de l'état de siège⁴² et n° 92-44 instaurant l'état d'urgence⁴³, la suspension des assemblées élues est « remise en selle ». En effet, les articles 10 et 8 des décrets précédemment cités, donnent au Gouvernement le pouvoir de décider des mesures nécessaires à la suspension ou à la dissolution des assemblées élues. Cela implique que la dissolution ne se fera plus par décret présidentiel pris en conseil des Ministres tel que préconisée par les codes de la wilaya et de la commune, mais par décret exécutif. C'est d'ailleurs ce qui a été mis en œuvre en Algérie⁴⁴ lors des dissolutions des APC et des APW. A la suite des dissolutions des APC, il n'a pas été créé un conseil provisoire tel que prévu par l'article 36 du code communal, mais une délégation exécutive, en application de l'article 8 du décret n° 92-44 instaurant l'état d'urgence, par l'autorité de tutelle, le ministre de l'intérieur pour les wilayas⁴⁵ et le wali pour les communes⁴⁶. Ce n'est qu'en 1995 qu'un décret exécutif a institué des délégations exécutives pour les APC et les APW dont les mandats arrivent à expiration⁴⁷.

Si la dissolution des APC et des APW peut être justifiée par des considérations sécuritaires, il n'en demeure pas moins que le remplacement des élus par des fonctionnaires nommés par le pouvoir

décret présidentiel n° 91-196 du 4 juin 1991 portant proclamation de l'état de siège et l'article 29 du décret n° 29 du 12 juin 1991.

décret présidentiel n° 92-44 du 9 février 1992 portant instauration de l'état d'urgence JORA n° 10 du 9 février 1992.

décret exécutif n° 92-141 du 11 avril 1992 portant dissolution d'assemblées populaires de wilaya. JORA n° 27 du 12 avril 1992, décret exécutif n° 92-142 du 11 avril 1992 portant dissolution d'assemblées populaires communales. JORA n° 27 du 12 avril 1992 et décret exécutif n° 92-143 du 11 avril 1992 relatif à la suspension des APC et des APW. JORA n° 27 du 12 avril 1992.

la délégation exécutive de wilaya était composée de 7 à 8 membres nommés par le ministre de l'intérieur et des collectivités territoriales. Cf. article 2 du décret exécutif n° 92-141. Op cit.

la délégation exécutive communale (DEC) était composée de 3 membres pour les communes dont le nombre d'habitants est de 50.000 habitants et moins et de 4 membres pour les communes dont le nombre d'habitants est compris entre 50.001 habitants et 100.000 habitants et de 5 membres pour les communes dont le nombre d'habitants est supérieur à 100.000 habitants. Cf. article premier du décret exécutif n° 92-142. Op cit.

décret exécutif n° 95-162 du 6 juin 1995 portant remplacement des assemblées populaires communales et de wilaya dont les mandats arrivent à expiration, par des délégations exécutives communales et de wilaya. JORA n°32 du 14 juin 1995.

central porte considérablement atteinte à l'esprit de la décentralisation, déjà touchée par le contrôle de tutelle et la dépendance financière⁴⁸

Il est à s'interroger sur la nécessité du recours à la nomination de délégations exécutives⁴⁹, alors que l'article 36 du code communal prévoit dans le cas de dissolution des APC, l'institution d'un conseil provisoire dont l'organisation, la composition et le fonctionnement ont été fixés par un décret exécutif⁵⁰ pris en application de l'article 36 précité.

Notons que l'article 2 du décret n° 05-254 portant dissolution d'assemblées populaires communales⁵¹ a rétabli les secrétaires généraux des communes dans la gestion des affaires de ces dernières, mais en la limitant aux actes d'administration courante ainsi qu'aux actes conservatoires urgents et de nature à préserver et/ou protéger le patrimoine de la commune.

Ce n'est guère la première fois que le pouvoir recourt à des organes nommés. En effet, l'histoire des collectivités territoriales – en période de crise –, est jalonnée d'exemples de ce genre. De la délégation spéciale nommée en 1962, en remplacement des conseils municipaux hérités de l'époque coloniale, au conseil communal provisoire nommé pour la période transitoire qui s'étendait du 2 décembre 1989, date à laquelle prenait fin les mandats des APC élues, au 12 juin 1990, date des élections locales⁵². En fait, chaque fois que le pays vit une crise politique institutionnelle, le pouvoir renoue avec la nomination

⁴⁸ TAIB (Essaid) : Chronique de l'organisation administrative pour 1992 **IDARA** n°3 1993 p 71.

⁴⁹ Il est à préciser que le système de la délégation exécutive a duré d'avril 1992 jusqu'aux élections locales du 23 novembre 1997. La dissolution des APC et des APW a été progressive. Cela apparaît à travers les différents décrets exécutifs portant dissolution des APC et APW, pris en application du décret présidentiel n°92-44 instaurant l'état d'urgence.

⁵⁰ Décret exécutif n°90-344 du 3 novembre 1990 portant organisation, composition et fonctionnement du conseil provisoire de la commune. JORA n°47 du 7 novembre 1990. Cf. TAIB (Essaid) : Chroniques de l'organisation administrative (1995). **IDARA** n°2 1996 page 104. Le conseil communal provisoire comprend trois membres, dont un président, désignés par arrêté du wali concerné parmi les fonctionnaires des collectivités locales et organismes publics à caractère administratif en relevant

⁵¹ Décret exécutif n° 05-254 du 20 juillet 2005 op cit.

⁵² Pour plus de détails sur la commune en période exceptionnelle. Cf. MAHIOU (Ahmed). Cours d'institutions administratives. OPU Alger 1976. PP 118-119

(ناصر) القانون الإداري: التنظيم الإداري. الجزء الأول الطبعة الثالثة. الناشر لباد، 2005 ص ص 245 - 268

nces locales, remettant ainsi en cause le principe de l'élection, voûte de la décentralisation, verrouillant ainsi le champ à toute participation populaire dans le choix démocratique des représentants.

Si le code communal a prévu une solution en cas de dissolution PC, le code de la wilaya, quant à lui, est resté vague et imprécis. Et, rien de similaire n'est prévu en cas de dissolution de l'APW, la loi 90-09 se contentant en ses articles 45 et 46 de disposer qu'il est procédé au renouvellement de l'APW pour la période restant à courir jusqu'au renouvellement général des APW, par décret pris en conseil des ministres sur rapport du ministre de l'intérieur, sans préciser la date à partir de laquelle il est procédé au renouvellement de l'APW, dès la dissolution prononcée. En outre, celui-ci est laissé à la discrétion du président de la république qui le détermine par décret présidentiel. Il est de ce fait intéressant de s'interroger sur la nature de l'organe qui remplacera l'APW en cas de dissolution, si le président de la république ne prend pas de décret de renouvellement de l'APW pour la période à courir ? L'article 45 ne détermine pas l'organe appelé à remplacer l'assemblée dissoute pour la période entre la dissolution de l'APW et l'élection d'une nouvelle assemblée pour le temps restant à courir jusqu'au renouvellement général des APW⁵³.

b- La tenue de sessions ordinaires et extraordinaires :

Il est aisé de remarquer à l'analyse des dispositions régissant les sessions de l'APW et de l'APC, l'intervention du wali dans le fonctionnement de celles-ci. En effet le code de la wilaya permet au wali non seulement d'être informé des réunions de l'APW par son conseil⁵⁴, mais également d'assister aux réunions de cette dernière en vertu du droit d'y être entendu à sa demande ou à celle des membres de l'APW⁵⁵, ce qui n'est pas le cas pour le président de l'APW qui n'est pas membre de droit du conseil de wilaya, le code de 1990 n'ayant pas prévu la réciprocité pour ce dernier. L'article 11 du décret n°86-30⁵⁶,

53 (Essaid) : Chronique de l'organisation administrative (1995) IDARA n°2 page 104

54 Article 14 de la loi n° 90-09 op. Cit.

55 Article 18. Ibid.

56 Article 11 du décret n°86-30 du 18 février 1986 déterminant les organes et structures de l'administration générale de la wilaya et fixant leurs missions et leur organisation. Article 11 du décret n°83-545 du 24 septembre 1983 portant composition, organisation et fonctionnement du conseil exécutif de la wilaya. Article 40 de la loi n° 40 du 27 septembre 1983, prévoyait en son article 3 la présence obligatoire du président de l'APW et sa participation aux travaux du conseil exécutif.

quant à lui, prévoyait la présence du président de l'APW ou son représentant aux sessions et aux réunions du conseil exécutif de la wilaya. Ce droit lui a été dénié dans l'actuel code. Le législateur aurait pu maintenir ou reprendre cet article, instituant ainsi un système de vases communicants permettant une coordination entre deux autorités, l'une élue, l'APW, l'autre nommée, le conseil de wilaya dont l'une des attributions est l'exécution des délibérations de l'APW. Mais compte tenu de la première expérience électorale locale pluraliste du 12 juin 1990 qui a abouti au triomphe de l'opposition islamiste, nous pouvons aisément comprendre le refus du pouvoir d'accorder le droit au président d'APW d'être membre de droit au conseil de wilaya, car il serait alors le représentant d'une opposition au sein du conseil qui pourrait alors se transformer en lieu d'affrontements pouvant mener à une crise entre les représentants du gouvernement (le wali et les différents directeurs de wilaya) et le président d'APW qui pourrait porter cet affrontement sur la place publique. Afin d'éviter pareille crise, le président d'APW a été écarté du conseil de wilaya.

En outre, le wali peut prolonger la réunion de l'APW pour une durée ne pouvant excéder 7 jours alors que son président est dépourvu de ce pouvoir. Le wali peut même réunir l'APW et l'APC en sessions extraordinaires au même titre que le tiers de leurs membres et leur président.

C- La tutelle sur les actes :

Les aspects de la tutelle sur les actes sont variés. Ils vont de l'approbation (a) à l'annulation (b) et enfin à la substitution de l'autorité de tutelle à l'instance élue et à l'exécutif communale (c).

a) L'approbation :

Le contrôle de tutelle sur les actes peut intervenir soit a priori soit a posteriori. Le contrôle a priori s'effectue par le procédé de l'approbation préalable. La règle générale veut que les délibérations de l'APC sont exécutoires de plein droit 15 jours après leur dépôt à la wilaya⁵⁷, et celles des APW, 15 jours après leur publication ou leur notification par le wali⁵⁸. Cependant certaines délibérations telles celles portant sur des questions budgétaires et économiques notamment les budgets et les comptes, la création de services et établissements publics

⁵⁷ Article 41 de la loi n° 90-08

⁵⁸ Article 49 de la loi n° 90-09

munaux et de wilaya⁵⁹, requièrent l'approbation préalable de l'autorité de tutelle. Néanmoins si les lois n° 90-08 et 90-09 ont rétréci le champ de cette approbation par rapport aux ordonnances n°67-24 et n°69-38 modifiées et complétées respectivement par les lois n°81-09 et n°81-02⁶⁰, le législateur a opéré un total revirement dans le décret exécutif n°94-215 du 23 juillet 1994 en élargissant les domaines sur lesquels est requise l'approbation⁶¹.

En outre le wali peut déléguer le pouvoir d'approbation au chef de daïra. Le décret exécutif n°94-215 réhabilite pleinement cette autorité locale. Il s'agit d'un retour au décret n°82-31 du 23 janvier 1982⁶² qui faisait du chef de daïra un « mini wali »⁶³ exerçant un véritable pouvoir de tutelle sur la commune.

Ainsi, l'essentiel de l'activité économique et financière est encadrée par l'autorité de tutelle par le procédé de l'approbation préalable et ce, tant sur le plan de la légalité que sur le plan de l'opportunité. Le contrôle de la légalité, combiné au contrôle de l'opportunité, peut être non seulement paralysant pour les assemblées locales qui ne peuvent rien entreprendre sans l'assurance préalable de l'approbation de l'autorité de tutelle, mais il constitue aussi un moyen d'intervention directe dans les affaires locales. En cela, l'approbation constitue un véritable droit de veto, attribuant à l'autorité de tutelle un pouvoir de cogestion, ce qui est contraire au principe de libre administration⁶⁴ reconnu dans un système administratif décentralisé.

Article 42 de la loi n°90-08 et article 50 de la loi n°90-09

Voir article 107 de l'ordonnance n° 67-24 modifiée et complétée par la loi n° 81-09 et les articles 56 et 57 de la loi n° 69-38 modifiée et complétée par la loi n°81-02. Op.cit
Article 10 du décret exécutif n°94-215 du 23 juillet 1994 déterminant les organes et les structures de l'administration générale de la wilaya. JORA n° 48 du 27 juillet 1994.

Décret n°82-31 du 23 janvier 1982 précisant les attributions du chef de daïra. JORA n° 18 du 26 janvier 1982 complété par le décret n°82-372 du 27 novembre 1982. JORA n° 48 du 30 novembre 1982

GAIB (Essaid) : Chronique de l'organisation administrative pour 1994. *IDARA* n°2 1995 page 114

Sur le principe de libre administration, CF BENAKEZOUH (Chabane) : Au tour des principes constitutionnels des collectivités territoriales. RASJEP n°4 2003 pp 62-63

CHAYONNIS (C) : Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales. Ed Economica 1993, Roux (a) : le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales *RFDA* 1992 p 435.

VOREU (Louis) : Décentralisation et constitution : Chronique constitutionnelle française *RDP* n°5 septembre-octobre 1982. LGDJ. Paris pp 1259-1287

En 1981, après la victoire en France de la gauche, la politique de décentralisation prônée par le gouvernement Mauroy a conduit à la présentation au parlement en juillet 1981, d'un projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. Après moult critiques et amendements ce projet a abouti à la promulgation de la loi du 2 mars 1982⁶⁵. Une loi complémentaire du 22 juillet 1982 est intervenue pour préciser les nouvelles conditions d'exercice du contrôle sur les actes des autorités locales⁶⁶ et a supprimé le contrôle a priori et le contrôle d'opportunité, ne laissant que le contrôle de la légalité qui ne peut être effectué que par le juge administratif, saisi par l'autorité de tutelle (le préfet de département et le préfet de région) par le moyen d'un déferé préfectoral. Cette procédure se déclenche soit spontanément à l'initiative du représentant de l'Etat, il est dans ce cas appelé déferé direct ou spontané, soit à l'initiative d'un tiers lésé, (personnes physiques ou morales) qui saisissent le préfet d'une demande de déferé préfectoral, et il est qualifié dans ce cas de déferé provoqué ou indirect. Le déferé préfectoral a été assimilé par le juge, au recours pour excès de pouvoir⁶⁷.

Dans les lois n°90-08 et 90-09, le contrôle a posteriori s'effectue par l'annulation et la substitution

b) L'annulation :

L'annulation des délibérations des autorités locales est de plein droit dans différents cas.⁶⁸ Les délibérations prises en violation d'une

⁶⁵ Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. JO du 3 mars 1982. Cf. DUPUIS (Georges), GUEDON (Marie-José) et Chrétien (patrice) : Droit administratif 9eme Ed. Armand Colin. Paris 2004 pp 240-241

⁶⁶ Loi du 22 juillet 1982 modifiant et complétant la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, et précisant les conditions d'exercice du contrôle administratif sur les actes des autorités communales, départementales et régionales. JO du 23 juillet 1982. Il est à remarquer que plusieurs textes ont été promulgués à la suite de la loi n° 82-213 et ont été regroupés dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) : sous la direction de Moreau (Jacques) 4eme Ed. Litec Paris 2005. Cf. articles 2136-6, 3132-1, 4142-1 du CGCT.

⁶⁷ CE 26 juillet 1991. Commune de Sainte-Marie AJDA 1991. Chronique MAUGÛE (Ch) et SCHWARTZ (R) cité par DUPUIS (Georges), GUEDON (Marie-José) et CHRETIEN (patrice) : Droit administratif. OP.CIT p 243

⁶⁸ Articles 51 de la loi n° 90-09 et 44 de la loi 90-08, il est à noter que cet article dans son alinéa 2 a été rédigé différemment de l'article 51 de la loi n°90-09 car il précise que sont annulables les délibérations prises en violation des dispositions de la

et d'un règlement, les délibérations portant sur un objet étranger aux attributions des assemblées ainsi que celles prises en dehors des attributions légales de l'assemblée élue. Peuvent être aussi annulables, les délibérations auxquelles auraient pris part les membres de l'APC et de l'APW intéressés, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires, qui ont fait l'objet ⁶⁹.

Un autre moyen plus pernicieux permet à l'autorité de tutelle de substituer directement les affaires locales à la place des instances élues. Il s'agit de la substitution.

c) La substitution :

Même si elle est soumise à des conditions telles que le refus de l'autorité locale de remplir les obligations légales prévues par la loi, la substitution en demeure de cette dernière par le représentant de l'Etat, le refus de l'Etat de soumettre, la substitution n'en n'est pas moins dangereuse car elle est utilisée dans des domaines sensibles : le budget et l'ordre public, ce qui amène ainsi à l'autorité de tutelle de se substituer aussi bien à l'assemblée élue (APC et APW) (1) qu'à l'instance exécutive communale (le président de l'APC) (2) ; ce qui est contraire au principe de l'autonomie administrative des collectivités territoriales.

1- La substitution de l'autorité de tutelle à l'assemblée élue :

La substitution se manifeste au niveau du budget de l'APC et de l'APW dans plusieurs cas :

1- La substitution d'office au budget communal et de wilaya, par le wali de la commune et par l'autorité chargée de régler le budget de la commune ⁷⁰ pour la wilaya, des dépenses obligatoires non votées par l'APC ou l'APW ⁷¹,

notamment ses articles 2,3 et 9 et des lois et règlements. On ne voit guère de cette précision concernant les articles précités de la constitution qui se réfèrent respectivement à l'Islam comme la religion de l'Etat, l'arabe, langue officielle, l'interdiction des pratiques féodales, régionalistes et népotiques, l'établissement de rapports d'exploitation et de liens de dépendance, les pratiques contraires à la morale islamique et aux valeurs de la révolution de novembre. La référence à la constitution aurait suffi.

Articles 45 de la loi n° 90-08 et 52 de la loi n° 90-09

Il faut à remarquer que l'article 141 ne précise pas quelle est l'autorité chargée de régler d'office les dépenses obligatoires que l'APW n'a pas votées. Cependant, en comparant cet article avec l'article 146 de la loi n° 90-09 relatif au déficit qui apparaît

-Lorsque le budget de la commune n'a pas été voté en équilibre par l'APC⁷². Dans ce cas précis, le budget est soumis à l'approbation du wali, qui le renvoie dans les 15 jours à compter de sa réception au président de l'APC qui le soumet dans les 10 jours, à une seconde délibération de l'APC. Ce n'est que si le budget n'a pas été voté une deuxième fois en équilibre, qu'il sera réglé d'office par le wali, une fois transmis pour approbation. En somme, l'autorité de tutelle donne une deuxième chance à l'APC pour réadapter le budget et le voter en équilibre. Si elle persiste dans son vote, le wali « actionne » la substitution. Ce cas n'est pas prévu dans le code de la wilaya, il est à se demander les raisons de cette omission par le législateur.

-Lorsque l'exécution du budget communal et de wilaya fait apparaître un déficit⁷³. Dans ce cas, l'assemblée élue doit intervenir en prenant toutes les mesures nécessaires afin de résorber ce déficit et assurer l'équilibre du budget supplémentaire. Si l'assemblée s'abstient ou ne se résout pas à absorber le déficit, le représentant de l'Etat, en l'occurrence le wali pour la commune, le ministre de l'intérieur et des collectivités territoriales et le ministre des finances pour l'APW, peuvent autoriser la résorption du déficit sur deux ou plusieurs exercices.

En France, le contrôle financier⁷⁴ comporte l'intervention d'un organisme : la chambre régionale des comptes⁷⁵. Mais il laisse un pouvoir fort important au préfet. En effet, lorsque ce dernier constate une irrégularité budgétaire, il saisit la chambre régionale qui formule des propositions. Dans le cas où la collectivité territoriale concernée n'agit pas en conséquence, le préfet exerce, après mise en demeure, le pouvoir

dans l'exécution du budget, l'autorité chargée de prendre les mesures nécessaires à la résorption du déficit est le ministre de l'intérieur et le ministre des finances. Il est donc permis de déduire que l'article 141 en utilisant les termes « l'autorité chargée... » vise ces deux derniers.

⁷¹ Articles 154 de la loi n°90-08 et 141 de la loi n° 90-09.

⁷² Article 155 de la loi n° 90-08.

⁷³ Articles 156 de la loi n° 90-08 et 146 de la loi 90-09.

⁷⁴ En France, le contrôle sur les actes budgétaires est prévu par la loi dans 4 cas : lorsque le budget n'a pas été voté dans le délai légal, lorsqu'il n'a pas été adopté en équilibre réel, lorsqu'une dépense obligatoire n'y a pas été inscrite et lorsqu'il existe un déficit dans le compte administratif. Cf. DUPUIS (Georges), GUEDON (Marie-José), CHRETIEN (Patrice) : Droit administratif op cit pp 244-245.

⁷⁵ CGCT article L 1612-2 et suivants.

stitution. Il peut alors s'écarter de la proposition faite par la région à la condition de motiver explicitement sa position⁷⁶.

2- La substitution du wali à l'exécutif communal :

Le code de la commune prévoit un autre cas de substitution de l'exécutif (le ou les présidents d'APC) dans plusieurs cas tels le danger de l'ordre public ou le refus ou la négligence du président de prendre des actes prescrits par les lois et règlements, le refus du président d'APC de mandater une dépense obligatoire. Un autre cas est prévu par la loi sur l'aménagement et l'urbanisme⁷⁷.

En ce qui concerne le maintien de l'ordre public, dans les cas où les autorités communales (présidents d'APC), ne prennent pas les mesures nécessaires au maintien de la sécurité, de la salubrité et de la propreté publiques, le wali se substitue à elles pour tout ou parties des communes concernées.

Quand une seule commune est concernée, ce droit ne peut être exercé par le wali, qu'après expiration des délais fixés dans la mise en demeure du président de l'APC concernée, restée sans résultat. Cette mise en demeure, la mise en demeure, n'est pas mise en jeu dans le cas contraire. De même, lorsque le maintien de l'ordre est menacé dans plusieurs communes limitrophes, le wali peut, par arrêté motivé, substituer aux présidents des APC, sans avoir à les mettre en demeure. On remarquera que le législateur a omis de conditionner l'exercice du pouvoir de substitution du wali dans ce cas, à la mise en demeure des présidents.

La seule limite au pouvoir de substitution du wali est la durée de l'arrêté de substitution.

Le deuxième cas est relatif au refus ou à la négligence du président de l'APC de prendre des actes prescrits par les lois et règlements. Dans ce cas, le wali peut, après l'en avoir requis, y procéder à l'issue des délais fixés par la mise en demeure. En fait, il est facile de constater que ce cas énoncé par l'article 83 de la loi n° 90-08 sur l'aménagement et l'urbanisme suffit pour illustrer le pouvoir de substitution du wali exercé par le président d'APC car rédigé d'une manière générale, englobant tous les cas de négligence ou de refus du président de l'APC de prendre les

IS (Georges), GUEDON (Marie-José) et CHRETIEN (Patrice) : Droit administratif. Op cit. pp 244-245

⁷⁶ Loi n° 29 du 1 décembre 1990 relative à l'aménagement et l'urbanisme. JORA n° 52 du 15 décembre 1990 modifié et complété par la loi 04-05 du 14 août 2004. JORA n°51 du 15 août 2004.

actes prescrits par les lois et règlements, entre autre le maintien de l'ordre public qui est une obligation prescrite par les textes. Pourquoi alors lui réserver deux articles (81 et 82) ne peut-on pas l'intégrer dans l'article 83 ?

Le troisième cas est illustré par l'article 171 alinéa 2 qui donne au wali le pouvoir de se substituer au président de l'APC, lorsque ce dernier refuse de mandater une dépense obligatoire.

En outre, dans le domaine de l'urbanisme, la loi n°04-05 du 14 aout 2004, en son article 76 sixties permet au président d'APC, dans le cas de construction sans délivrance d'un permis de construire, de prendre un arrêté de démolition dans un délai de 8 jours à compter de la date de remise du procès verbal de constatation de l'infraction par l'agent légalement habilité. Passé ce délai, et en cas de défaillance du président de l'APC, le wali se substitue à ce dernier et décide de la démolition de la construction dans un délai n'excédant pas 30 jours.

- conclusion :

L'analyse des codes de la wilaya, de la commune et du décret n°94-215 démontre la constance et la persévérance du législateur algérien, malgré le chimérique et illusoire multipartisme, dans le choix d'une double uniformité, celle des structures territoriales avec la commune et la wilaya comme seules collectivités territoriales, niant la dimension régionale et celle de l'organisation interne de ces collectivités avec la dualité fictive des organes (assemblée délibérante et organe exécutif). Cette situation fait apparaitre non-seulement la suprématie de ce dernier sur les assemblées élues dépourvues de pouvoir décisionnel dans un domaine d'attribution rétréci comme une peau de chagrin, mais aussi la soumission de ces dernières à une tutelle oppressante, variée et excessive, faisant d'elles des personnes morales, n'ayant pas la capacité de s'administrer librement par elles-mêmes. La tutelle telle qu'elle est organisée ; contrôle de légalité et d'opportunité, contrôle a priori et a posteriori, est conforme à l'idée que se font les pouvoirs public de la décentralisation : des collectivités territoriales, encadrées, surveillées par un « tuteur » omniprésent, omnipotent, ne laissant guère de place à l'autonomie.

Cette constance du législateur à vouloir toujours maintenir cette technique de contrôle, qui plutôt que d'être l'exception est devenue la règle, justifie les critiques qui lui sont adressées car elle constitue la

survivance d'une conception réductrice de la liberté des collectivités territoriales⁷⁸, d'où la proposition de réduire ce contrôle au contrôle a posteriori (contrôle de légalité) exercé par le juge administratif par l'intermédiaire du wali en sa qualité de représentant de l'Etat et garant de la légalité⁷⁹.

Devant les diverses contestations du pouvoir central et la revendication de nouvelles formes d'articulation du pouvoir entre le centre et la périphérie⁸⁰, alors que les pouvoirs publics se préparent à un nouveau projet de texte organisant les collectivités territoriales, le temps n'est-il pas venu de s'acheminer vers une refonte des institutions locales en instituant la région, espace entre l'Etat et la wilaya, devenue trop exiguë pour la réalisation de grands projets économiques, mais aussi en réformant le statut des collectivités territoriales ?

Alors que sous d'autres cieux, l'air du temps est depuis longtemps déjà à une décentralisation poussée variant entre l'Etat décentralisé⁸¹, l'Etat régionalisé⁸², l'Etat des communautés autonomes⁸³ et l'Etat fédéral⁸⁴, le législateur prendra-t-il en compte dans la prochaine, nécessaire et inévitable révision des codes communal et de wilaya, les différentes expériences pratiquées dans les pays voisins ? Intégrera-t-il la région⁸⁵ dans les futures réformes

⁷⁸ MOEZ (Hassayoun) : La conception de la décentralisation en Tunisie. OPCIT p 75.

⁷⁹ Interview de CHIHOUB (Messaoud) par MELLAL (Nadia) : Le FLN veut le système des régions. Quotidien LIBERTE du 13 Août 2006 p 2.

⁸⁰ ZOUAIMIA (Rachid) : L'introuvable pouvoir local. INSANYAT n°16 juin-avril 2002 page 47.

⁸¹ La France.

⁸² L'Italie.

⁸³ L'Espagne.

⁸⁴ L'Allemagne et la Belgique.

⁸⁵ Commission de réformes des structures de l'état (Commission SBIH), cette commission a proposé la création de la région en tant qu'établissement public doté de la personnalité morale et non en tant que collectivité territoriale, comme ce qui prévalait en France dans la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 et le décret du 5 septembre 1972. Depuis la loi n°82-213 du 2 mars 1982, la région est devenue une collectivité territoriale à statut législatif et depuis la révision de la constitution par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003, elle est devenue une collectivité territoriale à statut constitutionnel. Dans l'interview de CHIHOUB (Messaoud), président de la commission FLN de réforme du code communal et de wilaya, réalisé par MELLAL (Nadia) : Le FLN veut le système des régions (quotidien LIBERTE du 13 août 2006, page 2), il est proposé la création de la région en tant que collectivité territoriale. Il apparaît clairement le retard accumulé par l'Algérie dans ce domaine non seulement par rapport aux

institutionnelles et ira-t-il vers la suppression de tutelle? Mais ceci est un autre débat.

pays européens mais aussi par rapport aux pays du Maghreb tels que le Maroc et la Tunisie qui se sont acheminés vers la création de la région. Toutes fois, il est à signaler que la loi n° 01-20 du 12 décembre 2001 relative à l'aménagement et au développement durable du territoire JORA n° 77 du 15 décembre 2001 a introduit aux articles 3 alinéa 1 et 46 à 52 la notion de région programme d'aménagement et de développement durable en créant 9 régions constituées par plusieurs wilaya limitrophes présentant des caractéristiques physiques et des vocations de développement similaires ou complémentaires. Serait-ce le début d'une reconnaissance timide et frileuse de la région. Pour plus de détails, voir TAIB (Essaid) : la problématique de la région: in colloque international : la décentralisation au service du développement local. Faculté des sciences économiques et de gestion. Université Mouloud MAMMARI. Tizi-Ouzou. 27-28 novembre 2004 pp 1-28.