

ISSN: 2676 - 1955

**Mohamed Chérif Messaaidia University  
Souk Ahras**

**Faculty of Law and Political Sciences  
Journal in Legal and Political Sciences**

**Biannual Peer-reviewed International Journal  
For Studies and Researches in Legal Sciences**

 **AL-BAHITH**  **Legal and  
Political  
Sciences**

**First Issue JUNE 2019**



## **Studies: in legal sciences**

### **- Les fondements historiques de la position du Wali dans le système politico-administratif algérien**

Dr.Fathi zerari (université souk ahras).....2

## Les fondements historiques de la position du Wali dans le système politico-administratif algérien

### The Historical Grounds of the Status of the 'Wali' in the Algerian Political-administrative system

Dr. ZERARI Fathi

#### Résumé

Le présent article traite des fondements historiques de la position du Wali dans le système politico-administratif algérien dans le dessein de mettre en lumière l'importance de cet organe dans l'organisation administrative locale, ce qui pourrait inspirer les éventuelles réformes relatives à ce poste pour qu'elles soient conformes à l'évolution naturelle des institutions de la République.

**Mots clés :** le Wali, l'administration locale, les fondements historiques, le système politico-administratif

#### ملخص

يتناول هذا المقال الأسس التاريخية لم نصب الوالي في النظام السياسي والإداري الجزائري بهدف تسليط الضوء على أهمية هذه الهيئة في التنظيم الإداري المحلي، مما قد يلهم الإصلاحات المحتملة المتصلة بهذا المنصب لتتماشى مع التطور الطبيعي لمؤسسات الجمهورية.

#### Abstract

This paper deals with the historical grounds of the status of the Wali in the Algerian Political-administrative system in order to shed light on the significance of this body in the local administrative organization. This would inspire possible future reforms pertaining to this body to be more coherent with the natural evolution of the Republic's institutions.

**Keywords:** the Wali, local administration, historical grounds, political-administrative system

## I. Introduction

Depuis l'indépendance en 1962, et même avant, l'Algérie a cru en l'importance de la décentralisation locale en tant que mode d'organisation administrative de l'État. Entre les bienfaits de ce mode et les risques d'atteinte à l'unité nationale et à l'intégrité territoriale, l'Algérie a essayé de trouver la formule la mieux adaptée à son propre contexte. Une formule où le préfet avait joué un rôle incontournable depuis la restitution de la souveraineté nationale.

La wilaya (ex-département) en tant qu'échelon intermédiaire entre l'État et l'échelon de base (la commune) constitue un anneau indispensable entre l'administration centrale et l'administration locale, que ce soit sous sa forme décentralisée ou déconcentrée, et ce, grâce à une conception duale de ses organes dirigeants : un organe collégial entièrement élu (l'Assemblée populaire de wilaya) et un organe individuel nommé par le pouvoir central (le Président de la République), en l'occurrence le Wali.

En assumant une double casquette, en tant que représentant de l'État et de la collectivité locale, et en jouissant de la confiance du pouvoir central, le wali peut être perçu telle une clef de voûte de l'administration locale avec ses composantes décentralisées et déconcentrées. Le présent papier s'interroge sur les fondements historiques, notamment politico-administratifs, de cette position distinguée du wali dans le dessein de mieux percevoir les justificatifs de l'importance de cet organe dans l'organisation administrative de l'Algérie, ce qui participerait à mieux formuler les réformes relatives à ce poste, conformément à ses raisons d'être et à l'évolution naturelle des institutions de l'État.

Afin de répondre à ce questionnement, le présent papier tente d'abord de donner un aperçu historique sur la départementalisation de l'Algérie durant l'occupation française pour comprendre les fondements et l'importance du département durant cette période dans le but d'appréhender leur influence sur les choix de l'Algérie indépendante (II). Ensuite, on tente de jeter un peu de lumière sur l'État des lieux des collectivités locales à l'aube de l'indépendance pour positionner la volonté décentralisatrice algérienne quant à sa conception du poste de Wali, par rapport aux circonstances de l'époque (III) et sous l'influence des deux expériences qui avaient marqué cette volonté, à savoir l'expérience française et l'expérience yougoslave (IV).

## II. La départementalisation des provinces algériennes durant la colonisation française

En 1845 et conformément à l'article 11 de l'ordonnance royale du 15 avril 1845, les trois beylicats d'Alger, d'Oran et de Constantine furent érigés *de jure* en provinces bien qu'elles l'étaient déjà *de facto* depuis la conquête de l'Algérie en 1832, désormais chaque province comprend trois zones : une civile, une mixte et une arabe tout en assujettissant les arabes à une administration militaire<sup>1</sup>.

Le nombre de départements d'Algérie fut élevé à douze par le décret du 20 mai 1957, en l'occurrence : Alger, Médéa, Orléanville (Chlef), Tizi Ouzou, Constantine, Bône (Annaba), Batna, Sétif, Oran, Tlemcen, Tiaret et Mostaganem<sup>2</sup> auxquels vinrent s'ajouter les départements de Saïda, Aumale (Sour El Ghzlane) et Bougie (Béjaïa) le 17 mars 1958<sup>3</sup> sauf que ces deux derniers furent supprimés le 7 novembre 1959<sup>4</sup>.

Quant aux Territoires du Sud algérien (Oasis et Saoura), ils furent administrés militairement indépendamment des autres territoires de l'Algérie et dépendaient du ministère du Sahara depuis leur occupation; c'est en 1947 que ces Territoires furent appelés départements selon l'article 50, alinéa 1 de la loi portant statut organique de l'Algérie<sup>5</sup>, mais la départementalisation effective des deux territoires du sud ne serait effective qu'après dix ans, conformément au décret du 7 août 1957<sup>6</sup>.

Pendant la guerre de libération, notamment après le congrès de la Soummam 1958, les révolutionnaires algériens créèrent une organisation d'État parallèle à l'organisation coloniale ; le territoire algérien fut découpé en six parties qu'ils avaient appelé Wilayas (départements), subdivisées en zones et secteurs de telle façon à ce que chaque wilaya fût dotée de suffisamment de ressources humaines et matérielles pour assumer ses responsabilités militaires et civiles<sup>7</sup>. Cette organisation du pouvoir du Front de Libération Nationale pendant la guerre de libération a créé des centres de pouvoirs autonomes et concurrents, ce qui a favorisé la crise de l'été de 1962 quand l'armée de l'extérieur, stationnée en Tunisie et au Maroc, rivalise avec l'armée de l'intérieur, composée de groupes parfois très autonomes, pour commander le pays et imposer leur vision sur l'État naissant, car ils voyaient que l'intérieur l'a toujours emporté sur l'extérieur par ses réalisations sur le terrain<sup>8</sup>. Ce découpage motivé par des raisons principalement militaires fut abandonnée en faveur du cadre juridique de la décentralisation administrative locale hérité de la France ; les collectivités locales étaient de trois échelons : les communes, les départements, avec l'arrondissement comme forme de déconcentration de ces derniers, et la région,

instituée après le référendum de janvier 1961 qui donna naissance à la loi n° 61-44 du 14 janvier 1961 dite d'autodétermination des populations algériennes et d'organisation des pouvoirs publics en Algérie qui attribua aux populations algériennes et à leurs représentants 'les responsabilités relatives aux affaires algériennes, tant par l'institution d'organes exécutifs et d'assemblées délibérantes ayant compétence pour l'ensemble des départements algériens, que par celle d'organes exécutifs et délibérants régionaux et départementaux appropriés'<sup>9</sup>, mais les structures de type régional, y compris la région, héritées de la colonisation ont disparu au lendemain de l'indépendance.

### **III. La position de L'Algérie indépendante vis-à-vis les départements hérités**

Il est à noter que la législation de l'époque coloniale resta en vigueur ; cela fut légiféré par la loi n° 62-157 du 31 décembre 1962 qui reconduisit, jusqu'à nouvel ordre, la législation en vigueur au 31 décembre 1962, hormis les dispositions qui porteraient atteinte à la souveraineté de l'Algérie ou qui comporteraient des idées coloniales ou racistes contraires à l'exercice normale des libertés démocratiques<sup>10</sup>.

A l'aube de l'indépendance, les attributions des conseils généraux et des commissions départementales furent, par conséquence, dévolues provisoirement aux préfets ; quant au niveau communal, il fut instauré des délégations spéciales pour remplacer les conseils municipaux, presque inexistants, ce qui rappelle d'ailleurs les provisions de l'article 44 de la loi française de l'organisation municipale du 05 avril 1884<sup>11</sup>.

Tout de même, une ordonnance assez importante, vu les circonstances de l'époque, fut édictée par le chef de l'exécutif le 21 août 1962 instituant dans chaque département une commission d'intervention économique et sociale et prévoyant diverses mesures administratives et financières<sup>12</sup>. Dans l'exposé des motifs dudit texte, on remarque que la motivation essentielle de l'ordonnance est de lutter contre la situation économique et sociale caractérisée par la misère et le chômage ; à cette fin, l'ordonnance visa donc à joindre les efforts locaux de l'administration, de la population et aussi du secteur privé encouragé et favorisé par des mesures financières appropriées. Quant aux préfets, ils étaient tenus d'être les animateurs et les coordinateurs de la vie économique et sociale dans leurs départements, notamment que toutes les ressources localement disponibles devraient être, selon la même ordonnance, utilisées pour satisfaire les besoins de la population locale.

Le préfet avait un fardeau très lourd qui pesait sur ses épaules à cause des carences qui résultèrent du vide institutionnel des conseils généraux élus et leurs commissions au niveau régional et départemental ; ainsi, une commission qui prit le nom de Commission Départementale d'Intervention Économique et Sociale (C.D.I.E.S.) avait été créée pour l'assister dans l'identification des intérêts socioéconomiques locaux et la prise des décisions propres aux circonstances, notamment : proposer aux pouvoirs publics et à la population locale toute intervention et action propres à favoriser le développement économique et social local, suivre et coordonner les travaux d'exécution des plans et programmes d'équipement et de développement, arrêter les propositions du programme annuel d'investissement public et d'orientation économique locale et donner son avis sur le projet de budget de fonctionnement des collectivités locales et des établissements et services publics locaux<sup>13</sup>. Cette commission, présidée par le préfet, comprend sept représentants des différents services publics départementaux et cinq représentants de la population locale désignés par le préfet par arrêté préfectoral. Dans son sixième article l'ordonnance prévoit que des commissions similaires, présidées par les sous-préfets, maires ou présidents des délégations spéciales, selon les cas, pourraient être créées au siège de chaque sous-préfecture et commune, composées des représentants de la population, des techniciens des services publics et des entreprises privées. Outre les ressources locales, les budgets des départements et des services publics départementaux pouvaient être ajustés à leurs besoins réels par un compte spécial intitulé 'Fonds d'équipement départemental et communal' (F.E.D.E.C.) sur lequel sont imputées les opérations hors budget en vue du financement des interventions des pouvoirs publics en faveur de l'équipement des départements et des communes et de leur développement économique et social<sup>14</sup>.

La déduction qu'on peut faire d'emblée est que la préoccupation de l'État, dans un premier temps, était de confier les responsabilités locales à des agents loyaux (les walis) à leur source de désignation (le pouvoir central) dans le but d'assurer la continuité de l'État au niveau local.

#### **IV. Le département algérien entre le modèle français et le modèle yougoslave**

Les collectivités locales ont été reconnues par toutes les constitutions algériennes ; la première constitution de 1963 promulguée le 10 septembre 1963, dispose en son article 09 que la République comprend des collectivités administratives dont l'étendue et les attributions sont fixées par la loi et que la commune est la collectivité territoriale administrative, économique et sociale de base<sup>16</sup>. Cet article a été inspiré de la pratique politico-constitutionnelle en ex-Yougoslavie qui concevait l'autogestion en

tant que droit politique fondamental du citoyen <sup>17</sup> et ce, au contraire de la théorie anglo-américaine qui considère le gouvernement local une expression du parlement (Angleterre) ou des États fédéraux (États Unis d'Amérique). En Algérie socialiste, l'administration au niveau local était tenue de servir la révolution socialiste et ne devait pas toucher à l'indépendance du pays, à l'intégrité territoriale ou à l'unité nationale. La constitution ajouta que l'avant-garde des assemblées élues à tous les niveaux étaient les 'fellahs' (agriculteurs), les travailleurs et les intellectuels révolutionnaires, ce qui est aussi inspiré de l'idée du droit politique fondamental des citoyens de s'autogérer<sup>18</sup>. Bien que la première constitution de l'Algérie fût suspendue par le Président de la République le 03 octobre 1963 pour des raisons, selon lui, de salut des institutions révolutionnaires, les idées reçues de l'ex-Yougoslavie avaient persisté.

Après presque six mois de la suspension de la constitution, la Charte d'Alger, entre autres textes, virent le jour suite au premier congrès du Parti du Front de libération National à Alger; celle-ci précisait : que l'organisation de l'État s'articule sur les collectivités directement liées à la production et à l'activité économique essentielle et que toute coupure entre le politique et l'économique et entre problèmes quotidiens et problèmes généraux devrait être évitée <sup>19</sup>. En conséquence, cette refonte administrative radicale requérait la dévolution de pouvoirs réels aux collectivités locales <sup>20</sup>. Il s'agit donc, comme dans nombre d'États nouveaux, de procéder à des réformes locales permettant au gouvernement de rendre son action plus proche du citoyen et d'intensifier la participation de ce dernier à la construction nationale, mais on peut ajouter aussi le souci de la capitale de partager la responsabilité politique et administrative avec la province. Cette intention n'a pas été cristallisée en feuille de route, car suite au coup d'État contre le régime de Benbellah, le pouvoir de l'État fut réorganisé sur la base de la légitimité révolutionnaire incarnée par le Conseil de la Révolution. L'ordonnance du 10 juillet 1965 portant constitution du nouveau gouvernement, qui ne comptait que sept articles, était l'expression juridique de l'intention du nouveau pouvoir qui s'est autoproclamé seul et unique dépositaire de l'autorité souveraine jusqu'à l'adoption d'une nouvelle constitution<sup>21</sup> en ne faisant aucune référence à l'organisation de l'État au niveau local. Ainsi, sur le plan politique, les collectivités locales avaient connu une atrophie, l'État n'était perçu que sous l'angle administratif et le citoyen se voyait effacé derrière l'administré<sup>22</sup>.

Cette organisation provisoire de l'administration locale dura jusqu'en octobre 1966<sup>23</sup>, car l'organisation sérieuse des collectivités territoriales commença par promulgation de la charte communal en 1966 suivit par le code communal en 1967 <sup>24</sup> et s'acheva par la promulgation en 1969 de la charte<sup>25</sup> et le code de la wilaya<sup>26</sup> sans que pour autant négliger une modification importante qui consiste à remplacer les commissions d'intervention économique et sociale par des Assemblées Départementales Économiques et Sociales (ADES) aux attributions assez proches de celles d'un conseil général, mais uniquement à caractère consultatif <sup>27</sup>. Après les élections communales en 1967, ce comité avait



été remplacé par un conseil socioéconomique qui était composé de tous les présidents des assemblées populaires communales de la wilaya et d'un représentant du parti, du syndicat et de l'armée <sup>28</sup>.

Malgré le rôle de ce conseil en ce qui concerne la proposition et la discussion des problèmes socioéconomiques au niveau de la wilaya et que son président était élu parmi les présidents des assemblées populaires communales, il n'avait qu'un rôle consultatif. En revanche, le wali continuait à avoir de larges prérogatives en tant que représentant de l'État et du département dans tous les domaines : biens vacants, l'élaboration et l'exécution du budget, la tenue de l'ordre public...etc. Cette situation avait persisté jusqu'à la promulgation de l'ordonnance 69-38 du 23 mai 1969 relative au code de la wilaya qui continue à être la source historique de l'organisation wilayale en Algérie malgré l'influence du modèle hérité de la France et le modèle inspirateur de l'ex-Yougoslavie.

## **V. Conclusion**

A l'aube de l'indépendance, les détenteurs du pouvoir de l'État algérien n'ont pas remis en question le choix de l'organisation décentralisée de l'Algérie ; au contraire, l'organisation territoriale héritée de la France a prévalu sur le découpage qu'ils avaient adopté en parallèle durant la guerre de l'indépendance et qui était motivé par des raisons beaucoup plus militaires qu'administratives. En conséquence, les lois de décentralisation héritées ont été préservées telles qu'elles étaient dans le cadre d'une reconduction des lois françaises en vigueur à la veille de l'indépendance.

Pour ce qui est du rôle des collectivités locales et l'organisation de leurs organes dirigeants, les attributions qui avaient été dévolues aux conseils délibérants et à leurs commissions d'exécution ont été transmises à des agents de l'État, nommément les préfets ; néanmoins, la volonté de décentralisation administrative locale ne peut être niée, notamment par le rôle dévolu aux collectivités locales sur le plan socioéconomique. Une formule qui peut être tolérée dans le cadre d'un pouvoir central lui-même provisoire et instable et qui évitait d'assumer tout seul les éventuels reproches pour la gestion des affaires publiques.

Influencé par la tradition centralisatrice française qui fait confiance au fonctionnaire et se méfie de l'élu local, l'Algérie a toujours été en faveur de la consolidation des pouvoirs des walis dans les lois de décentralisation. Par ailleurs, celui-ci, en tant que représentant de l'État, doit être conscient de l'unité de

l'État républicain et de sa forme unitaire ; en tant que délégué du gouvernement, il doit être conscient des fondements de la répartition de la fonction administrative entre l'administration central et l'administration locale et, en tant que représentant de la wilaya, il doit être conscient de l'équilibre entre la forme décentralisée et la forme déconcentrée de l'administration locale. En revanche, le Wali ne doit quand même pas être absorbé par la conjoncture de la wilaya qui pourrait consommer son énergie et le distraire de l'essentiel de sa mission, ce qui nécessite d'ailleurs l'amélioration de l'encadrement de l'administration locale pour alléger sa mission des petits détails.

### Notes et références

- 1-Ordonnance Royale du 15 avril 1845 qui reconstitue l'administration générale et les provinces en Algérie, Bulletins officiels des Actes du Gouvernement, Tome cinquième, 1845, N° 207, Alger, imprimerie du Gouvernement, p. 142.
- 2-Décret n° 57-604 du 20 mai 1957 portant modification de limites départementales et création d'arrondissements en Algérie, J.O.R.F. du 21 mai 1957, pp.5051-5057.
- 3-Décret n°58-271 du 17 mars 1958 modifiant l'organisation départementale de l'Algérie, J.O.R.F. du 18 mars 1958 , pp. 2656-2657.
- 4-Décret n° 59-1282 du 7 novembre 1959, J.O.R.F. du 10 novembre 1959, p. 10658.
- 5-Loi n° 47-1853 du 20 septembre 1947 portant statut organique de l'Algérie, J.O.R.F. du 21/09/1947, pp.9470-9474.
- 6-Décret n° 57-903 du 7 août 1957, portant organisation administrative de la partie des territoires du Sud englobés dans l'Organisation commune des régions sahariennes (Deux départements : Oasis et Saoura), J.O.R.F. du 8 août 1957, pp. 7831-7832.
- 7-Mohamed Chérif ABBAS, Inspirations de novembre (discours et articles) , Alger, Dar EL Fadjr, 2005, pages 25 et 28.
- 8- Salah BELHADJ, Les crises d Front de Libération Nationale et le conflit sur le pouvoir 1956-1965, Alger, Dar Qortoba, 2006, pages 77-86.
- 9- J.O.R.F. du 15 janvier 196,1 pages 578- 579.
- 13- Ordonnance n° 62-016 du 21 août 1962, J.O.R.A.D.P. n° 7, daté du 21 août 1962, pages 66 et 67.
- 10-J.O.R.A.D.P. n° 02 du 11 janvier 1963, p.18. 11- Albert FAIVRE (1845-1887), *La loi municipale du 5 avril 1884 : texte annoté, commenté et expliqué par les circulaires et documents officiels*, 7ème édition, Derveaux, Paris, 1886, p. 21.
- 12- Ordonnance n° 62-016 du 21 août 1962, J.O.R.A.D.P. n° 7, daté du 21 août 1962, pages 66 et 67. Pour plus de commentaire sur cette ordonnance, voir aussi la revue algérienne des sciences juridiques, économiques et sociales, Vol. 1, 1964, p. 295.

- 13- Ordonnance n° 62-016 du 21 août 1962, J.O.R.A.D.P. n° 7, daté du 21 août 1962, pages 66 et 67.
- 14- *Idem*.
- 15- Décret N° 63-189 du 16 mai 1963, J.O.R.A.D.P., n° 35 daté du 31 mai 1963, pp. 549-578. Pour plus de commentaires à ce sujet voir : Ahmed Mahiou, *Les collectivités locales en Algérie*, Éditions du CNRS, Paris, 1970, pp.285-287.
- 16- J.O.R.A. D.P. n° 73 du 04 octobre 1963, p. 1014.
- 17- Jovan DJORDJEVIC and Nadjan PASIC, *The Communal Self-Government System in Yougoslavia*, UNESCO, international social science journal, published quarterly, Vol. XIII, N° 3, 1961, pp. 395 et 396.
- 18- J.O.R.A.D.P. n° 73 du 04 octobre 1963, p. 1014.
- 19- F.L.N., La Charte d'Alger 1964, *Ensemble des textes adoptés par le premier congrès du Parti du Front de Libération Nationale du 16 au 21 avril 1964*, publiés par la Commission Centrale d'Orientation, sans date, p. 63. 20- *Ibid*, p. 68.
- 21- Ordonnance n° 65-182 du 10 juillet 1965 portant constitution du gouvernement, J.O.R.A.D.P. n° 58 du 13 juillet 1965, p. 671.
- 22- Maki HERMASS1, *État et société au Maghreb*, Paris, Aruhropos, 1975, p. 182.
- 23- *Résolution du Conseil de la Révolution à l'issue de ses réunions du 22 au 26 octobre 1966*, J.O.R.A.D.P. n° 105 du 13 décembre 1966, p. 1236.
- 24- Ordonnance no 67-24 du 18 janvier 1967 portant code communal, J.O.R.A.D.P. n° 61 du 18 janvier 1966.
- 25- Charte de la wilaya, J.O.R.A.D.P. n° 44 du 23 mai 1969, pages 374-381.
- 26- Ordonnance n° 69-38 du 23 mai 1969 portant code de la wilaya, J.O.R.A.D.P. n° 44 du 23 mai 1969, pages 382-388.
- 27- Ahmed Mahiou, *Les collectivités locales en Algérie*, pp.285-287. Ici l'auteur fait référence à l'ordonnance N° 67-222 du 19 octobre 1967, JORADP N° 89 du 31 octobre 1967 p. 939.
- 28- *Idem*.