

DECONCENTRATION ET DECENTRALISATION

I- La déconcentration :

Dans un système de déconcentration, toutes les décisions importantes restent de la compétence centrale, mais les organes locaux du pouvoir central possèdent certains pouvoirs de décision. Cette formule décharge les ministères de certaines attributions, notamment celles concernant les affaires locales. On estime que les représentants locaux du pouvoir central sont mieux placés pour résoudre les problèmes locaux courants et éviter les lenteurs et complications

Le wali, agissant au nom de l'Etat, et le chef de daïra, sont les agents de la déconcentration ; ils décident aux lieux et place des ministres à propos de certaines opérations. L'accroissement des pouvoirs de ces agents de l'Etat – aussi importants soit-il – ne constitue pas une décentralisation. Ainsi, le fait d'accorder des attributions importantes au wali ou aux directeurs des services de la wilaya est une opération de déconcentration. Il faut donc éviter de confondre la déconcentration et la décentralisation qui sont deux modalités différentes d'organisation administrative.

I- La décentralisation :

A- Définition :

Il y a décentralisation lorsque certains pouvoirs de décision relèvent de la seule compétence d'organes locaux représentatifs, élus. Ces organes sont responsables aussi bien de la prise de décision que de leur exécution.

La décentralisation s'oppose donc à la centralisation puisque dans un Etat décentralisé, le pouvoir n'est pas l'apanage du seul pouvoir central ; à côté de l'Etat, il existe une série de collectivités ayant la *personnalité morale* avec tous les attributs qui s'y attachent. La wilaya, la commune et les autres personnes publiques de type corporatif bénéficient ainsi d'une autonomie organique et fonctionnelle.

La décentralisation se distingue de la déconcentration pour des raisons politiques et techniques :

La déconcentration n'est qu'une technique de commandement n'ayant pas, par elle-même, de valeur démocratique, puisqu'elle laisse des pouvoirs importants aux mains de l'administration centrale ; la décentralisation par

contre, a une valeur démocratique puisqu'elle vise à faire gérer le maximum d'affaires par les intéressés eux même ou leurs représentants.

La déconcentration délègue certains pouvoirs à des agents locaux de l'administration centrale, à des fonctionnaires de l'Etat soumis au pouvoir hiérarchique ; la décentralisation remet les pouvoirs de décision à des organes élus par les citoyens et soumis seulement au contrôle de tutelle.

B- Les formes de la décentralisation :

Il est habituel de distinguer la décentralisation territoriale et la décentralisation par services :

La décentralisation *territoriale* se fait au profit des personnes administratives territoriales : la wilaya et la commune. C'est la reconnaissance de la personnalité morale à une circonscription territoriale avec, comme conséquences, le droit de posséder un patrimoine distinct de celui de l'Etat, d'établir un budget autonome, d'exercer des prérogatives de puissance publique.

La décentralisation *technique* ou par services s'effectuerait par le transfert d'attribution du pouvoir de décision à des personnes administratives spécialisés dans un service déterminé : les établissements publics. Ex l'université d'Alger et l'hôpital Mustapha seraient des services décentralisés, spécialisés, respectivement dans l'enseignement et les soins.

II- La tutelle administrative :

La tutelle poursuit un double but : d'une part faire respecter **la légalité** par les personnes publiques qui y sont soumises ; d'autre part, sur le plan de l'opportunité, elle est destinée à veiller sur la **bonne administration** des collectivités décentralisées.

A- définition :

L'appellation tutelle n'est pas « *heureuse* », car ce terme évoque une institution du droit privé dont le contenu est pourtant différent.

En droit civil, la tutelle concerne les mineurs ou les incapables dont on veut protéger les intérêts. Or, il est assez contestable de considérer les collectivités locales comme des personnes mineures ou incapables, même lorsqu'elles souffrent d'une sous administration.

Il est important de distinguer la tutelle, d'une autre forme de contrôle administratif ; le contrôle hiérarchique ou pouvoir hiérarchique.

a)- Les deux formes concernent des autorités différentes :

Le contrôle hiérarchique s'établit au sein d'une administration centralisée ou déconcentrée, entre une autorité supérieure et une autorité subordonnée. Par exemple, entre le Directeur d'un ministère et le chef de service.

Le contrôle de tutelle s'établit essentiellement au sein d'une administration décentralisée, entre l'autorité de tutelle et une autorité décentralisée. Par exemple, le contrôle exercé par le ministre de l'intérieur sur les délibérations d'une APC ou d'une APW.

b)- Les fondements des deux contrôles :

Le pouvoir hiérarchique existe automatiquement dans toute administration non décentralisée ; il est présumé et il n'est guère besoin d'un texte pour sa mise en œuvre. Le pouvoir de tutelle est prévu et conditionné par la loi ; il ne peut s'exercer que dans les cas et selon les formes prévues par elles (code communal, code de wilaya).

c)- La portée des deux contrôles est différente :

Le pouvoir hiérarchique implique de donner des ordres obligatoires pour les autorités subordonnées ; le pouvoir de tutelle ne comporte pas cette conséquence car les organes sous tutelle possèdent une autonomie *organique* et *fonctionnelle* que l'autorité de contrôle doit respecter.

B- Les procédés de la tutelle :

La tutelle s'exerce soit sur les agents ou organes des personnes morales administratives, soit sur leurs décisions ou actes.

a)- la tutelle sur les agents ou organes :

Le contrôle dont dispose l'autorité centrale sur les organes des personnes administratives est plus ou moins énergique selon que ces organes sont nommés ou élus, selon qu'ils sont soumis à un pouvoir disciplinaire relevant du contrôle hiérarchique ou du contrôle de tutelle.

La nomination est le procédé le plus efficace aux mains de l'autorité de tutelle. On rencontre souvent un tel pouvoir à propos des établissements publics dont les directeurs et les conseils d'administration sont désignés par le chef de l'Etat ou les ministres. En fait, ici, la nomination porte atteinte au principe même de la décentralisation et justifie la classification des établissements publics parmi les organismes déconcentrés. Nous sommes plutôt en présence d'un pouvoir hiérarchique. La décentralisation **suppose l'élection** et c'est pourquoi la loi décide que les autorités locales notamment au niveau de la wilaya et de la commune sont élus (au niveau de la wilaya seul l'organe délibérant – l'APW est élu- ; l'organe exécutif (c'est-à-dire le conseil exécutif et le wali) est élu. La nomination est en réalité incompatible avec la tutelle qui est essentiellement un pouvoir de contrôle à posteriori.

Le pouvoir disciplinaire :

Est l'autre procédé de tutelle sur les organes. Toutefois, ce pouvoir ne s'exerce pas dans les mêmes conditions selon que nous sommes en présence d'une personne morale de type corporatif ou de type fondatif. En effet, en présence d'autorités décentralisées qui ont davantage de garanties légales, l'autorité centrale peut révoquer le représentant ou dissoudre l'assemblée délibérante mais elle ne peut les remplacer. En revanche, s'agissant de personnes déconcentrées (établissements publics), l'autorité centrale procédera elle-même au remplacement en nommant les nouveaux dirigeants. Par ailleurs, certaines sanctions ne peuvent être prises contre les agents élus ; il n'est pas possible de déplacer d'office un PAPC ou de le rétrograder.

b)- La tutelle sur les actes :

Le but de la tutelle étant de s'assurer de la **légalité** et de **l'opportunité** des décisions des autorités décentralisées, il est atteint par le contrôle des actes. Le contrôle peut connaître une gradation qui va de la simple approbation à la substitution d'office, en passant par l'annulation.

1- **L'approbation** : certaines décisions des personnes administratives ne sont applicables qu'après leur approbation par l'autorité de tutelle. Leur caractère exécutoire est donc suspendu à l'accord (expresse ou tacite) de l'organe compétent. Notons cependant, que lorsque l'approbation préalable est requise pour la plupart des actes des autorités décentralisées, l'autonomie de ces organes est réduite à néant et l'on opère en réalité, un glissement vers la subordination hiérarchique.

2)- **l'annulation** : ce pouvoir permet à l'autorité de tutelle d'anéantir les actes considérés comme illégaux. Le code communal dispose que la nullité

de plein droit est prononcée par le wali à l'encontre des délibérations des APC qui portent sur un objet étranger à leurs attributions ou sont prises en violation d'une loi ou d'un décret.

3)- Le pouvoir de substitution : accorde à l'autorité de tutelle la possibilité de décider aux lieux et place de la personne sous tutelle.

Il faut remarquer ici le caractère particulièrement énergique de ce pouvoir qui peut aboutir à nier la décentralisation. Aussi, a-t-on assigné des limites à son exercice. Deux conditions doivent être réunies pour que la substitution d'office puisse jouer.

- la personne décentralisée n'a pas pris les décisions conformes à ses obligations légales et réglementaires.
- La personne décentralisée a été, au préalable, mise en demeure d'agir et s'est refusé à faire l'acte prescrit par la loi.