

# La portée escamotée du critère organique

**BOUABDELLAH Mokhtar**

Maître de conférences (A)

Faculté de droit et des sciences politiques

Université Larbi Ben M'hidi, Oum El Bouaghi

*« Le terme administratif associé à celui de juridiction sert à «localiser l'implantation des tribunaux... et à qualifier la matière dévolue à leur compétence »<sup>1</sup>.*

## Introduction

La thématique de ce colloque est une opportunité qui nous permettra de relancer la juridiction civile qui sommeille dans le tribunal administratif et par là même réitérer l'incohérence de la récente démarche du législateur illustrée par le Code de procédure civile et administrative en son Livre IV relatif à la procédure devant les juridictions administratives<sup>2</sup>. En effet, le champ juridique algérien adopte le critère organique

---

<sup>1</sup> C. CAMBIER cité par Yves LEJEUNÉ : La phase non contentieuse du litige administratif ; R. A. , vol. XIV, n° 1, mars 1977, p. 136.

sans plus de conséquence sur la nature du juge. Celui-ci n'est jamais perçu comme étant le *juge de l'administration*, c'est-à-dire en partie un *juge civil*, mais exclusivement comme un juge *administratif*, officiant au sein d'une juridiction *administrative* devant laquelle s'ouvre une instance de nature *administrative* portant sur un litige purement *administratif*. A l'évidence, cette perception, intellectuellement réductrice, n'est pas conforme à la portée réelle du critère organique.

Alors qu'en 1969 le législateur avait procédé à une mise en adéquation de la procédure administrative contentieuse issue de la loi n°62-157 du 31 décembre 1962<sup>3</sup> avec le critère organique de compétence de la Cour consacré en 1966 (1), en 2008 il procède de manière inverse en plagiant étrangement le Code de justice administrative français. Cela ressort de certains éléments terminologiques employés et de la procédure d'instance consacrée (2).

### 1. L'article 169 bis de l'Ordonnance du 18 septembre 1969.

---

<sup>2</sup> - Loi n°08-09 d 23 février 2008, J.O.R.A. n°21 du 23 février 2008.

<sup>3</sup>- Loi tendant à la reconduction, jusqu'à nouvel ordre, de la législation en vigueur jusqu'au 31 décembre 1962, J. O. R. A. n° 2 du 11 janvier 1963. - Cette loi a été abrogée par l'Ordonnance n° 73-29 du 5 juillet 1973 portant abrogation de la loi n° 62-157 du 31 décembre 1962 tendant à la reconduction, jusqu'à nouvel ordre, de la législation en vigueur au 31 décembre 1962 ; J. O. R. A. n° 62 du 03 août 1973. Parmi les textes reconduits : le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 portant réforme du contentieux administratif, J.O.R.F. du 1<sup>er</sup> octobre 1953 ; Rec. Dalloz 1953, p.376 dont il sera question *infra*. — Par exemple, l'art 169 bis du C. P. C. (Ord. n° 69-77) n'est que l'art. 3 du décret n° 53-934 adapté dans le sens de l'art. 7 C. P. C. et modifié par l'introduction du R. A. P. obligatoire. Il est de même de l'art. 171 bis C. P. C. (Ord. n° 69-17),

L'article 3 §1 du Décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 portant réforme du contentieux administratif<sup>4</sup> énonçait ce qui suit:

« Sauf en matière de travaux publics, le tribunal administratif ne peut être saisi que par voie de recours formé contre une décision et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée [...] »<sup>5</sup>.

La règle du « *recours formé contre une décision* » administrative préalable, tout en rappelant la théorie du ministre juge, a pour incidence directe de faire du tribunal administratif une juridiction de l'administration défenderesse. Elle accentue le privilège juridictionnel de celle-ci tout en s'inscrivant dans le système de dualité des ordres de juridictions : le paragraphe ci-dessus fait obstacle à ce qu'un particulier soit justiciable de la justice administrative, tout simplement parce que ce dernier n'est pas producteur d'actes administratifs. C'est la Loi des 16-24 août 1790 et des textes subséquents qui le commandent. Le juge administratif français, dont la compétence est déterminée essentiellement sur une base matérielle non pas organique, est le juge de la décision administrative non pas de l'administration. Par contre, agissant au civil devant le juge de l'ordre judiciaire, l'administration occupe à l'instance le statut de demandeur ou de défendeur selon l'action engagée.

---

<sup>4</sup> - Cf *supra* note 1.

<sup>5</sup> - A cette disposition correspond actuellement l'article R421-1 du Code de justice administrative.

Cette équation, qui était aussi en vigueur en Algérie indépendante, connaîtra en 1966 un début de rupture par le biais l'article 7 du Code de procédure civile. Le juge en avait tiré argument pour consacrer de manière constante que désormais, « [...] tout litige de quelque nature qu'il soit, dans lequel l'Etat ou une autre collectivité publique administrative est en cause, comme **demandeur ou défendeur**<sup>6</sup> » relève de la Cour.

Il se trouvait, cependant, qu'au plan procédural le C.P.C. ne contenait pas encore de règles de procédures propres à la chambre administrative de la Cour<sup>7</sup>. C'est donc le Décret du 30 septembre 1953 susmentionné, encore en vigueur qui était applicable<sup>8</sup>. En l'état deux logiques opposées allaient donc s'affronter. Cela n'avait pas échappé au législateur qui y mettra fin en 1969<sup>9</sup> en réécrivant le fameux article 3 dont la version

<sup>6</sup> - C. S., ch. adm., 12 juill. 1968, *Office Public d'H. L. M. c/sieur Embarki Bouzid ben Embarek et autres*, R.A. vol. V, n° 3, sept. 1968, p. 939. ; - Egalement : C. S., ch. adm., 29 nov. 1968, *Sieur DUSQUESNOIX c/ Caisse de Crédit municipal d'Alger*, R.A. n° : « [...] il suffit de constater qu'aux termes de l'ordonnance n° 66-154 du 8 juin 1966 portant code de procédure civile, toutes les affaires où est partie, comme demandeur ou comme défendeur l'Etat, le département [...] ».

<sup>7</sup> - Ce qui n'était pas le cas pour la chambre administrative de la Cour suprême. La Loi n° 63-218 du 18 juin 1963 portant création de la Cour suprême ( J. O. R. A. n° 43 du 28 juin 1963) avait aménagé la procédure devant la Chambre administrative qui avait été reprise en 1966 par le C.P.C. : articles 274 et suivants.

<sup>8</sup> - Cf. art. 13 du Décret n°65-279 du 17 novembre 1969 relatif à l'application de l'Ordonnance n°65-278 portant organisation judiciaire, J.O.R.A. n°96 du 23 novembre 1965, et art. 474 de l'Ordonnance n°66-154 du 8 juin 1966 portant Code de procédure civile, J.O.R.A. n° 47 du 9 juin 1966.

<sup>9</sup> - Ordonnance n° 69-77 du 18 septembre 1969 modifiant et complétant l'ordonnance n° 66-154 du 8 juin 1966 portant code de procédure civile ; J. O. R. A. n° 82 du 26 septembre 1969, p. 890.

appropriée à l'article 7 du C.P.C. était l'article 169 bis formulé ainsi :

« La cour ne peut être saisie *par un particulier* que par voie de recours formé contre une décision administrative » ( Art. 169 bis §1).

Toute l'intelligence de ce texte résidait dans l'introduction de l'expression « *par un particulier* ». Ainsi, le législateur coordonnait l'exigence d'une décision administrative préalable et le nouveau statut, au plan organisationnel, de la Cour statuant en matière administrative. Dès lors, rien ne faisait plus obstacle à ce qu'une administration agissant comme demandeur puisse actionner un particulier devant la chambre administrative de la Cour et, pour cette dernière, d'être ainsi valablement saisie d'une action civile<sup>10</sup> comme le commandait l'article 7 C.P.C.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> - Sauf exception légale.

<sup>11</sup> - Curieusement l'esprit de l'article 169 bis du CPC n'a pas été saisi par le Conseil d'Etat. La Haute juridiction en avait tiré une règle de compétence alors que cette disposition posait une condition de recevabilité du recours ! Cf. C.E. 2<sup>ème</sup> ch. 12 nov. 2001, aff. n°8631, Direction des biens de l'Etat de la Wilaya de Bordj Bou Arréridj, R.C.E. n°1, 2002, p.143 ; — C.E. - 4<sup>ème</sup> ch. 11 fév. 2002, aff. n°5680, A.P.C. de Sidi Maarouf, R.C.E. n°2, 2002, p.195 ; — C.E. - 4<sup>ème</sup> ch. 11 mai 2004, aff. n°11623, Ministère des finances (Direction générale des biens nationaux), décision non publiée. . Il a fallu l'intervention du Tribunal des conflits pour que les articles 7 et 169 bis du CPC recouvrent leurs sens respectifs : cf. T.C. 21 déc. 2008, commune de Sidi Bel Abbes c/ Héritiers R.G. Abdelkader, Rev. Judiciaire, n° spécial consacré au T.C., 2009, p.263. — **Obs** : A travers cette jurisprudence de la plus haute juridiction statuant en matière administrative et heureusement stoppée par le T.C, c'est toute la doctrine algérienne en matière d'organisation juridictionnelle et son incidence sur l'émergence de règles contentieuses originales qui tirent leur révérence pour s'éclipser devant un droit, dont on a voulu être simplement indépendant et qui, autrefois familier, nous devient singulièrement étranger !

La règle de la décision administrative préalable n'a plus cours dans le C.P.C.A. C'est pis ou c'est mieux, là n'est pas notre préoccupation. Ce qui l'est par contre, c'est cet oubli de l'aspect civil d'une juridiction appréhendée à tort comme exclusivement administrative à la manière de la juridiction administrative française.

## 2. Quelques éléments terminologiques du C.P.C.A.

Deux expressions retiendront notre attention : celle de "*contentieux administratif*" et celle de "*recours de pleine juridiction*".

### 2.1. L'expression "*contentieux administratif*".

L'article 800 §1<sup>er</sup> C.P.C.A. énonce que « les tribunaux sont des juridictions de droit commun en matière de *contentieux administratif* ». Ce n'est plus la formule de la Loi n°98-02 d'après laquelle ces tribunaux sont des « juridictions de droit commun en *matière administrative* » (art.1 §1<sup>er</sup>)<sup>12</sup>. Autant la seconde formule était en adéquation avec l'esprit de l'article 7 C.P.C., alors en vigueur, autant la première contredit cet esprit consacré pourtant au paragraphe deuxième de l'article 800 lui-même.

<sup>12</sup> - *Egal.* art. 2 du Décret exécutif n° 98-356 du 14 novembre 1998 fixant les modalités d'application des dispositions de la loi n° 98-02 du 30 mai 1998 relative aux tribunaux administratifs; J. O. R. A. n° 85 du 15 novembre 1998.

Le contentieux administratif c'est avant tout un régime spécifique à une justice qui se distingue de la justice judiciaire et dont le fond est exclusif du droit judiciaire. Cela n'est plus le cas en Algérie depuis 1966 et le demeure encore. Il ne faut pas être grand clerc pour relever que l'article 8003, en restreignant à l'extrême le domaine des exceptions, réhabilite le juge civil au sein même du tribunal administratif<sup>13</sup> à moins de soutenir, qu'en Algérie, la relation extravertie de l'administration se publicise beaucoup plus qu'elle ne l'est dans le berceau du droit administratif, en l'occurrence la France, et encore davantage qu'elle ne le fut dans un système bureaucratique du droit dit socialiste !

La réhabilitation du juge civil avait d'ailleurs fait valoir dans les années 1970 la thèse de l'autonomie de la compétence et du fond exprimée avec clarté par un magistrat<sup>14</sup>. Ce n'est pas

<sup>13</sup> - Ce qui était déjà le cas en 1966 avec la rédaction initiale de l'article 7 C.P.C.

<sup>14</sup> - Cf.

العربي بن التومي، رئيس سابق للغرفة الإدارية بمجلس قضاء الجزائر، نشرة القضاة، العدد 1، جانفي/مارس 1972، ص. 18: « [ ... ] الحال بالنسبة للقضايا التي هي من اختصاص المحاكم العادية بمقتضى القانون.

« La compétence reconstruite en Algérie : " l'exception de la compétence sur le fond " » أصبحت عندنا غير صحيحة.

Dans le même sens : A. MAHIOU, COURS DE CONTENTIEUX ADMINISTRATIF, fasc.1, L'organisation juridictionnelle, p. 113. Dans un second ouvrage, l'auteur réaffirmera cette même idée : cf. COURS D'INSTITUTIONS ADMINISTRATIVES, 3<sup>ème</sup> édition, O. P. U., Alger, 1981 p. 229. — Egal. H. FENAUX, L'article 7 du Code algérien de Procédure Civile ; R. A., vol. VI, n° 3, septembre 1969, p. 847 : « *La chambre administrative de la Cour n'est plus compétente en raison de la nature juridique du contentieux qui lui est soumis, en raison du droit applicable : désormais la juridiction administrative est compétente en raison de la nature juridique de l'un des justiciables, en raison de la présence d'une personne morale de droit public* ».

notre opinion<sup>15</sup>. La séparation de la compétence et du fond était une vue de l'esprit même si elle avait eu le mérite d'habiliter le critère organique. Elle perpétue une vision étriquée de la notion de "*matière administrative*" et remet impertinemment à l'étrier un juge de type "*administratif*" auquel elle accorde le "droit" de statuer à l'occasion en dehors de ses propres règles, c'est-à-dire conformément au droit civil. Pourtant, il suffisait de considérer que la chambre administrative (aujourd'hui le tribunal administratif) n'était plus une juridiction exclusivement administrative et pas d'avantage exclusivement civile, mais deux à la fois, pour constater que la liaison de la compétence et du fond demeurait en l'état !

Selon le type de litige qui est élevé au tribunal, qualifié à tort "*d'administratif*", le juge algérien est appelé à revêtir la robe qui lui sied, tout simplement. Enoncer qu'il statue en matière de "*contentieux administratif*" au détriment de la "*matière administrative*" c'est faire du critère organique un potiche juridique, un slogan légitimant d'une spécificité algérienne vidée de sa substance.

<sup>15</sup> - Notre opinion est proche de celle de R AISSA :

« [...] الغرفة الإدارية ليست جهة قضاء إداري و ليست مكلفة خصيصا بالفصل في المنازعات الإدارية و ليست غرفة مخصصة لتطبيق القانون الإداري على المنازعات المعروضة عليها. إنما هي غرفة قضائية ضمن التنظيم القضائي الموحد تفصل في بعض منازعات الإدارة التي يكون أحد أطرافها من الأشخاص العامين المحددين في المادة السابعة من قانون الإجراءات المدنية بصرف النظر عن طبيعة المنازعة فيما إذا كانت مدنية أو إدارية. و من ثم فهي لا تنفرد بتطبيق القانون

## 2.2. L'expression "*recours de pleine juridiction*".

Reprenant à juste titre l'erreur de formulation de la loi n° 90-23<sup>16</sup> dans la délimitation du recours de plein contentieux, l'article 801 corrige nous semble-t-il le défaut de rédaction de l'article 7 du C.P.C. par un autre beaucoup plus grave en ce qu'il contredit, de part la " culture " véhiculée<sup>17</sup>, la portée du critère organique consacré à l'article 800 . Il énonce :

« *Les tribunaux administratifs sont également compétents pour statuer sur :*

- 1 - (...);
- 2 - *les recours de pleine juridiction* ;
- 3- (...) ».

La référence au "*contentieux de pleine juridiction*" ne prend nullement en compte les implications du critère organique mais renvoie plutôt à une délocalisation de l'analyse du droit algérien qui se trouve ainsi orphelin d'une culture organisiste de nature à le

الإداري كما لا تنحصر مهمتها بتطبيق هذا القانون الإداري « : ر. عيسى، المرجع المذكور، ص. 76 و 79 .

<sup>16</sup> - Loi n° 90-23 du 18 août 1990 modifiant et complétant l'ordonnance n° 66-154 du 8 juin 1966 portant code de procédure civile; J. O. R. A. n° 36 du 22 août 1990.

<sup>17</sup> - Cf :

- م. شيهوب: المبادئ العامة للمنازعات الإدارية ...؛ الجزء الثالث، د.م.ج، الجزائر، 1999، ص.459: « في حقيقة الأمر إن صياغة المادة (7. ق.إ. م.) غير دقيقة في هذا المجال فبدل أن تنص على اختصاص الغرف الإدارية المحلية "بجميع منازعات القضاء الكامل" نصت على " المنازعات المتعلقة بالمسؤولية المدنية للدولة و الولاية و البلدية و المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية و الرامية لطلب التعويض ».

L'observation de cet auteur, partiellement fondée du reste et qui semble avoir inspiré le rédacteur de l'article 801, est révélatrice de la perception de notre droit positif par le prisme déformant du droit français. C'est par référence à ce droit que l'auteur de la citation relevée propose la correction de la défectuosité de l'ancien art. 7 C.P.C.

caractériser par rapport au droit français. La notion, “*plein contentieux*”, parce qu’elle est une construction typique du contentieux administratif français ne peut être que d’un secours mutilant à l’analyste algérien qui ne doit plus ignorer que le champ de ce recours s’était trouvé depuis l’ordonnance de 1966 non seulement élargi mais qu’il s’était érigé en un facteur d’une redéfinition du domaine d’un litige qui relève de la compétence d’une juridiction statuant en matière administrative et inconvenablement nommée Tribunal administratif !.

La rédaction de l’article 801 est nous semble-t-il malheureuse. Il aurait simplement suffi de remplacer la déficience de l’ancien article 7 C.P.C. par :

*« Les tribunaux administratifs sont également compétents pour statuer sur :*

1 - (...);

2 – *tous les autres recours dans lesquels une personne publique administrative agit comme demandeur ou défendeur;*

3- (...) ».

### **3. La procédure d’instance.**

Il n’y-a pas lieu, ici, d’insister outre mesure sur le caractère spécifiquement administratif des règles relatives à l’instance consacrées par le C.P.C.A (chapitre II, Titre I, Livre IV), sur l’accentuation de ce caractère par rapport aux règles du déroulement du procès anciennement prévues par le C.P.C. Il n’est pas question encore d’insister sur la violence qui a été faite à l’article 122-8 de la Constitution. Nous nous limiterons à

observer que la nouvelle procédure publicise le procès civil et qu'elle instaure une inégalité inconstitutionnelle des parties.

### **3.1. La publicisation du procès civil.**

Le critère organique, maintenu par le deuxième paragraphe de l'article 800 et délimité par l'article 800 maintien inéluctablement comme nous l'avons montré supra des affaires de nature civile dans le giron du Tribunal administratif. L'avatar des nouvelles règles d'instance c'est qu'elles ont été inconsidérément empruntées à celle d'un procès dans lequel l'administration occupe, par principe, un statut de défendeur. C'est, nous l'avons déjà précisé, la règle de la décision administrative préalable qui le commande.

Imaginons alors que l'Université de Skikda, qui nous accueille en ces instants, veuille actionner un groupe d'étudiants malveillants en réparation de dommages causés aux équipements pédagogiques lors de manifestations particulièrement brutales et illégalement fondées. Dans le système de dualité de juridiction, une action de l'administration demanderesse agissant au civil relève d'une juridiction civile. C'est la loi des 16-24 août qui veut qu'il en soit ainsi. Pour ce qui concerne notre exemple, l'action engagée pour réparer le délit civil en question (passons sur l'aspect pénal) est du ressort d'un tribunal administratif sera soumise aux règles d'une instance administrative qui sont celles exclusivement prévues au lieu de celles d'une instance civile qui ont été perdues de vue.

### 3.2 L'inégalité inconstitutionnelle des parties.

L'article 815 C.P.C.A. impose une condition relative à la requête introductive d'instance tenant à l'office d'un avocat. Cette règle procédurale n'est valable qu'à l'égard du particulier et ne tient nullement les personnes morales administratives dans leur totalité (art. 827 C.P.C.A.). Relevant que cette condition a été spécifiée au moment de l'introduction de l'instance et que, dès lors, elle s'adresse au demandeur. Qu'en sera-t-il de la situation inverse, celle dans laquelle le particulier aura à occuper la place du défendeur ?

Nos malheureux étudiants auront-ils à constituer un avocat alors que l'administration en est légalement dispensée ? Voilà donc un procès civil inéquitablement organisé dans lequel l'administration aura à occuper une place privilégiée compromettant ainsi le principe sacro-saint de la stricte égalité des parties.

Le fait alarmant est que cette procédure fortement inspirée du C.J.A.<sup>18</sup>, constitue plus qu'une simple inattention du législateur mais elle est surtout révélatrice de sa méprise, encouragée par une défaillance alarmante de la doctrine, sur la nature du cadre dans lequel elle a été transposée. En effet, l'article 140 de la Constitution pose un principe général d'après lequel la Justice, dans notre pays « est fondée sur les principes

---

<sup>18</sup> - A relever la singulière identité entre l'art.815 C.P.C.A et l'art R431-2 C.J.A. d'une part et entre l'art. 827 C.P.C.A. et l'art. Art. R431-7 C.J.A, d'autre part.

de légalité et *d'égalité* » et qu' « elle est *égale pour tous, accessible à tous* et s'exprime par le respect du droit ». Le discours du constituant est un discours unitaire et ce depuis 1976. Il n'y-a pas d'une part une justice administrative dont les inégalités seraient couvertes par référence à l'intérêt général et une justice judiciaire qui prônerait l'égalité des parties.

### **Conclusion.**

Le contentieux de l'administration publique dans notre pays souffre d'une grave acculturation. Elle provient, depuis une vingtaine d'année environ, en une dépréciation pathologique de la portée du critère organique de la compétence matérielle de la juridiction statuant en matière administrative.

Appréciée à sa juste valeur cette portée doit nécessairement intercéder en faveur d'une approche réactualisée, novatrice et autonome par rapport au droit français.