

LE RÉGIME CONTENTIEUX DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES EN DROIT ALGÉRIEN

Rachid ZOUAÏMIA

*Professeur à la Faculté de Droit,
Université Mouloud Mammeri, Tizi-Ouzou*

INTRODUCTION

Les autorités administratives indépendantes - ou autorités de régulation indépendantes - sont nées sous l'influence de l'idéologie libérale dominante qui préconise une nette séparation entre le régulateur et les opérateurs économiques. Elles prennent de l'ampleur avec l'ouverture à la concurrence d'un nombre appréciable d'activités considérées traditionnellement comme le siège de services publics. Les secteurs d'activité qui accueillent des autorités de régulation indépendantes sont ceux orientés essentiellement en direction des investissements étrangers : c'est le cas du secteur des banques et établissements financiers, il en est de même des télécommunications, de l'électricité, de l'exploration et de l'exploitation des ressources naturelles comme les hydrocarbures, les mines, les ressources hydrauliques.

Dès 1990, on assiste à l'édiction de la loi sur la monnaie et le crédit qui institue deux (2) organes, le Conseil de la monnaie et du crédit et la Commission bancaire ⁽¹⁾. En 1993, c'est l'activité boursière qui

1. Loi n° 90-10 du 14 avril 1990 relative à la monnaie et au crédit, JORA n° 16 du 18-04-1990. Après trois modifications (1993, 1996, 2001), elle a été abrogée et remplacée par l'ordonnance n° 03-11 du 26 août 2003 relative à la monnaie et au crédit, JORA n° 52 du 27 août 2003.

accueille un tel type de structure avec la création de la Commission d'organisation et de surveillance des opérations de bourse ⁽²⁾. Celle-ci sera suivie par la création du Conseil de la concurrence et ce, en vertu des dispositions de l'ordonnance relative à la concurrence ⁽³⁾. Le législateur adopte la même démarche à l'occasion de la refonte de la législation ayant trait à la poste et aux télécommunications avec l'institution de l'Autorité de régulation de la poste et des télécommunications ⁽⁴⁾, de celle relative à l'activité minière avec la création de l'Agence nationale du patrimoine minier et de l'Agence nationale de la géologie et du contrôle minier ⁽⁵⁾, de celle ayant trait à l'énergie électrique et à la distribution du gaz par canalisations avec l'institution de la Commission de régulation de l'électricité et du gaz ⁽⁶⁾. A cela il convient d'ajouter deux autres autorités de régulation indépendantes dont les textes institutifs renvoient toutefois au règlement pour déterminer leurs compétences ainsi que les règles de fonctionnement qui leur sont applicables : il s'agit de l'autorité de régulation des transports ⁽⁷⁾ et de celle de l'eau ⁽⁸⁾. Enfin, la loi relative aux hydrocarbures institue deux agences nationales indépendantes dotées de larges prérogatives de puissance publique : l'Agence nationale de contrôle et de régulation

2. Décret législatif n° 93-10 du 23 mai 1993 relatif à la bourse des valeurs mobilières, JORA n° 34 du 23-05-1993, modifié et complété par ordonnance n° 96-10 du 10 janvier 1996, JORA n° 03 du 14-01-1996 et loi n° 03-04 du 17 février 2003, JORA n° 11 du 19 février 2003 (rectificatif in JORA n° 32 du 7 mai 2003).

3. Ordonnance n° 95-06 du 25-01-95 relative à la concurrence, JORA n° 09 du 22-02-1995, abrogée et remplacée par ordonnance n° 03-03 du 19 juillet 2003 relative à la concurrence, JORA n° 43 du 20 juillet 2003.

4. Loi n° 2000-03 du 5 août 2000 fixant les règles générales relatives à la poste et aux télécommunications, JORA n° 48 du 06-08-2000.

5. Loi n° 2001-10 du 3 juillet 2001 portant loi minière, JORA n° 35 du 04-07-2001.

6. Loi n° 2002-01 du 5 février 2002 relative à l'électricité et à la distribution du gaz par canalisations, JORA n° 08 du 06-02-2002.

7. Art. 102 de la loi n° 02-11 du 24 décembre 2002 portant loi de finances pour 2003, JORA n° 86 du 25 décembre 2002.

8. Art. 65 de la loi n° 05-12 du 4 août 2005 relative à l'eau, JORA n° 60 du 4 septembre 2005.

des activités dans le domaine des hydrocarbures (Autorité de régulation des hydrocarbures) et l'Agence nationale pour la valorisation des ressources en hydrocarbures (ALNAFT) ⁽⁹⁾.

A la lumière de l'examen de leur régime juridique, on peut relever l'absence d'unité dans la catégorie des autorités de régulation indépendantes qui ne coïncide pas nécessairement avec celle d'autorités administratives indépendantes : les deux (2) nouvelles autorités de régulation dans le secteur des hydrocarbures ne peuvent en effet être rangées parmi les autorités administratives indépendantes. Contrairement à ces dernières, elles sont soumises au droit commercial et les litiges qui peuvent les opposer aux opérateurs relèvent de la compétence du juge judiciaire, voire de l'arbitrage. A ce titre, elles seront exclues de la présente étude consacrée au régime contentieux propre aux autorités administratives indépendantes.

L'émergence de la notion d'autorité administrative indépendante n'a pas manqué de susciter une série de questions épineuses qui tournent essentiellement autour de la notion d'indépendance qui les caractérise, de leur insertion dans l'architecture institutionnelle, des compétences répressives qui leur sont reconnues par la loi ⁽¹⁰⁾. Si de telles interrogations restent d'actualité, il convient de se pencher sur le régime contentieux de l'activité de tels organes ⁽¹¹⁾ en ce qu'en l'état actuel du droit, diverses questions, évacuées tant par le législateur que

9. Loi n° 05-07 du 28 avril 2005 relative aux hydrocarbures, JORA n° 50 du 19 juillet 2005.

10. Sur la question, v. R. Zouaïmia, *Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie*, Editions Houma, Alger, 2005 ; du même auteur, *Les autorités de régulation dans le secteur financier en Algérie*, Editions Houma, Alger, 2005 ; "Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique", *Revue Idara*, n° 2, 2003, p. 5 ; "Les fonctions répressives des autorités administratives indépendantes statuant en matière économique", *Revue Idara*, n° 2, 2004, p. 123 ; R. Khelloufi, "Les institutions de régulation en droit algérien", *Revue Idara*, n° 2, 2004, p. 69 ; M. Benlatche, "Les autorités administratives indépendantes dans le système bancaire : nouvelle approche du rôle de l'Etat", *Revue Idara*, n° 2, 2002, p. 57 (en arabe) ; N. Lebad, "Les autorités administratives indépendantes", *Revue Idara*, n° 1, 2001, p. 7 (en arabe).

11. Sur la question en droit français, v. M. Collet, *Le contrôle juridictionnel des actes des autorités administratives indépendantes*, LGDJ, Paris, 2003.

par la doctrine, demeurent en suspens en raison soit de la mauvaise rédaction des textes, soit des contradictions qu'ils recèlent. La remarque vaut tant pour le contentieux de la légalité des actes que pour celui de la responsabilité de ces nouvelles figures juridiques.

I - LE CONTENTIEUX DE LA LÉGALITÉ

Deux points essentiels méritent l'attention : le premier a trait à la détermination du juge compétent pour accueillir les recours en annulation dirigés à l'encontre des décisions prises par les autorités administratives indépendantes, le second a trait à diverses interrogations que suscitent les textes institutifs de telles autorités indépendantes.

A. - *Quel juge compétent ?*

La plupart des textes institutifs des autorités administratives indépendantes prévoient que les recours dirigés contre les décisions de ces organes relèvent de la compétence du Conseil d'Etat statuant en tant que juge de l'excès de pouvoir. Toutefois, certains de ces textes passent sous silence une telle question à l'instar de la loi relative à l'électricité et à la distribution du gaz par canalisations ⁽¹²⁾. Si l'article 139 de celle-ci prévoit que "les décisions de la Commission de régulation ... peuvent faire l'objet d'un recours juridictionnel devant le Conseil d'Etat", en revanche, l'article 150 de la même loi dispose que les sanctions prononcées par la Commission de régulation de l'électricité et du gaz "peuvent faire l'objet d'un recours judiciaire". Au delà de la maladresse du législateur qui entendait soumettre de telles décisions à un contrôle juridictionnel et non judiciaire ⁽¹³⁾, il importe de déterminer le juge

12. Loi n° 2002-01 du 5 février 2002 relative à l'électricité et à la distribution du gaz par canalisations, op. cit.

13. La même maladresse a pu être relevée dans le cas des recours formés à l'encontre des règlements édictés par la Commission d'organisation et de surveillance des opérations de bourse. L'article 33 du décret législatif de 1993 dispose en effet que "en cas de recours judiciaire, le sursis à exécution des dispositions du règlement objet du recours peut être ordonné si ces dispositions sont susceptibles d'entraîner des conséquences manifestement excessives ou si des faits nouveaux d'une exceptionnelle gravité sont intervenus depuis leur publication".

compétent en la matière : s'agit-il du Conseil d'Etat ou bien de la chambre administrative de la Cour ?

On est ainsi contraint de se référer aux règles générales de compétence telles que prévues par le Code de procédure civile. L'article 7 de ce dernier dispose : "Les Cours connaissent, en premier ressort et charge d'appel devant la Cour suprême de toutes les affaires, quelle que soit leur nature, où est partie l'Etat, la wilaya, la commune ou un établissement public à caractère administratif suivant les règles de compétences ci-après..."⁽¹⁴⁾. On le voit, les dispositions de l'article 7 ne sont d'aucun secours en ce que la Commission de régulation de l'électricité et du gaz n'est ni l'Etat, ni une wilaya, ni une commune, ni un établissement public à caractère administratif. Qualifiée d'organisme indépendant doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière⁽¹⁵⁾, elle ne peut en effet être rangée dans la catégorie des établissements publics qui sont soumis au régime de la tutelle, lequel ne peut cohabiter avec l'indépendance qui caractérise ces nouvelles figures de la régulation dans le domaine économique et financier.

Quant aux autres dispositions ayant trait aux recours en annulation, elles font l'objet des dispositions des articles 231 et 274 du Code de procédure civile ainsi formulés :

L'article 231 dispose que "sauf dérogations prévues par des textes spéciaux, et sans préjudice du Chapitre IV du présent Livre, la Cour suprême est compétente pour statuer sur :

- 1- les pourvois en cassation formés contre les arrêts et jugements rendus en dernier ressort par les cours et tribunaux de tous ordres ;
- 2 - les recours en annulation pour excès de pouvoir formés contre les décisions émanant des autorités administratives centrales".

14. V. 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, JORA n° 36 du 22-08-1990.

15. Art. 112 de la loi n° 2002-01 du 5 février 2002 relative à l'électricité et à la distribution du gaz par canalisations, op. cit.

Quant à l'article 274, il précise que "la chambre administrative de la Cour suprême connaît en premier et dernier ressort :

1 - des recours en annulation formés contre les décisions réglementaires ou individuelles émanant de l'autorité administrative centrale ;

2 - des recours en interprétation et des recours en appréciation de la légalité des actes dont le contentieux relève de la Cour suprême".

Or, de telles dispositions sont devenues caduques à la suite de l'édiction de la loi organique n° 98-01 ayant trait aux compétences, à l'organisation et au fonctionnement du Conseil d'Etat ⁽¹⁶⁾. En vertu de l'article 153 de la Constitution ⁽¹⁷⁾, les compétences du Conseil sont fixées par une loi organique et, à ce titre, le législateur n'est plus en mesure de fixer de telles attributions en vertu d'une loi ordinaire. Les dispositions du Code de procédure civile ayant trait à la compétence du Conseil d'Etat, qui succède à la Cour suprême, sont ainsi abrogées de manière implicite. Seules les règles de procédure demeurent en vigueur et ce, en application de l'article 40 de la loi organique de 1998 précitée qui dispose que "la procédure à caractère judiciaire devant le Conseil d'Etat est réglée suivant les dispositions du code de procédure civile".

S'agissant des compétences du Conseil d'Etat, elles sont fixées par l'article 9 de la loi organique de 1998 ainsi libellé :

"Le Conseil d'Etat connaît en premier et dernier ressort :

1 - des recours en annulation formés contre les décisions réglementaires ou individuelles émanant des autorités administratives centrales, des institutions publiques nationales et des organisations professionnelles nationales ;

16. Loi organique n° 98-01 du 30 mai 1998 relative aux compétences, à l'organisation et au fonctionnement du Conseil d'Etat, JORA n° 37 du 01-06-1998.

17. Décret présidentiel n° 96-438 du 7 décembre 1996 relatif à la promulgation au Journal Officiel de la République algérienne démocratique et populaire de la révision constitutionnelle adoptée par référendum du 28 novembre 1996, JORA n° 76 du 08-12-1996.

2 - des recours en interprétation et des recours en appréciation de la légalité des actes dont le contentieux relève du Conseil d'Etat".

Si à l'évidence les autorités administratives indépendantes ne peuvent être qualifiées d'organisations professionnelles nationales⁽¹⁸⁾, elles ne peuvent non plus répondre à la qualification d'autorités administratives centrales en ce qu'une telle notion vise "l'administration centrale de l'Etat constituée par l'ensemble des autorités qui forment le pouvoir exécutif"⁽¹⁹⁾ et ce, par opposition aux autorités administratives locales. Reste ainsi la notion d'institutions publiques nationales qu'il convient d'explicitier pour savoir si elle est susceptible d'englober la catégorie des autorités administratives indépendantes.

L'institution se présente "sous la forme d'une personne morale de droit public (ex : Etat, Parlement), ou de droit privé (ex : association) ou d'un groupement non personnalisé, ou d'une fondation"⁽²⁰⁾. On le voit, la notion regroupe diverses marchandises : aussi bien des personnes morales fondatives que des personnes morales corporatives⁽²¹⁾ que des groupements sans personnalité juridique.

Si l'on se réfère à la Constitution de 1996, on s'aperçoit que le terme institution comporte plusieurs acceptions. A titre d'exemple, on peut y relever que "le peuple exerce sa souveraineté par l'intermédiaire des institutions qu'il se donne" (art. 7), il "se donne des institutions ayant pour finalité ..." (art. 8), les institutions s'interdisent "les pratiques

18. Par organisations professionnelles nationales, le législateur vise les ordres professionnels et spécialement leurs instances nationales organisées sous forme de Commission nationale, Chambre nationale ou Conseil national (Médecins, pharmaciens et dentiste; notaires ; avocats ; huissiers ; experts-comptables, commissaires aux comptes et comptables agréés ; architectes ; traducteurs-interprètes officiels ; géomètres experts fonciers ; commissaires-priseurs ; syndic-administrateurs judiciaires).

19. A. Mahiou, Cours d'institutions administratives, 3ème édition, OPU, Alger, 1981, p. 91.

20. H. Capitant (s/dir.), Vocabulaire Juridique, PUF, Paris, 1936.

21. Sur la distinction, cf. M. Constans, Le dualisme de la notion de personne morale administrative en droit français, Dalloz, Paris, 1966.

féodales, régionalistes et népotiques" (art. 9), "les fonctions au service des institutions de l'Etat ne peuvent constituer une source d'enrichissement, ni un moyen de servir des intérêts privés (art. 21), "les institutions ont pour finalité d'assurer l'égalité en droits et devoirs de tous les citoyens et citoyennes en supprimant les obstacles qui entravent l'épanouissement de la personne humaine et empêchent la participation effective de tous, à la vie politique, économique, sociale et culturelle" (art. 31), "le Président de la République ne peut, en aucun cas, déléguer le pouvoir de nommer le Chef du Gouvernement, les membres du Gouvernement, ainsi que les Présidents et membres des institutions constitutionnelles pour lesquels un autre mode de désignation n'est pas prévu par la Constitution" (art. 87), "lorsque le pays est menacé d'un péril imminent dans ses institutions..." (art. 93), "les institutions et organes de contrôle sont chargés de vérifier la conformité de l'action législative et exécutive avec la Constitution et de vérifier les conditions d'utilisation et de gestion des moyens matériels et des fonds publics" (art. 162).

L'expression qualifie ainsi divers organes : à côté des institutions constitutionnelles dont traite la Constitution, comme l'instance exécutive, l'instance législative, l'instance judiciaire, le Conseil constitutionnel, le Conseil d'Etat, la Cour suprême, le Conseil supérieur de la magistrature, la Cour des comptes, il existe un ensemble d'autres institutions telles les institutions administratives, les institutions consultatives comme le Conseil national économique et social, l'institution du médiateur de la République ⁽²²⁾.

A ce titre et outre le contrôle sur les actes des autorités administratives centrales, le Conseil d'Etat se voit ainsi reconnaître un pouvoir d'appréciation de la légalité des actes ayant le caractère de décisions réglementaires ou individuelles d'une multitude d'institutions ou d'or-

22. Créée en 1996, l'institution du Médiateur de la République a été dissoute en 1999. Voir décret présidentiel n° 96-113 du 23 mars 1996 portant institution du Médiateur de la République, JORA n° 20 du 31-03-1996 ; décret présidentiel n° 99-170 du 2 août 1999 portant suppression de l'institution du Médiateur de la République, JORA n° 52 du 04-08-1999.

ganes ayant une compétence géographique de caractère national. On peut y ranger :

1 - Le Conseil de la Nation ainsi que l'Assemblée populaire nationale. Il y a lieu de préciser ici que ne sont visés que les actes susceptibles de se rattacher à l'administration des services parlementaires ⁽²³⁾, à l'exclusion évidemment des actes législatifs ou encore des actes ayant pour assise la fonction parlementaire, comme dans le cas de la constitution d'une commission d'enquête ;

2 - Le Conseil constitutionnel. Dans une récente décision, le Conseil d'Etat a eu l'occasion de préciser que les actes du Conseil constitutionnel échappent au contrôle du juge de l'excès de pouvoir. A l'origine de l'espèce soumise à l'appréciation de la Haute juridiction, le rejet par le Conseil constitutionnel d'une candidature aux élections présidentielles au motif que le requérant n'a pu justifier de sa participation à la Révolution du 1er Novembre 1954 comme l'exigent les dispositions de l'article 73 de la Constitution pour les candidats nés avant juillet 1942. Le Conseil d'Etat rejette la requête au motif que les actes pris dans le cadre de l'exercice par le Conseil constitutionnel de ses attributions définies à l'article 163 de la Constitution relèvent de la catégorie des actes constitutionnels qui, de par leur nature, ne sont pas susceptibles d'être soumis à l'appréciation du juge de l'excès de pouvoir ⁽²⁴⁾. A contrario, on en déduit que le juge administratif retrouve la plénitude de sa compétence lorsque les actes en cause ne rentrent pas

23. A titre d'exemple, on peut y ranger les litiges d'ordre individuel concernant les agents des deux chambres, les décisions par lesquelles leurs services procèdent à la passation de marchés.

24. CE 21-11-2001, n° 002871, Revue du Conseil d'Etat, n° 1, p. 1, 2002, p. 142 (en arabe). Sur la question, R Ghénai, "Sur la soumission des actes du Conseil constitutionnel au contrôle du juge administratif", Revue du Conseil d'Etat, n° 3, 2003, pp. 71-83 (en arabe). Sur la position du Conseil d'Etat français, V. CE 25 octobre 2002, Brouant, RFDA, 2003, concl. G. Goulard, points de vue de L. Favoreu, P. Gonod et O. Jouanjan. Dans l'espèce soumise, la Haute juridiction estime que le règlement pris par le Conseil constitutionnel à l'effet de définir un régime particulier pour l'accès à l'ensemble de ses archives, "ne revêt pas le caractère d'un acte administratif dont la juridiction administrative serait compétente pour connaître".

dans une telle catégorie et relèvent de celle des actes administratifs. C'est le cas, par exemple, des décisions ayant trait à la carrière du personnel administratif du Conseil constitutionnel.

3 - Le Conseil supérieur de la magistrature : Le Conseil d'Etat a jugé, à propos des décisions rendues par le Conseil supérieur de la magistrature statuant en matière disciplinaire, que tout acte administratif est susceptible d'un recours en annulation dès lors qu'il est entaché d'illégalité ou d'excès de pouvoir même si la loi portant statut de la magistrature dispose en son article 99 que les décisions du Conseil statuant en matière disciplinaire "ne sont susceptibles d'aucune voie de recours" ⁽²⁵⁾. Toutefois, la Haute juridiction considère le Conseil supérieur de la magistrature comme une autorité administrative centrale ⁽²⁶⁾. Une telle solution ne résiste pas à l'analyse en ce que le Conseil, statuant en formation disciplinaire, réunit toutes les conditions pour se voir attribuer la qualification de juridiction, de sorte que ses décisions relèvent de la cassation et non du recours pour excès de pouvoir. A défaut d'une telle qualification, écartée par la jurisprudence du juge administratif, le Conseil supérieur de la magistrature ne peut être qualifié d'autorité administrative centrale au même titre que le gouvernement ou un ministère. Ici, la compétence du Conseil d'Etat ne peut être fondée que sur la base de la qualification de l'organe en cause d'institution publique nationale ⁽²⁷⁾.

25. Loi n° 89-21 du 12 décembre 1989 portant statut de la magistrature, JORA n° 53 du 13-12-1989, modifiée et complétée par décret législatif n° 92-05 du 24 octobre 1992, JORA n° 77 du 26-10-1992. A signaler que le nouveau statut de la magistrature (loi organique n° 04-11 du 6 septembre 2004 portant statut de la magistrature, JORA n° 57 du 8 septembre 2004) a évacué la procédure disciplinaire qui fait l'objet de dispositions contenues dans le dispositif régissant le Conseil supérieur de la magistrature.

26. CE 27 juillet 1998, n° 172994, Revue du Conseil d'Etat, n° 1, 2002, p. 83 ; CE 17 janvier 2000, n° 182491, Revue du Conseil d'Etat, n° 1, 2002, p. 109.

27. Le législateur a abandonné l'immunité qu'il accordait aux décisions du Conseil supérieur de la magistrature dans le nouveau texte régissant la procédure disciplinaire applicable aux magistrats. V. loi organique n° 04-12 du 6 septembre 2004 fixant la composition, le fonctionnement et les attributions du conseil supérieur de la magistrature, JORA n° 57 du 8 septembre 2004.

4 - La Cour des comptes : Au vu du statut ambivalent de la Cour des comptes, considérée comme "une institution à compétence administrative et juridictionnelle" ⁽²⁸⁾, il y a lieu de distinguer entre, d'une part les décisions à caractère juridictionnel qui sont susceptibles de pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat ⁽²⁹⁾, d'autre part les décisions à caractère administratif qui relèvent du recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat, la Cour des comptes étant considérée comme une institution publique nationale ⁽³⁰⁾.

5 - Le Conseil national économique et social (CNES) : S'il s'agit d'un organe consultatif, il reste qu'il est amené à prendre des décisions ayant le caractère d'actes administratifs. A titre d'exemple, l'article 10 du décret présidentiel instituant le CNES dispose que "des mesures de suspension peuvent être prises à l'encontre d'un membre à la majorité des 2/3 du bureau dans les conditions et selon des modalités prévues dans le règlement intérieur" ⁽³¹⁾. Ce dernier précise en son article 35 que "la proposition de suspension, émise par le président de séance, à l'encontre d'un membre du conseil, entraîne saisine du bureau du conseil, qui entend le membre concerné et statue sur la demande de

28. Art. 3 de l'ordonnance n° 95-20 du 17 juillet 1995 relative à la cour des comptes, JORA n° 39 du 23-07-1995.

29. L'art. 110 de l'ordonnance n° 95-20 du 17 juillet 1995 précitée dispose que "les arrêts de la Cour des comptes siégeant toutes chambres réunies, sont susceptibles de pourvoi en cassation, conformément au code de procédure civile", tandis que l'article 11 de la loi organique n° 98-01 précitée dispose que "le Conseil d'Etat connaît des recours en cassation contre les décisions des juridictions administratives rendues en dernier ressort, ainsi que des recours en cassation des arrêts de la Cour des comptes".

30. La Cour est considérée comme organe administratif tout au long de la procédure de vérification et de contrôle des comptes des organes qui en relèvent comme elle l'est dans le cadre de l'exercice du pouvoir disciplinaire à l'encontre des magistrats qui la composent (V. Ordonnance n° 95-23 du 26 août 1995 portant statut des magistrats de la Cour des comptes, JORA n° 48 du 03-09-1995).

31. Décret présidentiel n° 93-225 du 5 octobre 1993 portant création d'un Conseil national économique et social, JORA n° 64 du 10-10-1993, modifié par décret présidentiel n° 96-156 du 4 mai 1996, JORA n° 28 du 08-05-1996.

suspension conformément à l'article 10 du décret présidentiel n° 93-225 du 5 octobre 1993. Le contrevenant peut, pour se défendre, se faire assister par deux ou trois de ses pairs" (32). En cas de violation des termes du règlement intérieur, la personne poursuivie dans le cadre d'une telle procédure disciplinaire peut intenter un recours devant le juge de l'excès de pouvoir, soit le Conseil d'Etat. Ce dernier est également compétent pour connaître des recours formés par le personnel administratif et technique du CNES ainsi que le personnel d'encadrement, régis par la législation et la réglementation applicables aux institutions et administrations publiques (33).

6 - Les autorités administratives indépendantes qui relèvent bien de la notion d'institutions publiques nationales. Plusieurs indices permettent en effet d'avancer une telle hypothèse :

Si l'on prend l'exemple du Conseil de la concurrence, le législateur l'a qualifié expressément d'institution en vertu de l'ordonnance de 1995 relative à la concurrence. L'article 16 de celle-ci dispose en effet: «Il est créé un conseil de la concurrence chargé de la promotion et de la protection de la concurrence».

Le conseil de la concurrence est une institution jouissant de l'autonomie administrative et financière" (34). A l'occasion de l'édiction de l'ordonnance de 2003 qui remplace celle de 1995, le Conseil est qualifié d'autorité administrative, jouissant de la personnalité juridique et de l'autonomie financière et placé auprès du Chef du Gouvernement(35).

32. Décret exécutif n° 94-398 du 19 novembre 1994 portant approbation du règlement intérieur du Conseil national économique et social, JORA n° 78 du 27-11-1994.

33. Art. 93 du règlement intérieur précité.

34. Ordonnance n° 95-06 du 25 janvier 1995 relative à la concurrence, op. cit.

35. Art. 23 de l'ordonnance n° 03-03 du 19 juillet 2003 précitée. Il y a lieu de relever que le Conseil ne relève pas de la catégorie des établissements publics en ce que ces derniers sont soumis à la tutelle d'un ministère. Il convient de signaler toutefois le cas spécifique de l'Agence nationale de développement de l'investissement qui succède à l'APSI et qui, en dépit de sa qualification d'établissement public, est placée sous tutelle du Chef

En vertu du décret présidentiel réglementant les marchés publics, les dispositions de ce dernier "sont applicables exclusivement aux marchés, objet des dépenses des administrations publiques, des institutions nationales autonomes, des wilayas, des communes et des établissements publics à caractère administratif, ainsi que des centres de recherche et de développement, des établissements publics spécifiques à caractère scientifique et technologique, ..." (36). Ici, la notion d'institution nationale autonome renvoie nécessairement à celle d'autorités administratives autonomes ou indépendantes en ce qu'elles sont soumises, en vertu des textes qui les instituent, aux règles de la comptabilité publique (37); ce qui explique qu'elles soient régies par les dispositions réglementaires ayant trait aux marchés publics.

Par ailleurs, tous les textes institutifs d'autorités administratives indépendantes soumettent les actes de ces dernières au contrôle du Conseil d'Etat. Elles ne peuvent y être soumises que si l'on admet qu'elles rentrent dans la catégorie des institutions publiques natio-

(Suite 35). du Gouvernement. V. ordonnance n° 2001-03 du 20 août 2001 relative au développement de l'investissement, JORA n° 47 du 22-08-2001 ; décret exécutif n° 2001-282 du 24 septembre 2001 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Agence nationale de développement de l'investissement, JORA n° 55 du 26-09-2001.

36. Art. 2 du décret présidentiel n° 02-250 du 24 juillet 2002 portant réglementation des marchés publics, JORA n° 52 du 28 juillet 2002, modifié et complété par décret présidentiel n° 03-301 du 11 septembre 2003, JORA n° 55 du 14 septembre 2003 (souligné par nous).

37. A titre d'exemple, le budget du Conseil de la concurrence, inscrit à l'indicatif des services du Chef du Gouvernement, "est soumis aux règles générales de fonctionnement applicables au budget de l'Etat", la gestion de la Commission de régulation de l'électricité et du gaz "est soumise au contrôle de l'Etat", tandis que la Commission d'organisation et de surveillance des opérations de bourse bénéficie d'une subvention de fonctionnement qui lui est allouée sur budget de l'Etat.

nales, étant exclu qu'elles soient considérées comme des autorités administratives centrales⁽³⁸⁾ ou des organisations professionnelles⁽³⁹⁾.

B - De quelques interrogations soulevées par les textes institutifs des autorités administratives indépendantes

Deux questions essentielles transparaissent à la lecture des textes institutifs des autorités administratives indépendantes : la première a trait à leur constitutionnalité, la seconde à l'étendue du caractère dérogatoire de la procédure contentieuse applicable à ces dernières en matière de recours pour excès de pouvoir.

1 - De la constitutionnalité des textes législatifs

A l'exception des autorités de régulation des transports⁽⁴⁰⁾ et de l'eau⁽⁴¹⁾ dont les textes institutifs renvoient au règlement pour ce qui a trait aux compétences, à l'organisation et au fonctionnement de tels organes, tous les autres textes prévoient la compétence du Conseil d'Etat pour connaître des recours en annulation formés contre les décisions réglementaires ou individuelles prises par les autorités administratives indépendantes.

38. Le Conseil d'Etat a pu, toutefois, qualifier malencontreusement la Commission bancaire d'autorité administrative centrale. V. CE 8 mai 2000, Union Bank c/Gouverneur de la Banque d'Algérie, n° 2129, www.conseil-etat-dz.org/.

39. S'agissant des organisations professionnelles, on relève le caractère contradictoire de la jurisprudence du Conseil d'Etat qui considère leurs instances nationales statuant en matière disciplinaire comme des juridictions tout en déclarant recevable un recours pour excès de pouvoir dirigé contre leurs décisions à caractère disciplinaire, ce qui constitue une incongruité (Voir CE 24 juin 2002, Ministre de la justice c/ Chambre nationale des huissiers, Revue du Conseil d'Etat, n° 2, 2002, p. 171). Dans la mesure où de telles décisions sont rendues en dernier ressort par un organe qualifié de juridiction, le recours devant le Conseil d'Etat doit être apprécié comme un recours en cassation et non comme un recours pour excès de pouvoir. A signaler qu'une telle qualification n'est pas évidente à la lecture des dispositions de la loi organique n° 98-01 précitée qui dispose que les décisions réglementaires ou individuelles, comme dans le cas des sanctions disciplinaires, prises par les organisations professionnelles nationales sont susceptibles d'un recours en annulation, d'où le caractère administratif attaché à de tels actes.

40. Art. 102 de la loi n° 02-11 du 24 décembre 2002 portant loi de finances pour 2003, op. cit.

41. Art. 65 de la loi n° 05-12 du 4 août 2005 relative à l'eau, op. cit.

S'agissant des décisions réglementaires, les règlements édictés par la COSOB sont susceptibles d'un recours en annulation. L'article 33 du décret législatif de 1993 utilise toutefois une notion ambiguë, celle de recours judiciaire. Il y est spécifié en effet que "en cas de recours judiciaire, le sursis à exécution des dispositions du règlement objet du recours peut être ordonné si ces dispositions sont susceptibles d'entraîner des conséquences manifestement excessives ou si des faits nouveaux d'une exceptionnelle gravité sont intervenus depuis leur publication". De telles dispositions n'expriment en fait qu'une simple maladresse du législateur qui entendait soumettre de tels règlements à un contrôle juridictionnel. Or un tel contrôle ne peut échoir qu'au Conseil d'Etat au motif que le contentieux des actes individuels pris par la COSOB lui a été expressément dévolu par la loi et qu'en l'absence d'une disposition expresse attribuant le contentieux de la légalité au juge judiciaire, on est contraint de faire appel aux règles générales de compétence telles que prévues par la loi organique relative au Conseil d'Etat qui dispose en son article 9 que ce dernier "connaît en premier et dernier ressort des recours en annulation formés contre les décisions réglementaires ou individuelles émanant des autorités administratives centrales, des institutions publiques nationales et des organisations professionnelles nationales". La même solution est adoptée s'agissant des règlements édictés par le Conseil de la monnaie et du crédit, sauf que dans ce dernier cas, le recours pour excès de pouvoir n'est ouvert qu'au profit du ministre des finances chargé des finances ⁽⁴²⁾.

Il en est de même des décisions individuelles prises par ces différents organes que sont le Conseil de la monnaie et du crédit, la Commission bancaire, la COSOB, l'ARPT, la CREG, les deux Agences relevant du secteur minier et qui relèvent toutes du contrôle du Conseil d'Etat. A titre d'exemple, l'article 17 de la loi fixant les règles générales rela-

42. Art. 65 de l'ordonnance relative à la monnaie et au crédit. Pour contourner une telle règle, les entreprises concernées ne peuvent que recourir à la procédure de l'exception d'illégalité qui permet au juge d'écarter l'application d'une disposition litigieuse à l'espèce soumise. A titre d'exemple, CE 8 mai 2000, Union Bank c/Gouverneur de la Banque d'Algérie, Revue du Conseil d'Etat, n° 6, 2005, p. 75.

tives à la poste et aux télécommunications dispose que "les décisions prises par le conseil de l'autorité de régulation peuvent faire l'objet d'un recours auprès du Conseil d'Etat dans le délai d'un mois à compter de leur notification", tandis que l'article 139 de la loi relative à l'électricité et à la distribution du gaz par canalisations précise que "les décisions de la commission de régulation sont motivées. Elles peuvent faire l'objet d'un recours juridictionnel devant le Conseil d'Etat". S'agissant de l'ordonnance relative à la monnaie et au crédit, elle précise en son article 107 al. 5 que les décisions de la Commission bancaire relèvent de la compétence du Conseil d'Etat, tandis que l'article 87 dispose que les décisions individuelles prises par le Conseil de la monnaie et du crédit en vertu des articles 82, 84 et 85 de l'ordonnance, ne sont susceptibles de recours devant le Conseil d'Etat qu'après deux refus, la seconde demande ne pouvant être introduite que dix (10) mois francs après notification du refus à la première demande".

L'article 48 al. 5 de la loi minière de 2001 dispose que les décisions du conseil d'administration de l'Agence nationale du patrimoine minier et de l'Agence nationale de la géologie et du contrôle minier "peuvent faire l'objet de recours auprès du Conseil d'Etat dans un délai de trente (30) jours, à compter de la date de leur notification". Enfin, dans le secteur boursier, le décret législatif relatif à la bourse des valeurs mobilières dispose en son article 9 qu'en cas de refus ou de limitation d'agrément en vue de l'exercice de la profession d'intermédiaire en opérations de Bourse, le demandeur peut introduire un recours en annulation devant le Conseil d'Etat dans un délai d'un (1) mois à dater de la notification de la décision de la commission. Quant à l'article 57 du texte précité, il précise que "les décisions de la chambre statuant en matière disciplinaire sont susceptibles d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat dans un délai d'un (1) mois, à compter de la notification de la décision contestée".

A cette compétence de principe, le législateur pose toutefois une exception en ce qu'il donne compétence au juge judiciaire pour connaître des recours formés contre certaines décisions du Conseil de

la concurrence ⁽⁴³⁾. Tandis que les décisions de rejet des opérations de concentration sont susceptibles d'un recours devant le Conseil d'Etat, les injonctions, les mesures provisoires et les sanctions prononcées par le Conseil de la concurrence "peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la Cour d'Alger, statuant en matière commerciale, par les parties concernées ou par le ministre chargé du commerce".

De telles dispositions heurtent de front la Constitution en son article 153 qui dispose que "l'organisation, le fonctionnement et les autres attributions de la Cour Suprême, du Conseil d'Etat et du Tribunal des Conflits, sont fixés par une loi organique". Dans la mesure où c'est la loi organique qui détermine les attributions du Conseil d'Etat, il n'appartient pas au législateur ordinaire de lui fixer des compétences nouvelles, ni de confirmer celles qui lui sont reconnues par la loi organique, ni de déroger aux règles de compétence telles que prévues par ladite loi organique.

Saisi en vue d'apprécier la conformité du règlement intérieur de l'Assemblée populaire nationale à la Constitution, le Conseil constitutionnel n'a pas manqué de rappeler le statut de la loi organique dans l'ordonnancement juridique en ces termes :

"Considérant que l'alinéa 1er de l'article 59 du règlement intérieur, objet de saisine, soumet tout projet ou proposition de loi dont l'une ou plusieurs de ses dispositions relèvent du domaine de la loi organique, aux procédures d'examen et d'adoption des lois organiques ; qu'il s'ensuit que la ou les dispositions figurant dans le même texte et relevant du domaine de la loi ordinaire seront également examinées et adoptées suivant les mêmes procédures d'adoption de la loi organique;

Considérant que le domaine d'intervention de la loi ordinaire et celui de la loi organique sont définis successivement aux articles 122 et 123 ainsi que par d'autres dispositions de la Constitution ; que le constituant a prévu, pour l'une et l'autre des procédures d'adoption différentes ; que la loi organique est, contrairement à la loi ordinaire,

43. Ordonnance n° 03-03 du 19 juillet 2003 relative à la concurrence, op. cit.

adoptée en vertu des alinéas 2 et 3 de l'article 123 de la Constitution à la majorité absolue des députés et est soumise, avant sa promulgation, obligatoirement à un contrôle de conformité à la Constitution;

Considérant que la répartition constitutionnelle des compétences entre le domaine de la loi organique et celui de la loi ordinaire et leur soumission à des procédures d'adoption différentes découlent du principe de la hiérarchie des normes dans l'ordre juridique interne qui impose que la loi organique de par sa position dans celui-ci et la loi ordinaire ne peuvent intervenir que dans le domaine et selon les procédures que leur fixe la Constitution ; qu'il s'ensuit que l'Assemblée populaire nationale ne saurait soumettre la ou les dispositions relevant du domaine de la loi ordinaire aux mêmes procédures d'adoption prévues pour la loi organique" (44).

Dans un autre avis ayant trait au contrôle de la constitutionnalité du texte portant statut de la magistrature, le Conseil constitutionnel ajoute : "Considérant que le constituant a différencié les lois organiques des lois ordinaires de par la terminologie constitutionnelle et les procédures à respecter lors de leur élaboration et adoption ainsi que par le domaine réservé à chacune d'elles" (45).

Le même considérant est repris par le Conseil à l'occasion du contrôle de conformité de la loi organique relative au Conseil supérieur de la magistrature où il considère "que le constituant a établi la distinction entre les lois organiques et les lois ordinaires quant à la terminologie constitutionnelle, aux procédures devant être observées lors de l'élaboration et l'adoption ainsi qu'au domaine réservé à chacune d'elles" (46).

44. Avis n° 10/A.R.I./C.C./2000 du 13 mai 2000 relatif à la conformité du règlement intérieur de l'Assemblée populaire nationale à la Constitution, JORA n° 46 du 30-07-2000.

45. Avis n° 02/A.LO/CC/04 du 22 août 2004 relatif au contrôle de conformité de la loi organique portant statut de la magistrature à la Constitution, JORA n° 57 du 8 septembre 2004.

46. Avis n° 03/A.LO/CC/04 du 22 août 2004 relatif au contrôle de conformité de la loi organique fixant la composition, le fonctionnement et les attributions du Conseil supérieur de la magistrature à la Constitution, JORA n° 57 du 8 septembre 2004.

Dans un avis plus récent relatif au contrôle de conformité de la loi organique relative à l'organisation judiciaire à la Constitution, le Conseil constitutionnel estime :

"Considérant que le principe constitutionnel relatif à la répartition des compétences commande au législateur de veiller au respect, dans l'exercice de ses prérogatives législatives, tant du domaine que de l'objet du texte qui lui est soumis, dans les strictes limites de la Constitution ; que, ceci étant, il ne peut y insérer de dispositions ou de matières relevant, en vertu de la Constitution, de domaines d'autres textes" ;

Considérant que le législateur a inséré dans les articles 5, 6, 7, 8, 27 et 28 de la loi organique, objet de saisine, des dispositions sans lien avec l'organisation judiciaire ; que d'une part, les articles 5, 7, 8 et 27 contiennent des matières relevant du domaine des lois organiques fixant l'organisation, le fonctionnement et les autres attributions de la Cour suprême, du Conseil d'Etat et du Tribunal des Conflits, conformément à l'article 153 de la Constitution ; que d'autre part, les articles 6 et 28 contiennent des matières qui relèvent du domaine législatif tel que défini par l'article 122 de la Constitution ;

Considérant qu'en outre, les articles 5, 6, 7, 8, 27 et 28 reproduisent littéralement, dans leur teneur, des dispositions constitutionnelles ou légales ; que cela ne constitue pas en soi un acte législatif qui entre dans le domaine de la loi organique, objet de saisine ;

Considérant en conséquence, qu'en insérant dans la loi organique, objet de saisine, des dispositions prévues ou réservées par le constituant à d'autres textes de lois, le législateur aura méconnu le principe constitutionnel de la répartition des compétences ;

Considérant que le législateur est tenu, dans l'exercice de ses compétences législatives, de respecter la répartition constitutionnelle des domaines de chacune des deux lois susvisées⁽⁴⁷⁾.

47. Avis n° 01/A.LO / CC/05 du 17 juin 2005 relatif au contrôle de conformité de la loi organique relative à l'organisation judiciaire à la Constitution, JORA n° 51 du 20 juillet 2005.

En somme, le Conseil constitutionnel estime que le législateur ne peut reproduire littéralement, dans leur teneur, des dispositions légales ordinaires dans le corps d'un texte de loi organique ; qu'en parallèle, la reproduction de dispositions relevant d'une loi organique dans une loi ordinaire ne peut constituer en soi un acte législatif qui entre dans le domaine de la loi ordinaire.

Par ailleurs, si l'insertion dans une loi organique de dispositions prévues ou réservées par le constituant à d'autres textes de lois n'est pas conforme à la Constitution, il s'ensuit tout logiquement que l'insertion dans une loi ordinaire de règles relevant de la loi organique méconnaît le principe constitutionnel de la répartition des compétences.

En conséquence, il apparaît clairement qu'en attribuant compétence au Conseil d'Etat pour connaître du contentieux des actes des autorités administratives indépendantes comme en lui soustrayant une partie du contentieux des décisions du Conseil de la concurrence et ce, au moyen de lois ordinaires, le législateur semble avoir méconnu tant la répartition constitutionnelle des domaines de la loi organique et de la loi ordinaire que le principe de la hiérarchie des normes qui détermine le rang des règles dans l'ordonnement juridique. Dans le cas du Conseil de la concurrence, on s'aperçoit ainsi que la solution française de la compétence judiciaire ne peut être transposée de manière mécanique en droit algérien sans soulever des problèmes juridiques inextricables.

2. - Le caractère dérogatoire de la procédure contentieuse

Un tel caractère spécifique ou dérogatoire peut être perçu dans trois volets de la procédure contentieuse devant le Conseil d'Etat : il s'agit du recours administratif préalable, de la question des délais de recours, enfin du sursis à exécution des décisions prises par les autorités administratives indépendantes.

a - La question du recours administratif préalable

Le Conseil d'Etat a pu juger que les recours dirigés contre une décision de la Commission bancaire demeurent régis par les dispositions de la loi relative à la monnaie et au crédit qui dérogent au Code de procédure civile en ce qu'elles ne prévoient pas de recours administratif préalable et se contentent d'exiger que le recours contentieux soit formé dans un délai de 60 jours ⁽⁴⁸⁾. Par analogie, on peut soutenir que toutes les fois qu'un texte institutif d'une autorité administrative indépendante prévoit un délai de recours spécifique contre les décisions de l'organe en cause, il pose des règles dérogoires au droit commun : le législateur soustrait ainsi la matière aux dispositions du Code de procédure civile ayant trait au recours administratif obligatoire.

La même règle peut être étendue aux décisions individuelles prises par le Conseil de la monnaie et du crédit. Toutefois, l'ordonnance de 2003 prévoit en son article 87 que s'agissant de la constitution de banques et d'établissements financiers, de bureaux de représentation de banques étrangères ou de succursales de banques et établissements financiers étrangers les décisions prises par le Conseil "ne sont susceptibles de recours devant le Conseil d'Etat qu'après deux refus, la seconde demande ne pouvant être introduite que dix (10) mois francs après notification du refus à la première demande". Par ailleurs, le recours doit être présenté dans un délai de soixante (60) jours à dater de la notification de la décision et n'est ouvert qu'aux personnes physiques ou morales directement visées ⁽⁴⁹⁾. A la lecture de telles dispositions, on peut soutenir que les personnes concernées par une décision de refus ne sont pas tenues de formuler un recours administratif préalable pour deux raisons : d'une part, la seconde demande peut être assimilée à un recours gracieux ; en outre, dans la mesure où l'ordonnance

48. CE 01-04-2003, *Algerian International Bank c/Gouverneur de la Banque d'Algérie*, Revue du Conseil d'Etat, n° 3, 2003, p. 135.

49. Art. 65 al. 5 et 6 de l'ordonnance n° 03-11 du 26 août 2003 relative à la monnaie et au crédit, *op. cit.*

relative à la monnaie et au crédit précise des délais de recours en dehors de la référence aux règles de droit commun telles que prévues par le Code de procédure civile, il y a lieu d'exclure l'obligation du recours administratif préalable.

En application d'une telle règle jurisprudentielle, les recours formés contre les décisions de l'ARPT, de la COSOB, de la Chambre disciplinaire placée auprès de la COSOB, de l'Agence nationale du patrimoine minier, de l'Agence nationale de la géologie et du contrôle minier, sont dispensés du recours administratif préalable prévu par le Code de procédure civile. Ne restent en somme que les décisions de la CREG⁽⁵⁰⁾, à propos desquelles le législateur se contente de préciser qu'elles peuvent faire l'objet d'un recours juridictionnel devant le Conseil d'Etat, ainsi que les décisions du Conseil de la concurrence en matière de concentration⁽⁵¹⁾ : en l'absence de dispositions spécifiques, on peut soutenir que les recours y ayant trait obéissent aux règles définies par le Code de procédure civile en matière de recours administratif préalable⁽⁵²⁾.

b - Le maquis des délais de recours

L'article 280 du Code de procédure civile dispose que "le recours devant la Cour suprême doit être introduit dans les deux mois à compter de la notification de la décision de rejet total ou partiel du recours administratif ou de l'expiration du délai prévu à l'article 279 en cas de silence gardé par l'autorité administrative"⁽⁵³⁾.

50. Art. 139 de la loi n° 2002-01 du 5 février 2002 relative à l'électricité et à la distribution du gaz par canalisations, op. cit.

51. S'agissant des recours contre les décisions réprimant les pratiques restrictives, la compétence du juge judiciaire exclut l'idée de recours administratif préalable qui est spécifique à la procédure devant le Conseil d'Etat.

52. L'art. 19 al. 3 de l'ordonnance n° 03-03 du 19 juillet 2003 relative à la concurrence précitée dispose que "la décision de rejet de la concentration peut faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat". Il est à signaler que l'article 21 de l'ordonnance précitée permet au gouvernement d'autoriser, à la demande des parties ou d'office, la réalisation d'une concentration rejetée par le Conseil de la concurrence et ce, lorsque l'intérêt général le justifie.

53. Il s'agit bien entendu de recours devant le Conseil d'Etat auquel ont été transférées les compétences de la Chambre administrative de la Cour suprême.

De telles dispositions, qui constituent le droit commun en matière de délais de recours dans le domaine du contentieux administratif, sont toutefois mises à rude épreuve par la plupart des textes régissant les différentes autorités administratives indépendantes, d'où l'absence d'homogénéité et de simplicité qui peut être source de méprise et de confusion.

Ainsi, en vertu de l'ordonnance relative à la monnaie et le crédit, les recours contre les décisions de la Commission bancaire statuant en matière répressive doivent être formés dans un délai de soixante (60) jours à dater de la notification de la décision ⁽⁵⁴⁾. Le même délai est retenu s'agissant des recours contre les décisions individuelles du Conseil de la monnaie et du crédit. A première vue, le texte n'innove en rien par rapport aux dispositions du Code de procédure civile. En réalité, les deux types de délais ne sont pas identiques dans la mesure où le Code de procédure civile adopte le mode de computation en mois tandis qu'en matière bancaire, le législateur opte pour le mode de calcul en jours. Ainsi, le délai de deux mois ne correspond pas nécessairement à celui de soixante jours. Il peut être plus long comme dans l'hypothèse où il englobe les mois de décembre et janvier, soit soixante-deux jours ; il peut être plus court comme dans le cas où il englobe les mois de janvier et février dans l'hypothèse où ce dernier ne comprend que vingt-huit jours, soit cinquante-neuf jours.

En matière boursière comme en matière de télécommunications, les décisions respectives de la chambre statuant en matière disciplinaire et du conseil de l'autorité de régulation (ARPT) peuvent faire l'objet d'un recours auprès du Conseil d'Etat dans le délai d'un mois (1) à compter de leur notification ⁽⁵⁵⁾. Les recours contre les décisions du Conseil de la concurrence peuvent être introduits dans le même délai

54. Art. 107 de l'ordonnance n° 03-11 du 26 août 2003 relative à la monnaie et au crédit, op. cit.

55. Article 57 du décret législatif n° 93-10 du 23 mai 1993 modifié et complété relatif à la bourse des valeurs mobilières, op. cit. et art. 17 de la loi n° 2000-03 du 5 août 2000 fixant les règles générales relatives à la poste et aux télécommunications, op. cit.

d'un (1) mois devant la Cour d'Alger statuant en matière commerciale; toutefois, ce délai est ramené à huit (8) jours lorsque le recours est intenté contre les mesures provisoires ⁽⁵⁶⁾.

En matière minière, les décisions des conseils d'administration des deux autorités de régulation que sont l'Agence nationale du patrimoine minier et l'Agence nationale de la géologie et du contrôle minier, sont susceptibles d'un recours devant le Conseil d'Etat dans le délai de trente (30) jours à compter de la date de leur notification ⁽⁵⁷⁾.

Enfin, dans le cas des décisions de la Commission de régulation en matière d'électricité et de gaz, la loi se contente de préciser qu'elles peuvent faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat sans fixer de délais ⁽⁵⁸⁾. Dans ce cas de figure, c'est le droit commun du Code de procédure civile qui reprend ses droits : on y applique donc le délai de deux (2) mois tel que fixé à l'article 280 du Code précité.

En définitive, le terme de maquis utilisé à propos des délais de recours contre les décisions des différentes autorités de régulation n'est pas exagéré dans la mesure où le législateur utilise tantôt le mode de computation en mois, tantôt en jours, que ces délais sont multipliés à l'excès sans qu'il y ait de motifs sérieux de nature à justifier une telle multitude : deux mois, soixante jours, un mois, trente jours et enfin huit jours !

c - Le sursis à exécution

S'il est admis que les actes unilatéraux de l'administration bénéficient d'une présomption de légalité et du privilège du préalable qui en fondent l'exécution immédiate, même dans le cas où ils font l'objet d'un recours en annulation devant le juge administratif, il reste que dans des cas extrêmes, une telle exécution comporte des risques

56. Art. 63 de l'ordonnance n° 03-03 du 19 juillet 2003 relative à la concurrence, op. cit. Il est à signaler que les recours devant la Cour d'Alger statuant en matière commerciale ne sont pas soumis à la règle du recours administratif préalable comme en matière de contentieux administratif devant le Conseil d'Etat.

57. Art. 48 de la loi n° 2001-10 du 3 juillet 2001 portant loi minière, op. cit.

58. Art. 139 de la loi n° 2002-01 du 5 février 2002 relative à l'électricité et à la distribution du gaz par canalisations, op. cit

majeurs et des effets irréparables dans le cas notamment où l'acte portant infliction d'une sanction viendrait à être annulé par le juge de l'excès de pouvoir.

Une telle préoccupation a été prise en charge par le Code de procédure civile dont l'article 283 alinéa 2 dispose que "le président de la chambre administrative peut ordonner, à titre exceptionnel et à la requête expresse du demandeur, qu'il soit sursis à l'exécution de la décision attaquée" ⁽⁵⁹⁾. Certes, de telles dispositions ne consacrent point le principe du sursis à exécution comme un droit reconnu au profit de la partie demanderesse dans la mesure où la loi précise qu'il ne peut être ordonné qu'à titre exceptionnel ; il s'agit toutefois d'une avancée certaine dans la voie du renforcement du principe de légalité qui commande que le juge puisse astreindre l'administration au respect de la règle de droit dans le cadre d'une procédure exceptionnelle comme en matière de sursis ⁽⁶⁰⁾. Il en serait ainsi toutes les fois où le juge administratif, avant même de se prononcer sur le fond de l'affaire, constate que la décision administrative qui lui est soumise est entachée d'une illégalité manifeste. L'effet suspensif du recours paralyserait ainsi une décision qui, si elle devait être exécutoire, aurait des effets néfastes sur le devenir de l'entreprise ayant fait l'objet de la sanction soumise à l'appréciation du juge. Que l'on songe, par exemple, au retrait d'agrément à une banque qui conduit à sa mise en liquidation et qui viendrait à être annulé quelques années plus tard par le Conseil d'Etat. Seul le sursis à exécution de la décision portant retrait de l'agrément aurait pu, dans ce cas de figure, sauver la banque de la liquidation.

59. Dans la mesure où les compétences de la chambre administrative ont été transférées au Conseil d'Etat, c'est le Président de cette Haute juridiction qui hérite d'une telle attribution.

60. Procédure qui diffère du référé administratif. Sur la question, V.M. Bennacer, "Les procédures d'urgence en matière administrative", Revue du Conseil d'Etat, n° 4, 2003, p. 54 ; M.S. KHERRAZ, "La nature du contentieux en matière de sursis à exécution des actes administratifs", Etudes Juridiques, n° 2, 2002, p. 47 (Dirassat Quanounia, en arabe).

Ainsi, le sursis à exécution des décisions des autorités administratives indépendantes statuant en matière économique n'est pas simplement une règle de procédure et ce, en raison des intérêts économiques et financiers en jeu et qui peuvent être considérables. C'est pourquoi l'on estime qu'il constitue une garantie dont doivent bénéficier les personnes et entreprises justiciables des autorités administratives indépendantes dans le cadre de la mise en œuvre de leur fonction répressive, même s'il y a lieu de laisser au juge un pouvoir d'appréciation lui permettant de statuer en fonction des circonstances de l'affaire sur des conclusions à fin de sursis.

Quant aux textes régissant les diverses autorités administratives indépendantes, ils reprennent pour la plupart les mêmes dispositions qui rejettent le sursis à exécution en ces termes : les recours relèvent de la compétence du Conseil d'Etat, "ils ne sont pas suspensifs d'exécution" ⁽⁶¹⁾. C'est le cas de l'ordonnance relative à la monnaie et le crédit dans ses dispositions ayant trait à la Commission bancaire, c'est également le cas de la législation applicable en matière de télécommunications ou en matière minière. De telles dispositions, qui heurtent de front le droit commun en matière de contentieux administratif, limitent les pouvoirs du juge, qui est ainsi dépossédé d'un pouvoir d'appréciation que lui reconnaît le Code de procédure civile, comme elles fragilisent la situation des entreprises ayant fait l'objet de sanctions illégales. Si l'on compare le cas algérien au droit français, force est de constater qu'en France, il est admis que la faculté de demander le sursis à exécution, qui ne constitue point un droit à en bénéficier, est considérée comme "une exigence constitutionnelle : le Conseil constitutionnel y voit en effet une garantie essentielle des droits de la défense" ⁽⁶²⁾. Ainsi apparaissent les lacunes de la législation algérienne en matière de protection des droits auxquels peuvent prétendre les

61. Art 107 in fine de l'ordonnance n° 03-11 du 26 août 2003 relative à la monnaie et le crédit, op. cit.

62. M. Delmas-Marty et C. Teitgen-Colly, Punir sans juger ? De la répression administrative au droit administratif pénal, Economica, Paris, 1992, p. 120.

agents économiques dans le cadre de la mise en œuvre de procédures répressives devant les autorités administratives indépendantes.

Il faut cependant signaler le cas particulier des décisions du Conseil de la concurrence qui relèvent du contrôle du juge judiciaire et non de la juridiction administrative. L'article 63 de l'ordonnance relative à la concurrence dispose que "le recours auprès de la Cour d'Alger n'est pas suspensif des décisions du Conseil de la concurrence. Toutefois, le président de la Cour d'Alger peut décider, dans un délai n'excédant pas quinze (15) jours, de surseoir à l'exécution des mesures prévues aux articles 45 et 46 ci-dessus prononcées par le Conseil de la concurrence, lorsque des circonstances ou des faits graves l'exigent" ⁽⁶³⁾.

Enfin, dans le cas des textes relatifs à la bourse des valeurs mobilières et à l'électricité et la distribution de gaz par canalisations, le législateur reste muet sur la question de l'effet suspensif ou non suspensif du recours juridictionnel.

Ainsi, s'agissant de la CREG, la loi prévoit en son article 139 que "les décisions de la commission de régulation sont motivées. Elles peuvent faire l'objet d'un recours juridictionnel devant le Conseil d'Etat". Quant à l'effet suspensif ou non suspensif du recours, la loi reste muette sur la question, ce qui conduit à l'application des règles définies dans le Code de procédure civile.

Reste le cas particulier de la COSOB qui ne manque pas d'intriguer dans la mesure où le texte législatif y ayant trait prévoit que le recours contre les décisions réglementaires de l'organe peut être suspensif d'exécution ⁽⁶⁴⁾ tandis qu'à propos des décisions prises par la Chambre

63. Les articles 45 et 46 visent les sanctions pécuniaires, la publication, la diffusion ou l'affichage de la décision du Conseil, les mesures provisoires destinées à suspendre les pratiques présumées restrictives.

64. L'art. 33 du décret législatif n° 93-10 du 23 mai 1993 modifié et complété relatif à la bourse des valeurs mobilières dispose : "en cas de recours judiciaire, le sursis à exécution des dispositions du règlement objet du recours peut être ordonné si ces dispositions sont susceptibles d'entraîner des conséquences manifestement excessives ou si des faits nouveaux d'une exceptionnelle gravité sont intervenus depuis leur publication". Il convient de préciser qu'il s'agit en fait d'un recours juridictionnel (et non judiciaire) qui relève de la compétence du Conseil d'Etat.

statuant en matière disciplinaire, la loi ne donne aucune indication sur le caractère suspensif ou non suspensif du recours, se contentant de prévoir que "les décisions de la chambre statuant en matière disciplinaire sont susceptibles d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat dans un délai d'un (1) mois, à compter de la notification de la décision contestée. Le recours est instruit et jugé dans un délai de six (6) mois à compter de son enregistrement" ⁽⁶⁵⁾.

A la lecture de pareilles dispositions, on peut penser que la célérité qu'impose le législateur au Conseil d'Etat dans le traitement du recours explique l'absence de référence au caractère suspensif du recours. Toutefois, une telle explication ne peut remettre en cause les termes de l'article 283 alinéa 2 du Code de procédure civile qui demeurent applicables en la matière faute de dispositions contraires expresses.

En somme et compte tenu des pouvoirs exorbitants dont disposent les autorités administratives indépendantes, il y a lieu de songer à mieux en encadrer l'exercice de sorte que soient préservées les garanties fondamentales auxquelles sont en droit d'aspirer les entreprises en ce qu'aucun fondement sérieux ne permet l'exclusion du sursis à exécution. C'est la solution consacrée par la jurisprudence du Conseil d'Etat qui a accueilli favorablement un recours à l'effet de surseoir à l'exécution d'une décision de la Commission bancaire prononcée à l'encontre d'une banque et portant désignation d'un liquidateur ⁽⁶⁶⁾.

II - LE CONTENTIEUX DE LA RESPONSABILITÉ

Les autorités administratives indépendantes exercent des compétences multiples et variées. Dans la mesure où elles édictent des règlements, disposent d'un pouvoir d'autorisation en vue de l'accès au

65. Ibid. Art. 57 (dans sa nouvelle rédaction contenue dans la loi n° 03-04 du 17 février 2003 modifiant et complétant le décret législatif n° 93-10 du 23 mai 1993 modifié et complété relatif à la bourse des valeurs mobilières, op. cit.).

66. CE Ord. 30-12-2003, Actionnaires B.C.I.A. c/Commission bancaire, Revue du Conseil d'Etat, n° 6, 2005, p. 72.

marché, exercent des compétences répressives, leurs décisions sont susceptibles de porter atteinte aux intérêts des entreprises exerçant dans le secteur d'activité placé sous leur contrôle.

Si les textes institutifs des autorités administratives indépendantes soumettent les actes de ces dernières au contrôle du juge de l'excès de pouvoir, soit le Conseil d'Etat, à l'exception des décisions du Conseil de la concurrence qui relèvent pour partie du juge ordinaire, soit la chambre commerciale de la Cour d'Alger, il n'en est pas de même s'agissant des actions tendant à mettre en jeu la responsabilité de ces mêmes organes à l'occasion de l'exercice de leurs compétences de régulation dans le secteur d'activité placé sous leur contrôle. Ce qui implique le retour aux règles de droit commun régissant le domaine de la responsabilité des personnes publiques et des autorités administratives.

De telles règles posent toutefois problème en ce que le Code de procédure civile n'a pas été actualisé pour tenir compte de la consécration de la catégorie des autorités administratives indépendantes. Par ailleurs, et quant à la solution au fond des litiges, les flottements de la jurisprudence ne sont pas pour établir des règles claires quant au droit applicable dans le domaine de la responsabilité de ces organes comme de celle de l'administration d'une manière générale.

A. - Les carences de la loi

Toutes les autorités administratives indépendantes exercent des prérogatives de puissance publique. Toutefois, et contrairement aux structures administratives classiques, les autorités de régulation sont dotées d'une multitude de prérogatives nécessaires à l'exercice de leur mission régulatrice. On peut répertorier parmi ces nombreuses attributions : un pouvoir réglementaire, un pouvoir de décision administrative individuelle d'autorisation, un pouvoir de sanction, des pouvoirs d'injonction, des pouvoirs d'enquête, un pouvoir d'arbitrage et de règlement des différends.

A l'occasion de l'exercice de telles prérogatives, les autorités administratives indépendantes sont susceptibles de porter atteinte aux droits et intérêts des agents économiques placés sous leur autorité.

Il s'agit de déterminer en somme le juge compétent pour connaître des recours de pleine juridiction intentés contre de tels organes dans le cas où leur action - ou leur carence - est à l'origine d'un préjudice subi par l'agent économique.

De tels développements méritent toutefois d'être complétés en faisant une référence particulière aux recours en responsabilité dirigés contre le Conseil de la concurrence.

1 - Le dispositif de droit commun

L'article 276 alinéa 2 du Code de procédure civile prévoit certes que dans le cas de figure qui nous concerne, le requérant peut joindre au recours en annulation de la décision litigieuse une requête ou des conclusions à fin d'indemnisation ⁽⁶⁷⁾. Ainsi, il suffit à l'entreprise en cause d'intenter un recours pour excès de pouvoir auquel elle joint des conclusions à fin d'indemnisation pour le préjudice subi du fait de l'acte administratif incriminé.

Toutefois, dans certaines circonstances, l'autorité de régulation peut porter préjudice à une entreprise par ses agissements sans prendre de décision susceptible d'être attaquée par la voie du recours pour excès de pouvoir. A titre d'exemple, on peut imaginer des informations rendues publiques par la Commission d'organisation et de surveillance des opérations de bourse faisant état d'une procédure disciplinaire engagée à l'encontre d'un intermédiaire en opérations de bourse et qui peuvent causer un préjudice certain à l'entreprise, notamment lorsqu'une telle procédure n'aboutit pas. L'intermédiaire, qui a pu de ce fait perdre une partie de sa clientèle, ne peut évidemment engager de recours pour excès de pouvoir en la matière, il ne peut qu'intenter une action en responsabilité dirigée contre l'autorité de régulation en cause. Tel est également le cas d'une banque qui subit un préjudice du fait d'un règlement édicté par le Conseil de la monnaie et du crédit. Dans la mesure où elle ne peut se prévaloir de l'illégalité de la mesure

67. Art. 276 al. 2 : "La chambre administrative de la cour suprême peut connaître, nonobstant toutes dispositions contraires, des conclusions connexes contenues dans la même requête ou dans une requête connexe à la précédente, tendant à la réparation du dommage imputable à la décision attaquée".

réglementaire devant le juge de l'excès de pouvoir, elle ne peut que saisir le juge en vue d'obtenir réparation du préjudice subi. La question qui se pose est de savoir devant quel juge intenter pareille action.

Lorsque l'autorité administrative indépendante ne bénéficie pas de la personnalité juridique, à l'instar du Conseil de la monnaie et du crédit ou de la Commission bancaire, l'action en responsabilité est dirigée contre l'Etat. Ici, et en vertu de l'article 7 du Code de procédure civile, la chambre administrative de la Cour est compétente pour accueillir un tel recours. Par contre, lorsque l'autorité de régulation bénéficie de la personnalité morale, la question de la compétence se pose avec acuité en raison d'une rédaction défectueuse de l'article 7 précité, ainsi libellé :

Art.7. — "Les Cours connaissent, en premier ressort et à charge d'appel devant la Cour suprême de toutes les affaires, quelle que soit leur nature, où est partie l'Etat, la wilaya, la commune ou un établissement public à caractère administratif suivant les règles de compétences ci-après :

1 — (...);

2 - Sont de la compétence des Cours dont la liste et la compétence territoriale sont fixées par voie réglementaire:

- (...);

- (...);

- le contentieux relatif à la responsabilité civile de l'Etat, de la wilaya, de la commune ou d'un établissement public à caractère administratif tendant à la réparation des dommages".

Une telle rédaction limite la compétence des Cours au contentieux né de la responsabilité de l'Etat, de la commune ou d'un établissement public à caractère administratif. Dans la mesure où la plupart des autorités de régulation sont dotées de la personnalité morale, l'Etat ne peut répondre de leurs actes comme dans le cas du Conseil de la monnaie et du crédit ou de la Commission bancaire. Par ailleurs, la notion d'établissement public à caractère administratif ne peut englober celle

d'autorités administratives indépendantes en ce qu'elles ne sont soumises ni à un contrôle de tutelle, ni à un contrôle hiérarchique.

On se retrouve ainsi devant un vide que le législateur n'a pas cru devoir combler à l'occasion de l'amendement du Code de procédure civile en 1990, année où ont été institués le Conseil supérieur de l'information ⁽⁶⁸⁾, le Conseil de la monnaie et du crédit et la Commission bancaire ⁽⁶⁹⁾.

Face à un tel vide juridique, on est tenté de conclure que contrairement à une opinion doctrinale répandue, le législateur algérien n'a pas opté pour un critère organique en vue de la répartition des compétences entre juge administratif et juge judiciaire : il ne s'agit que d'énumération législative de certaines personnes publiques dont le contentieux relève de la compétence du juge administratif. Un tel critère devient inopérant dès que l'on quitte les catégories classiques de personnes publiques pour envisager le régime contentieux applicable à des organes sui generis, comme dans le cas des autorités administratives indépendantes. Il est ainsi nécessaire de songer à modifier les termes de l'article 7 en consacrant un véritable critère organique fondé sur la notion de "personne morale de droit public". Outre l'Etat, la wilaya, la commune, l'établissement public à caractère administratif, la notion engloberait la catégorie des autorités administratives indépendantes. On peut arguer que certaines d'entre elles ne bénéficient pas de la personnalité morale : la question ne se pose pas en ce que c'est l'Etat qui répond des actes des organes sans personnalité juridique qui lui sont rattachés comme dans le cas de la Commission bancaire ou du Conseil de la monnaie et du crédit.

68. Loi n° 90-07 du 3 avril 1990 relative à l'information, JORA n° 14 du 04-04-1990.

69. A signaler que les organes en cause ont été institués respectivement en date du 3 avril 1990 pour le Conseil supérieur de l'information et du 14 avril 1990 pour le Conseil de la monnaie et du crédit et la Commission bancaire, tandis que le Code de procédure civile a été amendé en date du 18 août 1990, soit postérieurement à l'édiction des deux lois.

2 - Le dispositif relatif à la concurrence

L'ordonnance de 2003 se contente de prévoir en son article 63 que "les décisions du Conseil de la concurrence peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la cour d'Alger, statuant en matière commerciale, par les parties concernées ou par le ministre chargé du commerce, dans un délai ne pouvant excéder un mois à compter de la date de réception de la décision. Le recours formulé contre les mesures provisoires visées à l'article 46 ci-dessus est introduit dans un délai de huit (8) jours".

L'incertitude que l'on relève à la lecture de telles dispositions a trait au juge compétent pour apprécier la mise en jeu de la responsabilité du Conseil de la concurrence du fait de ses décisions ou de ses carences ⁽⁷⁰⁾.

En effet, le législateur s'est contenté de prévoir des actions en réparation à l'encontre des entreprises responsables de pratiques restrictives de concurrence et ce, devant les juridictions civiles ou commerciales. Ainsi, l'article 48 de l'ordonnance de 2003 prévoit que "toute personne physique ou morale qui s'estime lésée par une pratique restrictive telle que prévue par la présente ordonnance, peut saisir pour réparation la juridiction compétente conformément à la législation en vigueur". Les entreprises victimes des pratiques restrictives de concurrence peuvent ainsi saisir le Conseil de la concurrence, de sorte qu'il soit mis fin à de telles pratiques, et intenter parallèlement à l'encontre des entreprises responsables de telles pratiques une action en réparation du préjudice subi devant les tribunaux.

Quant aux entreprises poursuivies et sanctionnées par le Conseil de la concurrence, bénéficient-elles d'un droit à réparation dans le cas où les sanctions prononcées à leur encontre sont annulées par la chambre commerciale de la cour d'Alger ? Lorsqu'à des conclusions à fin d'annulation d'une décision du Conseil de la concurrence sont jointes des demandes en indemnisation fondées sur l'illégalité d'une telle déci-

70. Si en France, l'action en responsabilité est dirigée contre l'Etat en raison de l'absence de personnalité juridique du Conseil de la concurrence, l'institution en cause dispose de la personnalité morale en droit algérien.

sion, doit-on retenir la compétence de la cour d'Alger ? Le juge administratif ne retrouve-t-il pas dans ce cas sa compétence de principe ?

Selon une première approche, on peut tout à fait admettre que la compétence du juge judiciaire est une compétence d'exception qui doit conduire à une interprétation restrictive des termes de la loi. A ce titre, on peut soutenir que le législateur a transféré au juge judiciaire, à titre exceptionnel, la compétence pour connaître des recours contre les décisions du Conseil de la concurrence. Il s'agit ainsi d'une compétence d'attribution qui ne peut faire échec à la compétence de principe du juge administratif. Dans la mesure où la loi reste muette sur les recours en responsabilité, le juge administratif pourrait recouvrer sa pleine compétence pour accueillir les recours en responsabilité mettant en cause le Conseil de la concurrence ⁽⁷¹⁾.

Une telle interprétation comporte cependant des risques majeurs de morcellement du contentieux de l'activité du Conseil de la concurrence. Elle conduit en effet les justiciables à intenter deux recours, l'un en annulation ou en réformation devant le juge judiciaire, l'autre en responsabilité devant le juge administratif. A propos de la même décision, il est tout à fait plausible d'aboutir à des solutions jurisprudentielles contradictoires. Or le transfert des compétences du juge administratif au profit du juge judiciaire est principalement fondé sur un argument d'unification des règles de compétence au sein d'un même ordre de juridictions. En effet, l'ordonnance relative à la concurrence admet que les personnes physiques ou morales qui s'estiment lésées par une pratique restrictive peuvent saisir le juge ordinaire en vue d'obtenir réparation du préjudice subi du fait de l'entreprise qui en est l'auteur ⁽⁷²⁾. La cour d'Alger comme les autres juridictions de l'ordre judiciaire étant coiffées par la Cour suprême, il est ainsi permis à cette dernière de veiller à l'unification de la jurisprudence en matière

71. Dans un tel cas de figure, se poserait encore la question de l'applicabilité des dispositions de l'article 7 du Code de procédure civile.

72. Art. 48 de l'ord. 03-03 du 19 juillet 2003 relative à la concurrence, op. cit.

de concurrence ⁽⁷³⁾. Dans la mesure où le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence relève du juge judiciaire dont la compétence a été retenue pour trancher les litiges découlant de pratiques anticoncurrentielles, soit les actions en responsabilité ou en nullité engagées par les entreprises ayant subi un préjudice, il est tout à fait souhaitable que les contestations de toute sorte, qu'elles aient été traitées par le juge civil, le juge commercial ou le Conseil de la concurrence, puissent être tranchées en dernier ressort par une juridiction unique. Une telle solution comporte un avantage certain : le contrôle en dernière instance des comportements et pratiques restrictifs de concurrence serait placé entre les mains d'une même juridiction : en l'occurrence la Cour suprême. On irait ainsi vers la consécration d'un bloc de compétence au profit du juge judiciaire, peu importe la qualité d'autorité administrative conférée au Conseil de la concurrence.

Une telle solution, qui joue en faveur du justiciable comme elle a le mérite de la clarté, aurait dû toutefois faire l'objet d'une dérogation législative expresse afin d'éviter les conflits positifs ou négatifs de compétence entre les deux ordres de juridictions tels ceux survenus entre le Conseil d'Etat français et la cour d'appel de Paris dans le domaine boursier et qui ont nécessité l'intervention du Tribunal des conflits ⁽⁷⁴⁾.

B - Le droit applicable au fond du litige

Quel régime appliquer à la responsabilité des autorités administratives indépendantes ? S'agit-il des règles du Code civil ou au contraire d'un droit particulier et spécifique ? La question n'est pas sans intérêt en raison de l'absence d'une jurisprudence établie en la matière. Contrairement à une idée répandue dans les ouvrages traitant du contentieux administratif, le juge algérien n'a aucune position tranchée sur la question. Tantôt, il fait appel aux règles spécifiques du

73. L'art. 152 de la Constitution dispose que "La Cour Suprême constitue l'organe régulateur de l'activité des cours et tribunaux".

74. Cf. N. Decoopman "Le contrôle juridictionnel de l'action de la Commission des opérations de bourse. A propos de l'affaire Compagnie diamantaire d'Anvers", RFDA, 1994, p. 1139 et ss.

droit public, tantôt il fonde ses décisions sur les dispositions du Code civil. De tels flottements peuvent être perçus tant dans la jurisprudence de la Cour suprême que dans celle du Conseil d'Etat.

1 - La position de la Cour suprême

Durant une première période, la Cour suprême reproduit de manière plus ou moins fidèle la position de la jurisprudence française. Dans une décision du 3 juin 1965, elle admet la responsabilité sans faute de l'administration en ces termes : "Attendu qu'en raison des dangers que présente l'existence de telles installations, l'administration est responsable même sans faute, des dommages qu'elles peuvent causer" (75). Dans une autre affaire, la Cour suprême décide que "la responsabilité qui peut incomber à l'administration pour les dommages causés aux particuliers ne peut être régie sans autre considération par le Code civil. Cette responsabilité n'est ni générale ni absolue. Elle a ses propres règles qui varient selon les besoins" (76).

Enfin, dans une décision datée du 17 avril 1982, la chambre administrative de la Cour suprême décide de manière tranchante que "la responsabilité de l'administration est une responsabilité particulière soumise à des règles propres ; que les dispositions du Code (civil) lui sont étrangères et inapplicables" (77). A travers cette sentence, le juge algérien reprend textuellement la jurisprudence du Tribunal des conflits français dans son célèbre arrêt Blanco du 8 février 1873 (78).

Toutefois, dans une décision du 12 janvier 1985, la même chambre, présidée par le même magistrat, aboutit à une solution contraire en ce qu'elle accueille un appel fondé sur les dispositions de l'article 136 du

75. CS Ch. adm. 3 décembre 1965, Etat c/ Hattab Saïd, in H. Bouchahda et R. Kheloufi, Recueil d'arrêts. Jurisprudence administrative, OPU, Alger, 1985, p. 15.

76. CS ch. adm. 16 décembre 1966, Consorts de Bardiès-Montfa, RASJEP, n° 3, 1967, p. 563.

77. CS ch. adm. 17 avril 1982, Ministre de la santé et Directeur du secteur sanitaire de Collo c/Abdelmoumen Tahar et autres, Bulletin des Magistrats, 1982, n° spécial, p. 281.

78. V. J.-F. Lachaume, Les grandes décisions de la jurisprudence. Droit administratif, PUF, Paris, 1983, p. 12.

Code civil ayant trait à la responsabilité du commettant du fait de son préposé ⁽⁷⁹⁾. La même position est affirmée dans diverses autres décisions :

- 16 juillet 1988 : "Attendu qu'en motivant sa décision principalement par l'article 134 du Code civil, la cour d'Oran, statuant en matière administrative, a imputé l'entière responsabilité à la direction de l'hôpital qu'elle a condamné à payer la somme de 140.000,00 DA, qu'en l'espèce il existe réellement une faute de service, qu'il échet de confirmer la décision attaquée dans tous ses aspects dès lors que le montant de la réparation est équitable" ⁽⁸⁰⁾.

- 25 février 1989 : "L'article 127 du Code civil exonère totalement les intimés de toute responsabilité" ⁽⁸¹⁾.

- 5 mai 1990 : "Attendu que la question soulevée relève non pas de la responsabilité directe mais de la responsabilité du fait des choses prévue par l'article 138 du Code civil ; attendu que ces éléments suffisent à établir la négligence, l'imprévoyance et le manque de précau-

79. CS ch. adm. 12 janvier 1985, B.A.S. c/Ministre de l'intérieur, Revue Judiciaire, n° 4, 1989, p. 231. L'article 136 a été modifié en ces termes en vertu de la loi n° 05-10 du 20 juin 2005 modifiant et complétant l'ordonnance n° 75-58 du 26 septembre 1975, modifiée et complétée, portant Code civil, JORA n° 44 du 26 juin 2005 : " Le commettant est responsable du dommage causé par le fait dommageable de son préposé, lorsque cet acte a été accompli par celui-ci dans ou pendant l'exercice de ses fonctions ou à l'occasion de celles-ci.

Le lien de préposition existe, même lorsque le commettant n'a pas eu la liberté de choisir son préposé, du moment que celui-ci travaille pour le compte du commettant".

80. CS ch. adm. 16 juillet 1988, n° 52852, Revue Judiciaire, n° 1, 1991, p. 120. L'art. 134 du Code civil a été modifié comme suit : "Quiconque est tenu, en vertu de la loi ou d'une convention, d'exercer la surveillance sur une personne qui, à raison de sa minorité ou de son état mental ou physique, a besoin d'être surveillée, est obligé de réparer le dommage que cette personne a causé à un tiers par son acte dommageable.

Celui qui est tenu d'exercer la surveillance peut échapper à la responsabilité en prouvant qu'il a satisfait à son devoir de surveillance ou que le dommage se serait produit même si la surveillance avait été exercée avec la diligence requise".

81. CS ch. adm. 25 février 1989, n° 56392, Revue Judiciaire, n° 4, 1990, p. 193.

tion qui engage l'entière responsabilité des appelants conformément aux dispositions de l'article 138 du Code civil"⁽⁸²⁾.

- 13 janvier 1991 : "Il incombe à l'hôpital de dédommager les ayants-droit de la victime conformément à l'article 124 du Code civil..."⁽⁸³⁾.

- 1er juillet 1996 : "qu'il s'ensuit que la responsabilité de l'équipe médicale est établie et par suite, celle de l'hôpital et ce, en application du principe de la responsabilité du commettant du fait des actes de son préposé tel que défini à l'article 136 du Code civil".⁽⁸⁴⁾

2 - La jurisprudence du Conseil d'Etat

A la lecture des différents arrêts de la Cour suprême, on est conduit à conclure que le juge algérien a procédé à la "privatisation" de la responsabilité de l'administration en ce qu'il se démarque de la jurisprudence française pour recourir de manière systématique aux dispositions du Code civil. Une telle affirmation est vite démentie si l'on se réfère aux premières décisions rendues par le Conseil d'Etat. C'est ainsi que dans l'une des premières affaires qui lui étaient soumises, il reprend à son compte la jurisprudence ancienne de la Cour suprême en ces termes : "Attendu que conformément à une jurisprudence constante, la responsabilité de l'administration pour les dommages causés aux particuliers du fait des agissements des personnes qu'elle emploie dans le service public ne peut être régie par les principes établis par le Code civil pour les rapports entre particuliers ; que cette responsabilité n'est ni générale, ni absolue, mais qu'elle a ses règles

82. CS ch. adm. 5 mai 1990, n° 65983, Revue Judiciaire, n° 1, 1994, p. 171.

83. CS ch. adm. 13 janvier 1991, Centre hospitalier universitaire c/Consorts K. et autres, Revue Judiciaire, n° 2, 1996, p. 127. L'art. 124 du Code civil a été modifié en ces termes : "Tout acte quelconque de la personne qui cause à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer".

84. CS ch. adm. 1er juillet 1996, Boukhalfa c/Directeur général de l'hôpital universitaire de Constantine, cité par M. Bouabdellah, L'expérience algérienne du contentieux "administratif". Etude critique, Thèse pour le Doctorat d'Etat en Droit, Université de Constantine, 2005, p. 483.

propres qui varient suivant les besoins du service et la nécessité de concilier entre les droits de l'Etat et les droits particuliers" ⁽⁸⁵⁾.

Contrairement à ce qu'affirme le Conseil d'Etat, la jurisprudence en la matière ne présente aucun signe de constance, bien au contraire. Dans d'autres espèces qui lui étaient soumises, le Conseil d'Etat adopte la même démarche que la Cour suprême : après avoir opté pour le caractère spécifique de la responsabilité administrative, il finit par trancher en faveur de l'application des règles du Code civil. C'est le cas, notamment, dans les affaires suivantes :

- 1er février 1999 : "Attendu que l'article 136 du Code civil dispose que le commettant est responsable du dommage causé par l'acte illicite de son préposé, lorsque cet acte a été accompli dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ; attendu que cela est suffisant pour que la direction de la sûreté nationale, qui est le commettant, soit responsable de l'acte illicite de son préposé" ⁽⁸⁶⁾.

- 19 avril 1999 : le juge fait ici application des règles contenues dans les articles 124, 131 et 182 du Code civil ⁽⁸⁷⁾.

- 31 mai 1999 : "Attendu qu'il résulte de l'article 138 du Code civil que toute personne qui a la garde d'une chose et qui exerce sur elle un pouvoir d'usage et de direction est présumée responsable et doit répondre du dommage qu'elle a occasionné" ⁽⁸⁸⁾.

85. CE 27 juillet 1998, Bouteraa Ahmed c/Directeur du secteur sanitaire de Mila, www.conseil-etat-dz.org/arabe/137131.htm/

86. CE 1er février 1999, Direction générale de la sûreté nationale c/Vve Lichani et autres, cité par M. Bouabdellah, *L'expérience algérienne du contentieux "administratif"*, op. cit. p. 365.

87. CE 19 avril 1999, Secteur sanitaire d'Adrar c/Zaaf Rokia, cité par M. Bouabdellah, *L'expérience algérienne du contentieux "administratif"*, op. cit. p. 364. L'article 131 du Code civil tel que modifié dispose que : "Le juge détermine, conformément aux dispositions de l'article 182 et 182 bis, tout en tenant compte des circonstances, l'étendue de la réparation du préjudice éprouvé par la victime. S'il n'est pas possible, lors du jugement, de déterminer l'étendue de la réparation d'une façon définitive,

le juge peut réserver à la victime le droit de demander, dans un délai déterminé, une réévaluation du montant de la réparation".

88. CE 31 mai 1999, n° 160017, *Revue du Conseil d'Etat*, n° 1, 2002, p. 99.

• 11 septembre 2001 : "Que contrairement aux arguments du ministre de la défense nationale, les articles 134 et 136 du Code civil invoqués engagent la responsabilité de celui-ci pour les faits survenus"⁽⁸⁹⁾.

• 1er octobre 2002 : "Que conformément à l'article 135 du Code civil, celui qui était tenu à la surveillance n'a pas prouvé qu'il a satisfait à son devoir de diligence pour éviter la réalisation du dommage"⁽⁹⁰⁾.

A la lumière de telles solutions, on est conduit à s'interroger sur la signification de ce qui s'apparente fort à un désordre jurisprudentiel, faute de pouvoir parler de revirement, qui ne peut être que source de méprise et de confusion pour les justiciables d'une manière générale et plus particulièrement pour les agents économiques en raison de l'importance des préjudices qu'ils sont susceptibles de subir.

3.- Eléments d'appréciation critique

Dans le cas de la jurisprudence de la Cour suprême, on est tenté de considérer que dans une première étape, marquée par le principe d'unité de juridiction, le recours du juge statuant en matière administrative aux règles de droit civil en matière de responsabilité des personnes publiques peut s'expliquer par une nette tendance à l'unification du régime juridique applicable aux différents organismes publics indépendamment de leur qualification juridique. Le législateur a en effet soumis les différentes personnes publiques à un régime exorbitant et uniforme dans divers domaines tels celui des biens, des contrats, des relations professionnelles. A titre d'exemple, les établissements publics administratifs, les établissements publics industriels et commerciaux ainsi que les entreprises publiques étaient soumis au même régime s'agissant des biens mis à leur disposition. Il en était de même s'agissant des contrats, notamment ceux soumis au Code des marchés de

89. CE 11 septembre 2001, n° 161579, Revue du Conseil d'Etat, n° 1, 2002, p. 137.

90. CE 1er octobre 2002, Ayants-droit Merabet Amel c/ Direction de l'école de filles de Collo et autres, www.conseil-etat-dz.org/arabe/juripra1.htm/. A signaler que l'article 135 du Code civil a été abrogé par la loi n° 05-10 du 20 juin 2005 précitée.

l'opérateur public. La même unité peut être perçue au plan du régime applicable au personnel, soumis au statut général du travailleur, indépendamment de la qualification de l'organisme employeur.

En dehors de telles matières soumises à un régime unifié, c'est le régime de droit commun qui est applicable, le législateur n'ayant pas souhaité soumettre les personnes morales de droit public à un régime spécifique et dérogatoire au droit commun. On peut ainsi soutenir qu'en l'absence de règles spécifiques en matière de responsabilité civile extracontractuelle applicables aux personnes morales de droit public, le juge est conduit à respecter la volonté du législateur en appliquant purement et simplement les termes du Code civil.

Si une telle explication est soutenable, on est en droit de s'interroger sur la reconduction d'une telle position par le Conseil d'Etat au moment où le constituant comme le législateur endossent l'habit libéral pour revenir au principe de la dualité dans le domaine des biens, en matière d'établissements publics et enfin en consacrant le principe de dualité de juridiction. Dans la mesure où l'administration est soumise dans son activité à un juge spécial, il n'est pas logique que ce dernier lui applique les règles de droit commun qui régissent les rapports entre particuliers.

Certes, le juge administratif est parfois appelé à appliquer les règles de droit privé au fond du litige. Dans la mesure où le critère de répartition des compétences entre juridiction administrative et juridiction judiciaire se limite à la nature administrative des personnes publiques en cause, il n'est pas étonnant que le juge administratif fasse appel aux règles de droit privé lorsque l'administration a entendu soumettre ses rapports avec des particuliers aux règles de droit commun. Toutefois, et en matière de responsabilité, au lieu de faire appel aux notions civilistes de commettant et de préposé, le juge aurait bien pu recourir à la jurisprudence établie qui impute la responsabilité à l'administration lorsque le fait dommageable de l'agent relève de la notion de faute de service.

Il est en effet curieux d'abandonner toute une construction jurisprudentielle pour un régime civiliste de responsabilité qui ne garantit

pas toujours l'indemnisation de la victime. Par ailleurs et si dans certaines situations le régime de responsabilité du fait des choses tel que prévu par le Code civil peut être repris à son compte par le juge administratif, dans d'autres cas il existe bien des régimes de responsabilité sans faute propres au droit public, comme dans l'hypothèse où le dommage résulte de la réalisation d'un risque ou dans celle où la responsabilité de la puissance publique trouve sa source dans la rupture du principe d'égalité devant les charges publiques. A titre d'exemple et en l'absence de faute, l'administration peut être condamnée à réparer le préjudice subi du fait de décisions régulières. Sont ici en cause des actes juridiques propres à des personnes morales de droit public que l'on ne peut retrouver dans les relations entre personnes privées. Le Conseil d'Etat français a ainsi jugé que la responsabilité sans faute de l'Etat, sur le terrain de la rupture de l'égalité devant les charges publiques, peut être engagée non seulement du fait de lois ⁽⁹¹⁾ mais également du fait de décisions administratives légalles. Il en est ainsi de l'abrogation ou de la modification d'une décision réglementaire qui sont susceptibles de conduire à la mise en jeu de la responsabilité des personnes publiques lorsque le préjudice qui en découle présente à la fois un caractère anormal et spécial ⁽⁹²⁾. Dans la mesure où "la charge imposée est, par nature, une charge publique" ⁽⁹³⁾, les règles du droit civil ne sont d'aucun secours pour permettre la réparation du préjudice. C'est pourquoi il est nécessaire de faire appel à des règles spécifiques pour mettre en jeu la responsabilité de la personne publique en cause. Il est en effet anormal et "injuste de laisser à la seule victime la charge du dommage, eu égard aux circonstances suivantes : l'acte est d'intérêt général, une personne seule, ou un nombre limité de personnes ont subi le dommage et l'acte a été exceptionnel, ou le dommage un résultat exceptionnel de l'acte" ⁽⁹⁴⁾.

91. CE 30 juillet 2003, Association pour le développement de l'aquaculture en région Centre et autres, www.legifrance.gouv.fr/

92. CE 22 février 1963, Commune de Gavarnie, RDP, 1963, p. 1019, note Waline.

93. M.-A. Latournerie, "Responsabilité publique et Constitution", Mélanges René Chapus, Montchrestien, Paris, 1992, p. 357.

94. Ibid. p. 358.

Une telle solution peut être transposée en droit algérien et on peut songer ici à un règlement édicté par le Conseil de la monnaie et du crédit qui serait de nature à porter atteinte de manière spécifique aux intérêts d'une banque. Dans la mesure où la légalité d'un tel règlement ne peut être mise en cause, la banque n'aurait d'autre ressource que de réclamer l'indemnisation du préjudice subi du fait de l'entrée en vigueur de l'acte en cause, étant entendu que ledit préjudice, qui rompt le principe d'égalité devant les charges publiques, revêt un caractère grave et spécial.

A l'évidence, dans de tels cas de figure, le juge algérien serait bien inspiré de se démarquer de sa position actuelle pour entreprendre de créer un véritable droit prétorien en matière de responsabilité administrative car, dans certaines situations, la responsabilité qui incombe aux organismes publics ne peut être mise en jeu sur la base des règles du droit civil, faute de quoi on aboutirait à l'irresponsabilité de la puissance publique.

CONCLUSION

L'examen de quelques aspects du contentieux né de l'activité des autorités administratives indépendantes montre les carences de la loi, les hésitations du législateur comme le caractère laconique des dispositions des textes institutifs de tels organes. Dans la mesure où ces institutions de régulation ont été essentiellement mises en place en vue de garantir le retrait des structures administratives classiques auxquelles succèdent des instances de nature à assurer l'indépendance du régulateur, les opérateurs sont en droit d'attendre du législateur une plus grande clarté de la loi ainsi que de la cohérence dans l'ordonnement juridique applicable.

Le nouvel environnement, tel qu'il s'esquisse avec la mondialisation de l'économie et des échanges, met en effet en relief de nouvelles exigences des investisseurs telles "la transparence des conditions d'investissement, un système fiscal raisonnable, l'absence de volatilité de la législation (...), un minimum de réglementations standardisées,

raisonnables, facilement identifiables et appliquées clairement (...), des éléments de bonne gouvernance (une administration efficace ..., un système judiciaire qui fonctionne)" ⁽⁹⁵⁾. Pour leur part, la Banque Mondiale et la Société Financière Internationale, dans un rapport annuel sur "la pratique des affaires" à travers le monde, et notamment dans les trois pays du Maghreb que sont l'Algérie, la Tunisie et le Maroc, n'ont pas manqué de soulever tant la rigidité de la législation que l'inefficacité de l'appareil judiciaire algérien, d'où la faible attractivité de la destination Algérie pour l'investissement étranger ⁽⁹⁶⁾. On en conclut que la mise en œuvre de nouvelles formes de régulation dans le domaine économique ne peut faire l'économie d'un droit plus "réactif" et mieux en phase avec les attentes des acteurs économiques dans un domaine particulièrement incontournable : celui de la sécurité juridique.

95. Th. Wälde, Nouveaux horizons pour le droit international des investissements dans le contexte de la mondialisation de l'économie, Coll.Cours et Travaux, Ed. A. Pédone, Paris, 2004, p. 20.

96. Banque Mondiale, La pratique des affaires en Algérie, Maroc et Tunisie en 2005, cité par A. Bouzidi, "Est-il facile d'investir en Algérie?", Le Quotidien d'Oran, 22 décembre 2005.