

Réflexions, chroniques et comptes rendus

RÉFLEXIONS À PROPOS DE « L'IMPACT DU CODE DE PROCÉDURE CIVILE ET ADMINISTRATIVE SUR LE CONTENTIEUX ADMINISTRATIF »

Rachid KHELLOUFI
Enseignant à l'ENA

Le contentieux administratif a connu avec la Constitution de 1996 une étape nouvelle qui a réorganisé la justice administrative et a amené à l'élaboration de règles nouvelles de procédure devant les juridictions civiles et administratives.

En 1998 et en application de l'article 152 de la dite Constitution, un ordre juridictionnel administratif nouveau s'inscrivant, dans une certaine mesure, dans le cadre du système de dualité de juridiction a été mis en place. Cet ordre juridictionnel qui représente la justice administrative est constitué, de la base au sommet, par les tribunaux administratifs et le Conseil d'Etat.

En 2008, le législateur a adopté une importante loi, en l'occurrence la loi n° 08-09 en date du 25-2-2008 portant code de procédure civile et administrative.

Cette loi met fin au « règne » de la loi n° 66-154 portant code de procédure civile dont l'entrée en vigueur remonte au 8-6-1966.

Sur le plan du contentieux administratif, la loi ci-dessus renferme des dispositions pouvant être qualifiées de « règles de procédure de deuxième génération ».

En effet, la lecture et l'analyse de ces dispositions font ressortir une approche nouvelle quant au règlement des recours administratifs et ce tant sur le plan de leur recevabilité, de leur instruction, des pouvoirs reconnus au juge administratif que sur le plan des modalités d'exécution des décisions de justice rendues par les juridictions administratives.

Cette situation nouvelle ne peut que susciter analyse et réflexions. C'est dans cette perspective que le présent travail s'inscrit. Toutefois, il y a lieu de signaler que ce travail n'est pas une étude académique sur « l'impact du code de procédure civile et administrative » sur l'ensemble du contentieux administratif ; il se propose simplement de soulever quelques réflexions, (d'ailleurs des réflexions de premier

niveau) sur quelques sujets importants introduits par les dispositions du code de procédure civile et administrative en matière de contentieux administratif uniquement.

Dans cette perspective, la démarche suivie pour réaliser ce travail est quelque peu prédéterminée par et dans les règles du code de procédure civile et administrative sur le contentieux administratif ; en effet, leur impact se manifeste, d'une part, sur le plan formel (1^o PARTIE) d'autre part, sur le plan du fond (2^o PARTIE).

PREMIERE PARTIE - L'IMPACT DU CODE AU PLAN FORMEL : UN IMPACT CONSEQUENT

Sur le plan formel, le code de procédure civile et administrative innove sur un certain nombre de volets ; le premier est d'ordre quantitatif (§1), le second est d'ordre méthodologique (§2), le troisième est d'ordre pratique (§3).

§ 1 - L'impact formel d'ordre quantitatif : un impact important

Sur le plan quantitatif, l'impact du code sur le contentieux administratif apparaît à trois niveaux ; le premier concerne indirectement le contentieux administratif, le second et le troisième le touchent directement.

Le premier niveau de l'impact a trait au nombre d'articles composant le code de 2008 par rapport à celui de 1966.

Entre le code de 1966 constitué de 479 articles et celui de 2008 composé de 1065 articles, la différence est de 589 articles supplémentaires.

Quelles conclusions tirer de la multiplication par deux et demi environ du nombre d'articles dans le code de 2008 ?

La première conclusion découle des dispositions introduites, pour la première fois, dans les articles 23 et 37 et 152 de la Constitution de 1996. En effet, les dispositions de ces articles renvoient à la mise en place d'une organisation juridictionnelle différente nécessitant des règles de procédures nouvelles qui tiennent compte des recours juridictionnels pouvant être soulevés dans ce contexte juridique libéral introduit dans la dite Constitution.

La deuxième conclusion permet d'avancer que la multiplication du nombre d'articles dans le code de 2008 précise d'une manière détaillée les différentes étapes de la procédure civile et administrative, contrairement

au contenu du code de 1966 remarquable par son incohérence et ses grands « cratères » juridiques.

La troisième conclusion prolonge les éléments de la deuxième conclusion en ce qu'elle évite autant de fois que d'article le pouvoir d'appréciation discrétionnaire du juge en matière de procédure.

Le deuxième niveau de l'impact concerne le nombre d'articles disposant particulièrement pour le règlement du contentieux administratif.

Là également, un saut quantitatif remarquable est à souligner ; en effet, des 24 articles consacrés aux procédures devant les juridictions statuant en matière administrative prévus dans le code de 1966, celui de 2008 en contient 190.

Cette augmentation conséquente (le nombre d'articles consacrés exclusivement au contentieux administratif a été multiplié par quatre et demi) s'inscrit dans les perspectives de l'article 152 de la Constitution de 1996, comble le vide juridique en la matière constaté dans le code de 1966 et répond aux nécessités et particularités de l'instance administrative.

Le troisième niveau, d'ordre pratique, concerne l'utilisation de la technique du renvoi. Le législateur continue à utiliser la méthode de renvoi à des articles prévus pour la procédure civile à appliquer à l'instance administrative.

En effet, le code de 2008 prévoit, pour le règlement des litiges administratifs, le renvoi à 155 articles consacrés initialement à l'instance civile ; dans le code de 1966, le nombre de renvois était de 256 fois ;

Si cette persistance dans l'utilisation de la technique du renvoi pourrait trouver une quelconque justification du fait de l'élaboration d'un seul code pour les procédures civile et administrative, elle démontre également et surtout l'hésitation du « juriste » à consacrer la dualité juridique pendant d'une dualité juridictionnelle .

§2 - L'impact d'ordre méthodologique : un impact pratique

Contrairement à la structuration du plan relatif aux différentes parties et, par voie de conséquence, à la disposition des articles retenus dans le code de 1966, le législateur a suivi en 2008 une méthode différente.

Il a divisé le code en 5 livres et a regroupé les 190 articles consacrés exclusivement au contentieux administratif dans le livre IV, intitulé « de la procédure devant les juridictions administratives ».

Sous réserve des remarques formulées ci-dessus au sujet de la technique du renvoi, cette présentation permet une recherche plus

aisée et une utilisation qui tient compte de l'existence de trois groupes distincts de règles de procédure, d'une part, des dispositions communes au procédures civil et administratif, d'autre part, des dispositions particulières à la procédure civile et enfin, des dispositions particulières à la procédure administrative.

§3 - L'impact d'ordre pratique : un impact utile

Le code de procédure civile et administrative prévoit dans son article 1062 que : « les dispositions de la présente loi entrent en vigueur une (1) année après sa publication au journal officiel » ; autrement dit, à compter du 23 avril 2009, étant donné que la publication a eu lieu le 23 Avril 2008 dans le journal officiel n° 21.

Cette entrée en vigueur différée pourrait sembler méconnaître les dispositions de l'article 4 du code civil qui dispose que : « Les lois promulguées sont exécutoires sur le territoire de la République. Elles sont obligatoires à Alger un jour franc après leur publication et partout ailleurs dans l'étendue de chaque daïra un jour franc après que le J O soit parvenu au chef lieu de cette daïra ».

Or, le principe du parallélisme des formes permet à un texte juridique d'introduire une nouvelle à condition d'être un texte juridique de même valeur ; tel le cas de l'article 1062 prévu dans une loi au même titre que l'article 4 ci-dessus prévu également par une loi.

De plus, les dispositions de l'article 1062 sont utiles car, et partant du principe que les lois de procédure sont, plus que les autres lois, non seulement d'application immédiate mais avec effet rétroactif à toutes affaires qui ne sont pas en l'état d'être jugées, autrement dit, en phase d'instruction.

Cet article, pour lequel il est loisible d'objecter que le délai d'une année est insuffisant au regard de l'impact général du code quant au règlement des affaires civiles et administratives, permettra aux différentes personnes concernées par ce droit nouveau d'en prendre connaissance et de l'appliquer ensuite correctement.

DEXIEME PARTIE - L'IMPACT DU CODE AU PLAN FONDAMENTAL : UN IMPACT ASSEZ PROFOND

La mise en valeur de l'impact du code de procédure civile et administrative sur le plan fondamental nécessite de rappeler les principaux éléments du code de 1966 reconduits totalement en 2008 (§1), de mentionner les éléments reconduits partiellement en 2008 (§2), et de faire le point sur les éléments nouveaux introduits dans le code de 2008 (§3)

§ 1 - Les principaux éléments du code de 1966 reconduits totalement dans le code de 2008

Les principaux éléments reconduits concernent :

- Le maintien de l'ordre juridictionnel administratif (1°)
- La reconduction du critère organique comme critère de détermination du litige administratif relevant de la compétence des juridictions administratives (2°)
- Le maintien du statut des tribunaux administratifs comme juridiction administrative de droit commun (3°)

1 - Le maintien de l'ordre juridictionnel administratif

Le code prévoit dans son livre IV deux grands groupes d'articles de procédure ; les premiers, de l'article 800 à l'article 900 concernent les procédures devant les tribunaux administratifs ; les seconds, de l'article 901 à l'article 916, concernent les procédures devant le Conseil d'Etat.

Par ailleurs, l'article 902 du code dispose que : « Le Conseil d'Etat est compétent pour statuer en appel contre les jugements et ordonnances rendus par les tribunaux ».

A la lecture de l'ensemble de ces dispositions, il ressort que l'ordre juridictionnel administratif se compose :

- du Conseil d'Etat comme juridiction administrative suprême ;
- des tribunaux administratifs comme juridiction de premier degré.

Cette structuration était également mentionnée dans le code de 1966; elle reconduit aussi un ordre juridictionnel administratif qui ne retient pas le principe du double degré de juridiction, principe cardinal retenu pour l'ordre judiciaire.

Pourquoi cette différence de traitement entre deux ordres juridictionnels relevant du même pouvoir judiciaire ?

Est-ce par manque de moyens humains et/ou matériels ?

Est-ce par manque de volonté des pouvoirs publics ?

S'il est loisible de dire que le manque de moyens humain et matériel ne peut justifier le rejet du principe du double degré de juridiction, le manque de vision prospective du statut de la justice administrative constitue également une autre interrogation.

2 - *La reconduction du critère organique comme critère de détermination des litiges relevant de la compétence des juridictions administratives*

L'article 800 §2 du code de 2008 a reproduit dans sa quasi-totalité le paragraphe premier du célèbre article 7 du code de 1966. Il dispose : « Ils (les tribunaux administratifs) connaissent, en premier ressort et à charge d'appel de toutes les affaires où est partie l'Etat, la wilaya, la commune ou un établissement public à caractère administratif ».

Ce paragraphe reconduit ainsi le critère organique pour lister, de façon limitative, les litiges relevant de la compétence des tribunaux administratifs comme juridiction de premier degré et du Conseil d'Etat comme juridiction d'appel.

L'article 901 du code de 2008 retient le même critère pour déterminer la compétence du Conseil d'Etat comme juridiction de premier et dernier ressort ; à ce propos, il dispose : « le Conseil d'Etat connaît en premier et dernier ressort des recours en annulation, en interprétation ou en appréciation de la légalité contre les actes des autorités administratives centrales ».

Si le critère retenu depuis le code de 1966 reste un critère aisé d'utilisation pour le requérant en ce que la détermination du litige administratif repose sur le statut public d'une partie au procès administratif, s'il évite tout conflit de compétence juridictionnel, il n'en demeure pas moins qu'il ne tient pas compte du rôle régulateur de l'administration, rôle inscrit déjà dans la Constitution de 1989. En effet, en se déchargeant de certaines de ses missions au profit du secteur privé, c'est autant de litiges éventuels qui échappent au contrôle naturel du juge de l'action administrative ; autrement dit, une action marquée par l'intérêt général.

Le critère organique a transformé le juge administratif de juge de l'action administrative en juge de l'administration.

3 - *Le maintien du statut des tribunaux administratifs comme juridictions de droit commun*

L'article 1er de la loi 98-02 du 30 Mai 1998 relative aux tribunaux administratifs dispose que les tribunaux administratifs sont des juridictions de droit commun en matière administrative .

Cet article qui ne souffre d'aucune ambiguïté quant au statut de la juridiction administrative de premier degré a été confirmé quasiment dans les mêmes termes dans l'article 800 du code de procédure civile et administrative qui énonce : « Les tribunaux administratifs sont des juridictions de droit commun en matière de contentieux administratif ».

Si dans l'article 800 ci-dessus le statut de juridiction de droit commun est confirmé, par contre une différence de taille existe entre les articles 1er et 800 sus cités quant au domaine de compétence des tribunaux administratifs. Pour l'article 1er, les tribunaux administratifs sont compétents « en matière administrative », pour l'article 800, les tribunaux administratifs sont compétents « en matière de contentieux administratif ». S'il n'entre pas dans la démarche retenue pour réaliser cette réflexion de s'interroger sur les deux expressions, il n'en demeure pas moins de souligner qu'elles renferment deux sujets différents.

§2 - Les éléments reconduits partiellement dans le code de procédure civile et administrative

Les éléments reconduits partiellement par le code de procédure civile et administrative, seront présentés à partir d'une lecture comparée entre le code de procédure de 1966, et le code de 2008 ainsi que son projet et enfin des lois ayant institué les juridictions administratives.

Ils concernent :

- Le domaine de compétence du Conseil d'Etat
- Le domaine de compétences des tribunaux civils dans certains litiges où est partie l'administration

1- L'impact sur le domaine de compétence du Conseil d'Etat

A - Comme juridiction de première et dernière instance

L'article 9 de la loi 98-01 instituant le Conseil d'Etat dispose que : « le Conseil d'Etat connaît en premier et dernier ressort des recours en annulation contre les décisions réglementaires ou individuelles émanant des autorités administratives centrales, des institutions publiques nationales et des organisations professionnelles nationales ».

L'article 903 du projet de code de 2008 déposé par le gouvernement disposait : « le Conseil d'Etat est compétent en premier et dernier ressort des recours en annulation contre les décrets. Il connaît également des affaires que lui confèrent des textes particuliers ».

L'article 901 du code de 2008 adopté par le Parlement fixe ces attributions comme suit : « Le Conseil d'Etat connaît en premier et dernier ressort des recours en annulation contre les actes administratifs émanant des autorités administratives centrales ».

Trois textes juridiques dont un à l'état de projet déterminant différemment un seul et même sujet manifestent une absence de vision intégrée et soulèvent des interrogations.

Pourquoi le législateur à l'occasion des débats sur le code de 2008 n'a pas utilisé la technique du renvoi, technique qu'il pratique souvent dans d'autres circonstances, et renvoyer simplement aux dispositions de l'article 9 de la loi 98-01 sus mentionnée ?

Pourquoi ce même législateur a enlevé le terme « décret » dans le texte proposé par le gouvernement ? Est ce que l'expression « actes administratifs émanant des autorités administratives centrales » utilisée dans l'article 901 renfermerait les textes dénommés décrets ?

Si cette réflexion s'arrête, à ce stade, par un questionnement ce n'est pas faute de donner des éléments de réponse mais beaucoup par l'indisponibilité de travaux préparatoires.

B - Comme juridiction de cassation

Le projet d'article du code de 2008 relatif à la compétence du Conseil d'Etat a, également, été modifié par le législateur.

En effet, dans l'article 903 du projet de loi portant code de procédure civile et administrative il était mentionné que le Conseil d'Etat était « compétent pour statuer sur les pourvois en cassation dirigés contre les arrêts rendus par la cour des comptes ».

Dans le même article amendé, le législateur a retenu que : « le Conseil d'Etat est compétent pour statuer sur les pourvois en cassation contre les arrêts rendus par les juridictions administratives en dernier ressort » (l'expression soulignée ne figure pas dans le journal officiel en langue française, contrairement au texte publié dans le journal officiel en langue arabe).

Si cet amendement paraît élargir le domaine de la cassation aux arrêts autres que ceux rendus par la cour des comptes, l'expression « arrêts rendus par les juridictions administratives en dernier ressort » n'est pas clairement réglemētée par le législateur. Il n'existe pas de texte de loi définissant ou déterminant les juridictions autres que le Conseil d'Etat, qui rendent des arrêts en dernier ressort.

Il ne peut s'agir des tribunaux administratifs car ces derniers rendent des « jugements » et non des arrêts.

De quelles juridictions s'agit-il alors ?

Le Conseil d'Etat dans l'arrêt qu'il a rendu sous le numéro 016886 en date du 07/06/2005 a considéré que le Conseil supérieur de la magistrature statuant en Conseil de discipline est « une juridiction administrative spécialisée ».

L'expression « juridictions administratives spécialisées » existe dans le droit du contentieux administratif français pour rappeler que leurs décisions sont généralement rendues en premier et dernier ressort et que la voie du recours en cassation est la seule voie de réformation.

Est-ce que la formulation retenue par le législateur dans l'article 903 du code de 2008 pourrait, à l'avenir, être interprétée ainsi par le Conseil d'Etat ; wait and see.

2 - Le domaine de compétence des tribunaux civils dans certains litiges où est partie l'administration

Le code de 2008 a mis un terme aux « avatars » de l'article 7 du code de 1966. En effet et depuis 1966, le problème des exceptions à la compétence des juridictions statuant en matière administrative n'a pas connu de solutions heureuses ; les exceptions se multipliaient en se compliquant et rendant plus aléatoire la répartition des compétences voulue à travers le fameux article 7 sus cité.

L'article 802 du code de 2008 a réduit considérablement la liste des exceptions puisque des 5 exceptions contenues dans l'ancien code, il n'en reste que 2, clairement délimitées.

§3 - *Les éléments nouveaux du code de procédure civile et administrative*

Les éléments nouveaux qui ressortent du code de 2008 concernent :

- la suppression de certaines règles de procédure qui alourdissaient le contentieux administratif ;
- l'introduction de nombreuses règles de procédure qui, dans une certaine mesure, rendent plus efficace le contrôle du juge administratif.

1 - Les éléments supprimés dans le code de procédure civile et administrative

Il s'agit, en premier lieu, de la suppression de la condition du recours administratif préalable qui était encore exigée devant la juridiction administrative suprême depuis 1990.

En effet, l'article 830 du code de 2008 prévoit que le requérant qui opte pour la voie amiable pour le règlement du litige qui l'oppose à l'administration d'adresser une simple réclamation à cette dernière alors que dans la situation qui prévalait dans l'ancien code de procédure le recours administratif préalable et non une réclamation adressée à l'administration était considéré comme une condition de recevabilité du recours contentieux.

Il s'agit, en second lieu, de la suppression de la décision administrative préalable sauf en cas de recours tendant à l'annulation, l'interprétation ou l'appréciation de la légalité d'un acte administratif ; c'est ce qui ressort de l'article 819 du même code. De plus, cette même disposition prévoit un allègement à cette condition en cas d'empêchement justifié de fournir préalablement l'acte administratif objet de recours contentieux.

2 - Les éléments nouveaux du code de procédure civile et administrative

Encore une fois, les limites de ce travail ne permettent pas une analyse détaillée de l'ensemble des éléments nouveaux introduits par et dans le code de 2008 ; aussi une liste énumérative de ces éléments montre à l'évidence l'impact largement positif de ce code sur le contentieux administratif ; il s'agit :

- des procédures d'urgence par la multiplication des référés administratifs avec tout de même un bémol sérieux dû à la collégialité du juge des référés. La composition retenue pour trancher les litiges présentés dans le cadre du référé ne permet pas de rendre justice comme le veut l'urgence.

- la reconnaissance au juge administratif d'adresser des injonctions aux parties et de prononcer des astreintes ;

- l'organisation d'une manière efficace de l'exécution de toutes les décisions de justice ;

- la considération de la compétence territoriale des tribunaux administratifs d'ordre public ;

- l'unification des délais de recours devant les juridictions administratives ;

- la réglementation détaillée et précise des modes alternatifs de règlement des litiges ;

- un élément, polémique, celui de la représentation obligatoire par le biais d'un avocat devant toutes les juridictions administratives, sauf pour l'administration.

CONCLUSION

Une première conclusion permet d'affirmer que le code de procédure civile et administrative imprime un impact certain et positif permettant la mise en place d'une justice administrative ; cependant et pour plus d'efficience, il est nécessaire de :

- mettre en place un ordre juridictionnel administratif conforme au principe du double de degré de juridiction ;
- revoir le domaine de compétence des juridictions de telle sorte à faire du Conseil d'Etat un organe régulateur comme le stipule l'article 152 de la Constitution ;
- revoir la composition de la juridiction des référés en remplaçant la composition collégiale par une composition à juge unique plus conforme au règlement des litiges soulevés en référé ;
- revoir le découpage territorial des tribunaux administratifs sur des critères autres que le critère géographique ;
- prévoir une organisation particulière des tribunaux administratifs des grandes villes en vertu du principe de subsidiarité ;
- supprimer la représentation obligatoire devant les tribunaux administratifs ;
- élaboration d'un code de procédure administrative que la réglementation actuelle n'empêche pas et que les spécificités du contentieux administratif exigent.