

L'Administration dans la Constitution

Rachid KHELLOUFI

*Professeur de droit public à l'école nationale d'Administration, Alger
rkhelloufi@yahoo.fr*

Résumé

L'Administration est un sujet qui ne laisse pas indifférent en ce qu'elle représente le service public par excellence et qu'elle constitue une institution publique incontournable dans le fonctionnement de l'Etat.

Le terme « Administration » est apparu dans la Constitution pour la première fois en 1996 ; la mouture de 2020 de cette même Constitution lui reconnaît des attributs nouveaux qui confortent son statut et son expression constitutionnels.

Toutefois, même si la Constitution ne lui prévoit pas d'attributions propres, l'Administration exerce, en fait, une mission fondamentale en matière de production de normes juridiques, attribution qui relève constitutionnellement du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif.

En effet, l'Administration intervient aussi bien dans l'élaboration que dans l'application des lois et règlements. Cette mission de fait exercée par l'Administration a amené la doctrine à poser la question de savoir si l'Administration ne serait pas un pouvoir ou à tout le moins une autorité.

Mots clés

Administration, Constitution, Gouvernement, pouvoir normatif.

المخلص

مما لا جدال فيه أن الإدارة تمثل المرفق العام بامتياز وتعتبر المؤسسة العمومية التي لا يمكن الاستغناء عنها لضمان سير الدولة.

ظهر مصطلح «الإدارة» لأول مرة في دستور 1996 قبل أن تتعزز مكانتها إثر التعديل الدستوري لسنة 2020 والذي اعترف للإدارة بسمات جديدة مما أدى إلى تقوية مكانتها الدستورية.

وبالرغم من غياب مواد دستورية تنظم صلاحيات الإدارة، إلا أن هذه الأخيرة تمارس مهامها أساسية في المجال القانوني لكونها هيئة تابعة للحكومة تشارك في إعداد وتطبيق النصوص القانونية والتنظيمية، المهام التي تعود بحكم الدستور إلى السلطتين التشريعية والتنفيذية فقط.

لقد أدى هذا الوضع بالفقه الإداري والدستوري إلى التساؤل عما إذا كانت الإدارة سلطة كاملة بجانب السلطات الدستورية الثلاثة.

الكلمات المفتاحية

الإدارة، الدستور، الحكومة، السلطة التنظيمية.

Introduction

Qu'est ce que l'Administration? Comment est- elle déterminée dans la Constitution ?

Est-ce que l'Administration est une nécessité ? Un besoin ?

Quelles sont ses missions ?

Quelle place occupe t- elle dans la Constitution ?

Quel poids a t – elle parmi les institutions constitutionnelles de l'Etat ?

Ces quelques interrogations révèlent l'importance et l'universalité du thème portant sur l'Administration, d'où la nécessité d'analyser et de rechercher de façon permanente une actualité aussi constante.

Cette nécessité se fonde sur :

le poids de l'Administration dans la vie économique, politique et sociale.

le fait que l'Etat peut être appréhendé par son Administration.

la mission essentielle de l'Administration qui assure ce qu'on appelle « la direction administrative de la Société »

L'analyse de l'Administration algérienne n'échappe pas à ce questionnement ; cette analyse s'impose d'autant plus que son

histoire¹ est jalonnée d'éléments se rapportant, principalement, à l'héritage laissé par l'Administration coloniale, héritage qui continue à marquer l'Administration algérienne, ainsi que sa résilience aux différents projets de société contenus dans les différentes Constitutions².

Des études ont été consacrées à ce phénomène ; cependant, la détermination de la place de l'Administration et de ses missions dans la Constitution mérite d'y revenir afin d'établir et de mesurer sa situation dans l'ordonnement constitutionnel ; autrement dit, de faire ressortir son expression constitutionnelle, les missions qu'elle effectue et leurs conséquences sur son statut réel dans l'organisation et le fonctionnement du Gouvernement.

A ce effet, l'approche juridique a été retenue pour procéder à l'analyse de l'Administration dans les différentes Constitutions, approche qui, il faut l'admettre, présente incontestablement des limites, eu égard à l'étendue du champ de cette analyse ainsi qu'au contenu polysémique du concept et de la notion « Administration ». Certes, son étude ne saurait se réduire à un seul savoir disciplinaire ; cependant, le choix de l'approche juridique renseigne et répond, dans une certaine mesure, aux interrogations soulevées au début de cette introduction.

1 - LACROIX Annick. *La transition administrative de l'Algérie coloniale à l'Algérie indépendante : le cas des PTT*.

-TENIOU Afef et BENTERKI Azzedine Université Abdelhamid MEHRI Constantine2. Réformes de l'administration publique algérienne: Travers du passé et leçons internationales. *Revue dirassat iqtissadia* n° 01, 2014.

- SBIH Missoum. *L'administration publique algérienne*. Paris: édition hachette, 1973.

- MENTRI Messaoud. *L'administration en question. réflexions sur les relations administration-administrés*, Alger: OPU, 1988.

- REMILI Abderrahmane. *Les institutions administratives algériennes*. SNED, 1967.

- SOUFI Fouad. L'administration et sa mémoire : les traces du passé et la politique actuelle du changement. *revue IDARA*, n° 1, 2003.

- TAÏB Essaid. La réforme de l'administration en Algérie. *Annuaire d'Afrique du Nord*, 1996.

- TAÏB Essaid. Cinquante ans de réforme de l'administration. *revue algérienne des politiques publiques*, n°9, 2016.

- YELLES CHAOUCH Bachir. La relation gouvernement-administration en droit constitutionnel, Alger, ENA. *revue IDARA*, n° 1, 2000.

2- CUBERTAFOND Bernard. La Constitution algérienne du 22/11/1976. *Maghreb-Machrek* Janvier, février, mars 1997.

- CUBERTAFOND Bernard. La Constitution algérienne du 28/02/1989. *RJPIC*, 1986.

- FOUGERE Louis. La Constitution algérienne. *Annuaire d'Afrique du Nord* - 1963.

- MAMERI Khalfa. *Les constitutions algériennes*. Alger: Thala éditions, 2008.

- BENAKZOUH. C. *L'administration territoriale déconcentrée en Algérie*. mémoire D.E.S 1974.

Par ailleurs, cette analyse se limite à l'Administration dans la Constitution de 1996 dans laquelle le terme Administration est employé pour la première fois et plus particulièrement dans sa mouture de 2020.

La constitutionnalisation de l'Administration (**chapitre 1^{er}**) et les missions informelles de l'Administration (**chapitre 2**) constituent les deux volets de cette analyse.

Chapitre 1^{er}: La constitutionnalisation³ de l'Administration.

La présence de dispositions constitutionnelles relatives à l'Administration en fait un domaine d'étude privilégié pour le juriste à la recherche du statut constitutionnel de l'Administration ; cependant, avant d'aborder la question de la constitutionnalisation de l'Administration, il est utile, pour les besoins de cette étude, de s'interroger brièvement sur le terme « Administration⁴ » en la distinguant de quelques notions voisines (§1) afin de mieux faire ressortir son expression constitutionnelle en droit algérien (§.2).

§.1. Notions générales sur l'Administration.

Il ne s'agit pas ici de rappeler et de détailler l'ensemble des notions dégagées par la doctrine et la jurisprudence administratives sur sujet de l'Administration, mais, de faire état des éléments notionnels se rapportant à la question de sa détermination (A) et de sa distinction de quelques notions voisines (B).

A. Détermination et définition de l'Administration.

Tout le monde a une idée du terme « Administration » qui renvoie parfois à juste titre aux concepts de lenteur, de blocage ou encore de contrainte⁵ et également et surtout à son caractère polysémique.

3- La constitutionnalisation de l'Administration consiste à conférer une valeur et un statut constitutionnels à l'Administration.

4-Est ce que le terme « Administration » est à appréhender comme « une notion » ou « un concept » ou les deux à la fois?

Les juristes de droit public sont divisés, certains le considèrent comme une notion, d'autres comme un concept car ces deux termes sont définis différemment.

5- Un exemple issu de l'actualité rapporté par le Professeur Bachir YELLES CHAOUCHÉ dans son article a rapporté la colère du président de la République exprimée publiquement à l'encontre de l'administration accusée de dresser des obstacles bureaucratiques aux projets d'investissements.

En effet, plusieurs termes sont employés pour désigner l'Administration, rendant sa détermination ardue, voire difficile ; certains ont même avancé qu'il est impossible de la déterminer ou de la définir et qu'elle reste un concept et/ou une notion introuvables; cependant, cette difficulté n'a pas empêché la doctrine de droit public d'avancer des critères puisés essentiellement dans le droit administratif pour proposer une détermination ou à tout le moins, une définition⁶.

En droit administratif, l'Administration est déterminée et définie à partir du critère organique, du critère matériel, du critère fonctionnel ou en combinant les trois critères.

Selon le critère organique, l'Administration désigne l'ensemble des personnes publiques⁷.

Selon le critère matériel, l'Administration désigne une activité de « nature administrative » exercée dans un but d'intérêt général, par le biais de prestations de service public ou de prescriptions de police administrative.

6- Les étymologistes rapportent que le terme « administration » vient du latin « *ministrare* » qui signifie « servir » qui vient lui-même de *ministris* qui signifie serviteur et que le préfixe « *ad* » évoque la tension vers un but.

7-Les expressions « personne publique » ou « personne morale de droit public » sont équivalentes.

En règle générale, il existe 3 catégories de personnes publiques : l'État, les **collectivités locales**, les **établissements publics**.

Même si aucune Constitution ne l'a qualifié comme tel, l'Etat est la première personne morale de droit public.

S'agissant des collectivités locales, la Constitution de 1963 a utilisé l'expression « collectivités administratives » (article 9), les Constitutions de 1976 (articles 35 et 36) et de 1989 (article 15) ont utilisé l'expression « collectivités territoriales » ; la Constitution de 1996 a continué à utiliser l'expression « collectivités territoriales » mais dans sa mouture de 2020, l'expression « collectivités territoriales » a été remplacée par l'expression « collectivités locales ».

Depuis la Constitution de 1976, les collectivités locales sont constituées par la wilaya et la commune seulement.

Les établissements publics ne sont pas déterminés dans les Constitutions ; cependant, la loi 88-01 du 12/01/1988 modifiée et complétée portant loi d'orientation sur les entreprises publiques économiques fixe la typologie des établissements publics - J.O n° 2 de l'année 1988.

L'ordonnance n° 06-03 du 15 juillet 2006 portant statut général de la Fonction Publique dispose dans son article 2, il : « est entendu par institutions et administrations publiques, les institutions publiques, les administrations centrales de l'Etat, les services déconcentrés en dépendant, les collectivités territoriales, les établissements publics à caractère administratif, les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, les établissements publics à caractère scientifique et technologique et tout établissement public dont les personnels peuvent être soumis aux dispositions du présent statut.

Selon le critère fonctionnel, une première réponse serait de déterminer l'Administration selon ses fonctions, (par exemple la fonction de la sécurité publique, de la justice, de l'enseignement, de la santé), fonctions qui, il faut le souligner, se remarquent par leur contenu changeant et évoluant en vertu du principe d'adaptabilité⁸ qui régit tout service public et donc l'Administration en tant qu'exemple emblématique.

De plus, la détermination fonctionnelle de l'Administration se complique en ce que l'Administration est une institution rattachée au pouvoir exécutif⁹. Cette relation renvoie à la distinction entre la fonction de gouverner qui relève du pouvoir exécutif et la fonction d'administrer qui revient à l'Administration¹⁰ et par conséquent à la distinction entre l'acte de gouvernement¹¹ et l'acte d'administration.

Une partie de la doctrine associe les trois critères pour déterminer l'Administration.

Enfin, une autre a opté pour une définition négative ; pour elle, l'action administrative correspondrait à tous les actes édictés par l'État, mais qui ne se rattachent ni au pouvoir législatif ni au pouvoir judiciaire.

8- Le principe d'adaptabilité est l'un des principes dégagés par Louis ROLLAND dans sa théorie en tant que principe d'organisation et de fonctionnement de tout service public ; le principe d'égalité et le principe de continuité sont les deux autres principes. Ces trois principes sont communément appelés les lois de ROLLAND.

9- Ce rattachement découle des dispositions de l'article 112- 7° de la Constitution de 1996 dans sa version de 2020 qui dispose que le Premier ministre ou le Chef du Gouvernement : « veille au bon fonctionnement de l'administration publique et des services publics ».

10- YELLES-CHAOUCH Bachir. La relation gouvernement-administration en droit constitutionnel. *Revue idara*, vol. 10, n°19, 2000, p. 83.

P. SARRAND. Administrer et gouverner, histoire d'une distinction, *Jus Politicum. Revue de droit public*, n° 4, 2010.

11- La théorie des actes de gouvernement constitue une des matières les plus controversée en droit administratif et ne repose sur aucun texte ; elle a pour origine la jurisprudence administrative qui a tenté et a avancé plusieurs définitions et a établi les règles qui leur sont applicables. L'histoire et les évolutions de la théorie des actes de gouvernement et de leur distinction des actes d'administration est assez développée pour être présentées dans ce travail.

Le Conseil d'Etat algérien a appliqué la théorie des actes de gouvernement en jugeant à l'occasion de que l'acte de gouvernement est un acte pris par les hautes autorités administratives dans le cadre de considérations politiques ; autrement dit, le juge administratif algérien, définit l'acte de gouvernement à partir du critère politique.

Ces différentes propositions doctrinales démontrent que le terme « Administration » reste difficile à saisir notamment du fait de notions et concepts voisins.

B- L'Administration et les notions et les concepts voisins.

A la difficulté d'arrêter une détermination consensuelle de l'Administration, d'autres termes viennent compliquer un peu plus cette détermination.

• L'amalgame entre « Administration » et « Etat ».

Le mot État, écrit avec un « E » majuscule, renvoie, sur le plan juridique, à une triple signification ; une signification sous l'angle du droit international¹², une deuxième sous l'angle du droit constitutionnel¹³ et une troisième du point de vue du droit administratif¹⁴.

Ainsi, n'étant ni une collectivité locale ni l'un des trois pouvoirs constitutionnels, l'Administration se distingue aisément de l'Etat même si elle constitue l'un de ses moyens d'action.

• La confusion entre « Administration » et « Gouvernement »¹⁵.

La distinction entre Administration et Gouvernement est difficile à établir, en ce que ces deux institutions sont réunies sous l'appellation de « Pouvoir exécutif ».

La doctrine et la jurisprudence administratives se sont lancées dans la recherche de critères permettant de les distinguer en

12- Du point de vue du droit international et du droit constitutionnel, l'Etat est appréhendé comme un groupement d'individus établi sur un territoire déterminé sous l'autorité exclusive et effective d'un gouvernement.

13- Du point de vue du droit constitutionnel, le terme Etat désigne généralement les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire.

14- Du point de vue du droit administratif, l'Etat désigne une collectivité publique, c'est-à-dire une personne morale de droit public, qui a une dimension nationale, contrairement aux collectivités locales ; autrement dit, l'Etat est composée des institutions administratives centrales.

15- Le terme « Gouvernement » correspond en règle générale au pouvoir exécutif ; de la même façon, on utilise le terme « Parlement » pour parler du pouvoir législatif.

passant par la distinction entre l'acte administratif¹⁶ et l'acte de gouvernement¹⁷.

A ce propos, si la détermination de l'acte administratif est suffisamment élaborée et largement admise, celle de l'acte de gouvernement l'est nettement moins.

En droit français, la détermination de l'acte de gouvernement s'est effectuée, dans un premier temps à partir du critère du mobile politique¹⁸ puis sur celui de la distinction entre l'acte de gouverner et l'acte d'administrer. La position actuelle de la jurisprudence administrative s'appuie sur le critère de la typologie de ces actes ; selon cette jurisprudence, l'acte de gouvernement est l'acte pris par les autorités administratives dans deux domaines : les actes pris par le Gouvernement dans ses relations avec le pouvoir législatif et les actes pris par le Gouvernement dans ses relations avec l'Étranger.

En droit algérien¹⁹, l'acte de gouvernement est déterminé par la juridiction administrative sur la base du critère du mobile politique²⁰.

16- En droit administratif, l'acte administratif est défini comme étant l'acte juridique pris unilatéralement par une autorité administrative conformément au principe de légalité, ayant un caractère exécutoire, modifiant l'ordonnancement juridique et ayant pour finalité l'intérêt général ; cet acte est susceptible de recours devant les juridictions compétentes qui peuvent prononcer son annulation en cas de violation de la légalité.

17- L'acte de gouvernement est un acte administratif mais, contrairement à l'acte administratif proprement dit, l'acte de gouvernement bénéficie d'une immunité juridictionnelle ; c'est à dire, que le juge saisit pour connaître en connaître se déclare automatiquement incompétent.

Pour plus de détails, voir notamment :

- CHAPUS René. *L'acte de gouvernement, monstre ou victime ?* Dalloz 1958 chronique, p. 5.

- VIRALLY M. L'introuvable acte de gouvernement. *RDP*, 1952 p. 317.

- AUVRET-FINK J. Les actes de gouvernement, irréductible peau de chagrin ? *RDP*, 1995, p. 131.

18- Le critère du mobile politique a été utilisé pour la première fois par le Conseil d'Etat dans l'arrêt « Laffitte » en 1822 puis abandonné depuis l'arrêt du conseil d'Etat du 19/02/1875 dans l'affaire Prince Napoléon.

19- LAKHDAR KM. Acte de gouvernement et action gouvernementale, nuance en droit administratif. Article publié dans *la revue études et recherches dans les sciences humaines et sociales*, n° 12-3, juillet 2020

20- Décisions rendues par les juridictions administratives citées dans l'article LAKHDAR KM ci-dessus.

- CE, M.N. Contre le Conseil constitutionnel, requête n° : 1697.

- CE, A.M Contre la Commune de Milia, requête n° : 880265, publié au Journal des magistrats, n°88, année 2003.

De ce qui précède, il résulte que l'acte administratif est l'acte d'administrer pris par l'Administration alors que l'acte de gouvernement est l'acte de gouverner pris par le Gouvernement.

Cette différence entre ces deux actes permet de distinguer l'Administration du Gouvernement ; toutefois, cette distinction ne repose sur aucun texte juridique mais simplement établie par la doctrine et la jurisprudence administratives, ce qui pourrait, dans une certaine mesure, atténuer la force et la valeur juridiques de la distinction ; cependant, la position de la jurisprudence dans la hiérarchie des normes ainsi que l'autorité de la chose jugée²¹ des décisions de justice donnent une crédibilité certaine à la distinction.

Enfin, l'article 112-7° de la Constitution²² qui dispose que le Premier Ministre ou le Chef du Gouvernement : « veille au bon fonctionnement de l'administration publique et des services publics » participe à cette distinction entre l'Administration et le Gouvernement.

• **L'Administration et la Fonction Publique.**

La distinction entre l'Administration et la Fonction Publique est assez ténue dans la mesure où cette dernière est souvent employée comme synonyme de l'Administration ; or, les deux institutions sont différentes tant sur le plan organique que sur le plan fonctionnel.

Dans le langage courant, la Fonction Publique désigne, généralement, tous les agents de l'Administration.

De son côté, l'article 56 de l'ordonnance n°06-03 du 15 juillet 2006 portant statut général de la Fonction Publique dispose, sous le titre III intitulé « la structure centrale et les organes de la Fonction Publique », que : « la structure centrale de la Fonction Publique est une administration permanente de l'Etat »

L'expression « administration permanente » et le terme « Etat » de cet article rajoutent à la confusion entre « Administration » et Fonction Publique »

21- L'autorité de la chose jugée est consacrée dans l'article 296 du code de procédure civile et administrative.

22- Le terme « Constitution » sans autres mentions utilisé dans cette analyse vise uniquement la Constitution de 1996 dans sa mouture de 2020 et ses dispositions.

Quel est le sens de cette disposition juridique ? Est-ce que la Fonction Publique est organiquement une Administration à part entière, différente de l'Administration ou une partie de cette dernière ?

Qu'entend-on par le terme Etat ? Est ce dans son sens constitutionnel ou dans son sens administratif ?²³

L'Administration est différente de la Fonction Publique sur plusieurs points.

Sur le plan organique, l'Administration est composée de l'Etat au sens administratif, des collectivités locales et des établissements publics alors que la Fonction Publique désigne l'ensemble des fonctionnaires.

Sur le plan fonctionnel, l'Administration exerce les missions de service public, d'assurer l'application des lois et règlements alors que la Fonction Publique exerce des missions au service de l'Etat.²⁴

De toute façon, il est possible d'avancer qu'ayant pour objectif essentiel d'exercer des missions au service de l'Etat, la Fonction Publique est un des moyens dont dispose l'Administration pour y parvenir ; de ce fait, la Fonction Publique est, à tout le moins, une institution au service de l'Administration.

• L'Administration et les collectivités locales.

Dans le langage administratif, l'expression « institutions administratives centrales » est utilisée pour désigner l'ensemble des ministères alors que l'expression « institutions administratives locales » est employée pour désigner les collectivités locales²⁵.

23- Les réponses à ces interrogations méritent de s'y attarder eu égard à leur objet intéressant, mais les limites prévues pour la publication des articles ne permettent de les développer.

24- Ordonnance n° 06-03 du correspondant au 15 juillet 2006 portant statut général de la Fonction Publique. Article 1er. : « La présente ordonnance porte statut général de la Fonction Publique. Elle détermine les règles statutaires applicables aux fonctionnaires et les garanties fondamentales qui leur sont accordées dans le cadre de l'exercice de leurs missions au service de l'Etat ».

25- En effet, jusqu'à la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, les deux termes apparaissaient dans la Constitution : collectivité locale à l'article 34 et collectivité territoriale au titre XII. Mais depuis seule cette dernière expression figure dans la Constitution. Les collectivités sont donc désormais des « collectivités territoriales », l'expression « collectivité locale », n'étant plus juridiquement fondée.

Ces deux expressions sont utilisées séparément dans les différentes Constitutions²⁶.

Est-ce à dire que les collectivités locales ne font pas parties de l'Administration ?

La réponse ne peut être que négative dans la mesure où la référence expresse aux collectivités locales dans les dites Constitutions n'a pour objectif que celui de les dénommer et de limiter leur nombre pour préciser leur cadre constitutionnel.

Ainsi, les collectivités locales ne constituent pas une deuxième Administration mais en fait une partie intégrante.

§.2. L'expression constitutionnelle de l'Administration²⁷.

La Constitution de 1996 modifiée et complétée fait plusieurs fois référence à l'Administration (A), en confortant par la même occasion son statut (B).

A. La référence à l'Administration dans la Constitution de 1996.

Le Constituant n'a pas employé le terme « Administration » dans les Constitutions de 1963, de 1976 et de 1989 mais a utilisé des expressions et des termes assez voisins comme « institution », « Etat ».

Ce n'est que dans la première mouture de la Constitution de 1996²⁸ que le terme « Administration » est énoncé expressément dans son article 23 : « l'impartialité de l'Administration est garantie par la loi ».

26- Celles de 1978, 1989 et 1996.

27- Le préambule des Constitutions est considérée par une partie de doctrine constitutionnaliste « comme une loi constitutionnelle et même qu'il ne soit pas dissocié du reste de la Constitution » - CHAPUS René. *Droit administratif général*. Tome 1, 7^e éd. p.36.

Le terme « Administration n'apparaît dans aucun préambule des Constitutions de l'Algérie sauf à percevoir du paragraphe suivant du préambule de la mouture de 2020 de la Constitution de 1998 : « la Constitution permet d'assurer la séparation et l'équilibre des pouvoirs, l'indépendance de la justice, ainsi que la protection et la sécurité juridique et démocratique et le contrôle de l'action des pouvoirs publics » et plus précisément de l'expression « permet d'assurer la séparation et l'équilibre des pouvoirs » qui il faut le rappeler relève des attributions de la Cour constitutionnelle en matière d'interprétation de la loi constitutionnelle.

28- La Constitution de 1996 a été publiée au journal officiel n° 76 de l'année 1996. Elle a été révisée quatre (04) fois. La dernière révision a été publiée au journal officiel n° 82 de l'année 2020 par le biais du décret présidentiel du 30/12/2020.

L'Administration est ensuite citée plusieurs fois dans d'autres articles de cette première mouture.

Dans son article 85, sous la dénomination d' « Administration publique », l'Administration est citée au sujet des attributions du Premier ministre: « le Premier Ministre veille²⁹ au bon fonctionnement de l'Administration publique ».

Dans l'article 143, le terme « autorité administrative » apparaît à propos du contrôle juridictionnel sur les actes des autorités administratives: « la justice connaît des recours à l'encontre des actes des autorités administratives ».

Si, dans sa première mouture de la Constitution de 1996, le terme « Administration » a été employée trois fois ; dans sa mouture de 2020³⁰, ce terme ressort une dizaine de fois³¹.

La multiplication de la référence à l'Administration entre les textes de ces deux moutures de la Constitution de 1996 révèle que l'expression constitutionnelle de l'Administration connaît un certain confortement.

B. Le confortement de l'Administration dans la Constitution de 1996.

A travers les différentes moutures de la Constitution de 1996, le confortement de l'Administration n'est pas seulement d'ordre quantitatif ; il l'est également sur le plan qualitatif par la référence dans certains articles de la Constitution à de nouveaux attributs qualifiant l'Administration.

29- Le verbe « veiller » signifie juridiquement « prendre toutes les mesures ».

30- La mouture de 2020 de la Constitution de 1996 a été publiée par biais du décret présidentiel n° 20-442 du 30/12/2020 dans le journal officiel n° 82.

31- 4 fois dans l'article 26, 1 fois dans l'article 57, 1 fois dans l'article 68, 2 fois dans l'article 77, 1 fois dans l'article 112 et 1 fois dans l'article 168.

Dans la Constitution tunisienne du 17/08/2022, l'Administration est citée 2 fois ; dans l'article 19 qui dispose : « *L'administration publique et tous les services de l'État sont à la disposition du citoyen sur la base de l'impartialité et de l'égalité.....* » et une seconde fois dans l'article 113 : « *Le Chef du Gouvernement dirige et coordonne l'action du Gouvernement, et dispose de l'administration* ».

Dans la Constitution marocaine du 29/07/2011, l'administration est citée 3 fois dans les articles 27, 89 et 91 ; l'article 27 dispose : « *Les citoyens et les citoyennes ont le droit d'accéder à l'information détenue par l'administration publique* » ; dans l'article 89, il est mentionné que : « le gouvernement dispose de l'administration » ; enfin, l'article 91 énonce que : « *le Chef du gouvernement nomme aux emplois civils dans les administrations publiques* ».

Dans la Constitution française du 03/06/1958, l'Administration est citée dans le §2 de l'article 20 qui mentionne que le Gouvernement « *dispose de l'administration.....* »

Pour commencer, l'article 26³² est rédigé en quatre (04) paragraphes.

Dans le paragraphe 2 de cet article, le Constituant a reconduit les termes de l'article 23 de la première mouture de la Constitution de 1996: « l'impartialité de l'Administration est garantie par la loi ». Cette formulation renferme, tout de même, une certaine ambiguïté de par l'expression « garantie par la loi ».

En effet, ce paragraphe permet de conclure, dans une première lecture, que l'impartialité de l'Administration est une obligation ayant une valeur constitutionnelle ; autrement dit, une valeur qui s'impose à tous et qui doit trouver sa traduction et son application dans la législation et la réglementation; or, ces mêmes termes peuvent, également, signifier que l'impartialité de l'Administration est garantie par la loi, c'est-à-dire par un texte juridique n'attribuant qu'une valeur législative à cette garantie d'impartialité.

Cependant, s'il est généralement admis que le texte constitutionnel renferme des dispositions appelées à être explicitées, leur interprétation ne peut avoir de sens que par rapport au texte et au contexte constitutionnel.

Ce même article 26 dispose dans son paragraphe 1er que l'Administration « est au service du citoyen³³ ».

N'étant inscrite qu'en 2020, est-ce que l'Administration ne l'était pas auparavant ?

Quelle que soit la réponse à cette interrogation, cette disposition constitutionnalise l'attitude que doit avoir l'Administration dans toutes ses actions et durant toute son activité; elle constitue également une particularité et une nouveauté introduites par et dans la Constitution à propos de l'Administration.

32- Art. 26. — « L'administration est au service du citoyen.

L'impartialité de l'administration est garantie par la loi.

L'administration est tenue, pour les demandes nécessitant une décision administrative, de donner une réponse motivée dans un délai raisonnable.

L'administration agit avec le public en toute neutralité dans le respect de la légalité et avec célérité ».

33- « Etre au service du citoyen » signifie que l'Administration est à la « disposition » du citoyen, qu'elle est disponible et dévouée au citoyen ; une attitude somme toute normale mais dans l'île d' « utopia »

Le même article 26 renferme dans son paragraphe 3 une disposition qui oblige l'Administration à donner une réponse motivée dans un délai raisonnable pour les demandes nécessitant une décision administrative.

Les points forts de ce paragraphe 3 résident, premièrement, dans le fait que le Constituant s'adresse directement à l'Administration, deuxièmement, l'intime à répondre par décision administrative aux demandes des personnes qui la saisissent, troisièmement à répondre dans un délai raisonnable³⁴ et quatrièmement à motiver³⁵ sa réponse.

L'article 26 dispose dans son quatrième et dernier paragraphe : « l'Administration agit avec le public en toute neutralité dans le respect de la légalité et avec célérité ».

Ce paragraphe utilise des termes qui invitent à la réflexion, particulièrement les termes de « légalité » et de « neutralité ».

Le terme « célérité », paraît quelque peu redondant dans la mesure où dans le paragraphe 3 du même article 26, cet aspect est pris en charge dans l'expression « délai raisonnable ».

Quant au terme « légalité », son principe a été constitutionnalisé dans l'article 137³⁶ avec la Constitution de 1989 pour le service public de la justice ; l'article 126 § 4 de la Constitution de 1998 l'a étendu à l'autre service public, en l'occurrence l'Administration. Ainsi, cette dernière se voit obligée constitutionnellement de respecter le principe de légalité, un des fondements de l'Etat de droit.

Enfin, le terme « neutralité » est employé en même temps que le terme « impartialité » dans l'article 26.

Est-ce que ces deux termes sont synonymes ?

34- La notion de délai raisonnable n'est pas facile à déterminer en ce que le délai raisonnable n'est pas fixé en termes de temps mais à partir de critères assez comme : « la complexité de la demande, le comportement de l'administration l'enjeu du litige.

Cette règle de délai raisonnable est également citée dans l'article 77 § 2 : « L'administration concernée doit informer les pétitionnaires, dans un délai raisonnable, des suites réservées à leurs demandes ».

35- La motivation des actes administratifs est une obligation qui impose à l'Administration d'informer les intéressés des motifs de droits et de fait ayant fondé ses décisions défavorables et ce en vue de garantir les droits des intéressés.

36- Article 137. – « La justice est fondée sur les principes de légalité et d'égalité ».

La « neutralité » est souvent confondue avec « l'impartialité » ; cependant, si ces deux termes renferment des éléments communs, il n'en demeure pas moins qu'ils se distinguent sur un plan fondamental.

La neutralité est généralement définie comme étant l'attitude d'une personne qui s'abstient de prendre parti notamment dans un conflit opposant des personnes.

L'impartialité est quant à elle, le fait d'être impartial, c'est-à-dire ne favoriser aucun parti.

Ces deux définitions paraissent être semblables ; cependant, la différence réside dans le fait que selon une formule appropriée « l'impartial choisit et le neutre s'abstient de le faire ».

Appliqué aux dispositions du paragraphe 4 de l'article 126, l'impartialité impose à l'Administration de ne pas prendre parti dans un conflit mais doit rendre une décision ; alors que dans le cas de la neutralité, l'Administration ne prend pas parti et ne rend aucune décision.

Si l'attitude que doit avoir l'Administration est rendue confuse à cause de ces deux termes dans un même article, la logique et ce qui est attendu de l'Administration privilégie l'attitude impartiale et non la neutralité de l'Administration.

La constitutionnalisation de l'Administration et son confortement dans la Constitution de 1996 se retrouvent également dans les missions informelles de l'Administration émanant de la Constitution.

Chapitre 2: Les missions informelles de l'Administration émanant de la Constitution.

La Constitution ne prévoit pas expressément de missions ou de prérogatives propres à l'Administration mais fait référence à des attributs qui la caractérisent³⁷; néanmoins, rattachée au Gouvernement, elle participe de facto à l'exercice de certaines fonctions³⁸ attribuées par la Constitution au Gouvernement.

Dès lors, il s'agit de déterminer les aspects de cette participation en mettant en lumière le lien qui relie

37- Comme par exemple, son impartialité, sa neutralité, être au service du citoyen.

38- Le terme « fonctions » est plus approprié pour évoquer les tâches qu'effectue l'Administration que le terme « mission » signifie un ensemble d'actions à mener afin d'atteindre des objectifs.

l'Administration au Gouvernement (§.1) pour faire ressortir l'effectivité des missions de l'Administration émanant des attributions constitutionnelles du Gouvernement (§.2).

§.1. Les missions à travers le lien reliant l'Administration au Gouvernement.

Le Président de la République et le Chef du Gouvernement ou le Premier ministre incarnent le pouvoir exécutif, pouvoir chargé, entre autres, d'exécuter les lois, de définir les règles nécessaires à leur application.

Dès lors, quel lien relie l'Administration au pouvoir exécutif et plus particulièrement au Gouvernement³⁹ ?

Ce lien est double ; il est à la fois organique et fonctionnel.

Le lien organique ressort de ce que l'Administration est une institution qui fait partie du Gouvernement ; c'est ce qui résulte des dispositions de l'article 112 de la Constitution qui établit la liste des attributions exercées par le Chef du Gouvernement ou par le Premier ministre dont celle de « *veiller au bon fonctionnement de l'administration publique et des services publics* » signant ainsi le rattachement de l'Administration au Gouvernement.

Le lien fonctionnel, plus complexe, se retrouve dans le point 7 de ce même article 112 qui dispose: « il (le Chef du Gouvernement) « *veille* » au bon fonctionnement de l'administration publique et des services publics ».

Ce même lien fonctionnel figure dans les Constitutions tunisienne, marocaine et française ; toutefois, les Constituants de ces trois pays ont, pour ce faire, utilisé, le verbe « *disposer* »⁴⁰.

39-Cette question a été évoquée dans le précédent chapitre mais dans la perspective de distinguer l'Administration du Gouvernement et éviter ainsi l'amalgame entre ces deux institutions.

40- Le choix de ces trois pays est effectué sur la base de la proximité géographique, la langue française parlée dans ces trois pays, l'influence du droit public français dans la législation de la Tunisie, le Maroc et de l'Algérie.

- Dans la Constitution tunisienne de 2022, l'article 113 énonce que : « *Le Chef du Gouvernement dispose de l'administration* ».

Dans la Constitution marocaine de 2011, l'article 89 dispose que: « *le gouvernement..... dispose de l'administration* ».

Dans la Constitution française de 1958, l'article 20 cite : « *Le Gouvernement dispose de l'administration.....* ».

A noter que dans les trois constitutions, le constituant utilise le même verbe dans une rédaction identique.

En ce cas, qui du verbe « *veiller* » ou « *disposer* » est à même de définir clairement le sens et la nature de ce lien ?

En réponse à cette question, il est juste de dire que l'expression « *dispose de* »⁴¹ employée dans les trois constitutions étrangères citées précédemment est plus appropriée et plus claire pour répondre à la question posée que l'expression « *veille à* »⁴² de l'article 112 de la Constitution.

Ceci dit, la doctrine administrative et constitutionnelle⁴³ s'est intéressée à la problématique que pose l'expression « *dispose de* » pour analyser et étudier la nature juridique du lien fonctionnel.

Cette problématique repose sur l'idée de savoir si l'Administration est en situation de subordination⁴⁴ ou de soumission⁴⁵ ou en même temps en situation de subordination et de soumission par rapport au Gouvernement et, par voie de conséquence, au pouvoir politique⁴⁶.

Au-delà de la sémantique, certainement intéressante pour d'autres recherches ; dans le cas d'espèce, qu'il s'agisse du verbe « *disposer de* » ou du verbe « *veiller à* », la conclusion débouche, incontestablement, sur un lien de subordination de l'Administration au Gouvernement.

Ce statut de subordonnée se justifie par le fait que l'Administration ne dispose d'aucune légitimité et qu'elle est, en vertu de la Constitution, à la disposition du Gouvernement.

Cependant, si la subordination de l'Administration au Gouvernement est indiscutable, l'influence qu'exerce en retour l'Administration sur le Gouvernement est quasi-incontestable⁴⁷ et son impact important.

41- Disposer de signifie clairement « pouvoir user », « s'en servir »

42- Veiller c'est « faire attention », « s'assurer, surveiller, vérifier « prendre toutes les mesures », « appliquer son attention à quelque chose », « prendre soin ». Les différents sens de ce verbe ne facilitent pas la détermination du lien fonctionnel qui relie l'Administration au gouvernement mais également avec le pouvoir politique.

43- YELLES-CHAOUCH Bachir. La relation gouvernement-administration en droit constitutionnel. Revue IDARA, 2000 – 1, p. 83

44- « Être subordonné » signifie « dépendre de », « être lié par un lien de subordination ».

45- « Être soumis » signifie « être assujéti ».

46- Bachir YELLES CHAOUCH. De l'emprise de l'administration sur le pouvoir politique: Point de vue d'un juriste. Article publié dans *le Quotidien d'Oran* du 20/04/2023.

47- Le degré d'influence de l'Administration diffère d'un Etat à un autre.

En effet, les décisions prises par les autorités politiques (Parlement et Gouvernement) laissent souvent une marge d'appréciation à l'Administration chargée de les mettre en œuvre ; cette latitude se mesure à l'aune du pouvoir d'appréciation⁴⁸ et du pouvoir discrétionnaire⁴⁹ de l'Administration et permet à cette dernière d'infléchir le contenu des lois et règlements.

En effet, le pouvoir d'appréciation et le pouvoir discrétionnaire de l'Administration s'avèrent être une nécessité de bonne exécution de la loi et du règlement, en lui permettant d'agir en s'adaptant aux particularités des circonstances que le jurisléateur n'est pas toujours en mesure d'imaginer au moment de légiférer ou de réglementer.

Ainsi, si l'Administration est conçue par la Constitution comme une institution sur laquelle veille le Chef du Gouvernement, elle n'en n'occupe pas moins une place remarquable dans le pouvoir exécutif et au sein du Gouvernement.

Cette place remarquable se retrouve également à travers l'effectivité des missions qu'elle exécute.

§.2. L'effectivité des missions de l'Administration émanant des attributions constitutionnelles du Gouvernement

Malgré le confortement⁵⁰ de l'Administration dans la Constitution, cette dernière ne lui consacre pas d'attributions propres.

Toutefois, il y a lieu de rappeler et d'insister que ces missions sont dévolues constitutionnellement au pouvoir exécutif et que l'Administration n'exerce qu'en tant qu'institution subordonnée au Gouvernement mais dénotent de la place qu'occupe l'Administration dans le fonctionnement du pouvoir exécutif.

Ces missions peuvent être classées en deux catégories ; une catégorie de missions dites traditionnelles (**A**), une autre

48-Le pouvoir d'appréciation se pose lorsque la décision de l'Administration est subordonnée à des éléments de fait, qu'elle doit elle-même apprécier.

49- Le pouvoir discrétionnaire désigne le pouvoir de l'Administration d'agir, de s'abstenir ou de décider en fonction d'appréciation d'opportunité ; cependant pour que ce pouvoir ne se transforme pas en un pouvoir arbitraire, les actes de l'Administration sont soumis au principe de légalité et au contrôle du juge administratif

50- L'Administration a été citée une dizaine de fois.

catégorie, remarquable, celle d'exercer un pouvoir normatif important, exprimant l'effectivité de sa participation (B).

A. Les missions traditionnelles de l'Administration.

La Constitution renferme un certain nombre de dispositions consacrant ces missions traditionnelles⁵¹ ; ces missions sont au nombre de trois.

• Une mission centrale, celle de l'application de la loi.

Cette mission est prévue dans le paragraphe 7 de l'article 112⁵² de la Constitution pour être exercée par le Chef du Gouvernement ou le Premier Ministre⁵³ : *«le Premier ministre ou le Chef du Gouvernement, selon le cas, exerce les attributions suivantes :*

3°- *il procède à l'application des lois et règlements ».*

Dans ce cadre, l'Administration prépare les décisions qui assurent la mise en œuvre lois et règlement, d'en rendre possible l'exécution et la réalisation concrètes.

Toutefois, cette mission que l'Administration exécute en tant qu'institution du Gouvernement doit être largement entendue car elle ne signifie pas que l'Administration s'en tienne à une fonction consistant à faire des propositions nécessaires à l'application concrète de la loi ou du règlement.

51- L'expression « missions traditionnelles» referme les idées de missions habituelles, courantes, ordinaires, classiques.

52- Art. 112 de la Constitution : *« Outre les pouvoirs que lui confèrent expressément d'autres dispositions de la Constitution, le Premier ministre ou le Chef du Gouvernement, selon le cas, exerce les attributions suivantes :*

3°- *il procède à l'application des lois et règlements ;*

Dans la Constitution marocain, l'article dispose que : *« Sous l'autorité du Chef du Gouvernement, le gouvernement met en œuvre son programme gouvernemental, assure l'exécution des lois.... ».*

Dans la Constitution tunisienne de 2022, l'article 104 énonce que : *« Le Président de la République veille à l'exécution des lois ».* Il est à remarque que cette mission revenait dans la Constitution de 2014 au Gouvernement dans l'article 92§ 3 : *« Le Gouvernement veille à l'exécution des lois ».*

Dans la Constitution française, l'article 21 indique que : *« Le Premier ministre assure l'exécution des lois ».*

53- L'Administration ne peut pas initier de projet de loi ; cette phase qui précède le projet à présenter au Parlement relève conformément aux dispositions de l'article 143 de la Constitution : *« au Premier ministre ou au Chef du Gouvernement, selon le cas, aux députés et aux membres du Conseil de la Nation »*

En effet, comme il sera présenté dans le point « B » de ce paragraphe, le rôle de l'Administration est beaucoup plus conséquent tant dans la phase d'élaboration que dans la phase application de la loi et du règlement.

• **L'autre mission est une mission de protection.**

Dans le cadre de cette mission, l'Administration assure la paix civile par le maintien de l'ordre public de manière à prévenir l'ensemble des troubles susceptibles d'affecter la vie sociale.

Cette mission figure dans les articles 37, 39, 40 de la Constitution et particulièrement dans l'article 62 qui mentionne les critères traditionnels qui définissent l'ordre public : « *Les pouvoirs publics œuvrent à garantir la protection des consommateurs afin de leur assurer la sécurité, la salubrité, la santé et leurs droits économiques* ».

L'Administration réalise cette mission à travers l'exercice de la police administrative⁵⁴.

• **La troisième mission a trait aux prestations de service public.**

Trois dispositions de la Constitution régissent la question des prestations de service public.

Il s'agit, en premier lieu, du paragraphe 7 de l'article 112 qui énonce que le Chef du Gouvernement ou le Premier Ministre : « *veille au bon fonctionnement de l'administration publique et des services publics* ».

54- Il ne s'agit pas dans cette analyse de détailler la notion organique et matérielle de la police administrative ou de l'ordre public mais de rappeler quelques éléments principaux afin de répondre au cadre de cette analyse.

D'un point de vue matériel, la police administrative désigne toute activité administrative qui tend à la prévention des troubles à l'ordre public ainsi qu'au maintien de l'ordre public.

Au sens organique du terme, la police administrative englobe tous les personnes publiques habilités à entreprendre des activités de police administrative.

Quant à l'ordre public, son contenu a évolué puisque après avoir été défini à partir des critères de tranquillité, de sécurité et de salubrité ; d'autres aspects ont été rajoutés ayant eu pour effet d'élargir son contenu ; on peut citer à cet égard la moralité publique, la dignité humaine ; ce dernier aspect est d'ailleurs mentionné dans l'article 39 § 2 de la Constitution.

Ce paragraphe renferme trois éléments à expliciter.

Le premier élément réside dans le temps du verbe « veiller » employé au présent de l'indicatif ; or, conformément aux règles de la légistique, le présent de l'indicatif signifie d'une part, que la personne chargée de cette mission l'exécute dans le moment présent ; d'autre part, qu'il équivaut à l'impératif.

Le deuxième élément réside dans l'expression « administration publique et services publics » ;

Cet élément suscite à son tour deux observations ; la première concerne l'utilisation des deux institutions synonymes⁵⁵ ; la seconde résulte de ce que le terme service public est employé, pour la première fois, dans la Constitution.

Le troisième élément est contenu dans l'expression « le bon fonctionnement » qui évoque la qualité attendue des prestations de l'Administration et des services publics

Ces trois éléments constituent le régime juridique de la mission de prestation de service public qui oblige l'Administration.

Quant aux deux autres dispositions, l'article 26⁵⁶ rappelle que l'Administration est au service du citoyen ; l'article 27⁵⁷ énumère les principes fondamentaux d'organisation et de gestion du service public.

55- Si les deux termes sont cités dans les dictionnaires comme étant synonyme, une comparaison plus fine permet de dire qu'il y a une différence notable Administration et service public en ce sens que l'Administration peut être définie comme un ensemble de services publics.

56- Art. 26 : « *L'administration est au service du citoyen* ».

57- Art. 27 : « *Les services publics sont organisés sur la base du principe de continuité, d'adaptation constante et d'une couverture équitable du territoire national ou, le cas échéant, assurent un service minimum.* »

B. Le pouvoir normatif⁵⁸ de l'Administration⁵⁹.

Le pouvoir normatif de l'Administration constitue le point nodal de cette analyse.

En effet, l'exercice de cette fonction normative par l'Administration soulève deux questions essentielles:

La première question est celle de savoir si l'Administration dispose d'un pouvoir de créer des normes ; autrement dit, une question qui se rapporte au domaine du pouvoir réglementaire et à son exercice par l'Administration.

La seconde question, plus proche de la problématique de cette analyse, est celle de déterminer la part de l'Administration dans le processus juridique d'élaboration et d'application de la loi et du règlement.

• L'exercice du pouvoir réglementaire.

L'exercice du pouvoir réglementaire⁶⁰ est déterminé dans les articles 91 et 112 de la Constitution.

L'article 91 énonce dans son paragraphe 6 que le Président de la République dispose du pouvoir réglementaire et dans son paragraphe 7 qu'il signe les décrets présidentiels.

58- Le pouvoir normatif est le pouvoir d'édicter des normes, des règles générales de droit ou des décisions qui créent des droits ou des obligations pour ceux à qui elles sont destinées. Il est composé du pouvoir législatif qui relève du Parlement et du pouvoir réglementaire qui relève du pouvoir exécutif.

59- - Essaid TAIB – Le processus normatif en Algérie : Essai sur la production de la norme juridique étatique – LEBED, Editions et distribution 2021.

- Yahia BOUKHARI – Les mécanismes d'élaboration ou d'amendement des projets de lois Revue du Conseil d'Etat n° 10, 2012.

- Bachir YELLES CHAOUICHE - De l'emprise de l'administration sur le pouvoir politique: Point de vue d'un juriste – article publié dans le Quotidien d'Oran du 20/04/2023.

- André J. HOECKEMA, « La production des normes juridiques par les administrations », Droit et Société, 27, 1994.

- Jacques CHEVALLIER, « La place de l'administration dans la production des normes » Droit et société 2011/3 (n° 79), p. 623-636.

60- Les Autorités Administratives Indépendantes (AAI) détiennent un pouvoir réglementaire limité à leur domaine ; cette question n'est pas abordée dans cette analyse car les AAI ne sont pas des institutions administratives et ne sont pas citées dans la Constitution ; cependant, elles restent un sujet intéressant à étudier. Des articles ont été effectués sur les AAI en droit Algérien.

A ce propos voir : R. KHELLOUFI. Les institutions de régulation en droit algérien. Revue IDARA, 2004-2, p.69.

De son côté, l'article 112 dispose que : « *Le Premier ministre ou le Chef du Gouvernement, selon le cas, exerce les attributions suivantes :*

3)- *il procède à l'application des lois et règlements ;*

5)- *il signe les décrets exécutifs ».*

De ces deux dispositions constitutionnelles, il ressort qu'en matière de pouvoir réglementaire la compétence de principe revient au Président de la République et que le Premier Ministre ou le Chef du Gouvernement ne dispose que d'une compétence d'attribution⁶¹.

Ainsi, la réponse à la première question permet de constater que l'Administration ne dispose pas d'attributions propres en matière de pouvoir réglementaire mais, comme il sera présenté comme réponse à la troisième question, l'Administration exerce en fait un important pouvoir réglementaire.

• **La part de l'Administration dans le processus juridique d'élaboration et d'application de la loi et du règlement.**

Cette question comprend deux volets:

- celui de la participation de l'Administration aux processus d'élaboration des lois et règlements et son emprise sur cette production.

- celui de la part de liberté de décision dont dispose l'Administration dans l'application des lois et plus particulièrement dans l'exécution d'une norme de droit supérieure ; et par voie de conséquence, l'étendue de son pouvoir discrétionnaire.

S'agissant du premier volet, il faut revenir aux dispositions de l'article 114 de la Constitution⁶² qui énonce que le Parlement « *élabore et vote la loi* ».

61- Cette répartition en termes nature de compétence du Président de la République et du Premier Ministre ou du Chef du Gouvernement résulte des dispositions du paragraphe 6 de l'article 91 qui annonce expressément et pour la première que le Président de la République dispose du pouvoir réglementaire ; attribution qui n'est pas mentionnée pour le Chef du Gouvernement ou le Premier Ministre.

62- Art. 114. — « *Le pouvoir législatif est exercé par un Parlement, composé de deux chambres, l'Assemblée Populaire Nationale et le Conseil de la Nation. Chacune des deux chambres du Parlement élabore et vote la loi souverainement* ».

A cet égard, si le vote de la loi⁶³ relève constitutionnellement du seul pouvoir législatif, procédure de vote durant laquelle l'Administration est totalement exclue, l'initiative revient aussi bien au pouvoir législatif qu'au Gouvernement et donc à son institution administrative ; c'est ce qui figure dans l'article 143 qui dispose que l'initiative de lois appartient concurremment au Chef du Gouvernement ou au Premier Ministre, aux députés et aux membres du Conseil de la Nation.

En réalité⁶⁴, ce droit de proposer des projets de lois est exercé pratiquement entièrement par le Gouvernement.

Cette situation découle d'une part, du fait que le domaine de la loi est vaste⁶⁵, varié et très technique ; d'autre part et surtout par le fait que le Parlement dispose pas de moyens et de compétences suffisants pour exercer cette mission convenablement.

Ce même processus peut, dans une certaine mesure, être retenu en ce qui concerne l'élaboration des projets de lois et même des projets de règlements par le Gouvernement dans la mesure où « *c'est l'Administration, en tant que corps professionnalisé,⁶⁶ qui est chargée réellement de l'élaboration des textes de lois et règlements en raison, notamment, de sa compétence hautement technique, composée de technocrates et de la stabilité de son personnel* »⁶⁷.

C'est ainsi que l'Administration intervient dans la production normative en matière d'élaboration et d'application des lois et règlements.

63- Le cas les ordonnances que prend le Président de la République dans le cadre des dispositions de l'article 142 de la Constitution constituent un cas à part, car si ces ordonnances interviennent dans le domaine réservé au Parlement selon l'article 139 et donc ont une valeur législative, ils ne prennent la forme d'une loi qu'après le vote du Parlement.

64- L'indisponibilité des informations relatives aux propositions de lois formulées par le Parlement ne permet de mesurer la part des députés dans la phase d'élaboration des lois.

65- La Constitution établit une liste de trente domaines réservés aux lois. De plus, l'intitulé de ces domaines rédigés parfois en termes généraux permet d'élargir la fonction législative.

66- Il s'agit des fonctionnaires occupant des postes supérieurs et des fonctions supérieures de l'Etat prévues dans l'article 10 de l'Ordonnance n° 06-03 du 15 juillet 2006 modifiée et complétée portant statut général de la Fonction Publique. J.O n°46

67- Bachir YELLES CHAOÛCHE. De l'emprise de l'administration sur le pouvoir politique: Point de vue d'un juriste. Op. Cit.

Mais, en quelle qualité et dans quelles limites l'Administration intervient dans ce processus de production et d'application des lois et règlements?

En principe, le rôle de l'Administration est conçu comme strictement subordonné qui se limite à éclairer les choix du Gouvernement et à appliquer les décisions prises par ce dernier.

En réalité, l'Administration dispose, sous couvert de l'application des lois, d'un authentique pouvoir normatif et occupe une place centrale dans la phase d'élaboration des normes juridiques. En effet, son rôle ne se réduit pas à un simple travail de rédaction ; la mise en forme des textes lui donne la possibilité d'influer d'une manière variable, sur leur contenu au moment de leur rédaction et de leur application.

S'agissant du second volet, la part de liberté de décision dont dispose l'Administration lors de l'application des lois et des décrets résulte du style et des termes juridiques employés pour rédiger les lois et à un degré moindre, les décrets.

En effet, la loi est devenue de plus en plus un cadre juridique fixant des objectifs à atteindre, en laissant, généralement, au Gouvernement le soin d'en préciser, en termes de programmes d'action, les conditions de leur réalisation. C'est ainsi que l'Administration devient le véritable centre de production du droit en donnant un contenu concret au dispositif de la loi à travers son pouvoir d'appréciation discrétionnaire⁶⁸, pouvoir d'appréciation qui a donné naissance ce qui a été qualifié de « doctrine administrative »⁶⁹. Cette dernière est constituée par les circulaires⁷⁰ dont le nombre ne cesse de se multiplier et par l'intermédiaire desquelles l'Administration formule son interprétation des lois et règlements.

Ainsi, les circulaires interprétatives et surtout les circulaires réglementaires ont bien une portée normative de fait, dans la mesure où elles influent sur « la lecture du texte » objet de

68- Le pouvoir discrétionnaire est défini par la doctrine comme étant la liberté d'apprécier ce que la situation recommande et la liberté de choisir la décision soit en prenant une décision, soit en s'abstenant, soit en choisissant entre plusieurs décisions possibles.

69- L'expression « doctrine administrative » a été utilisée par Jacques CHEVALIER dans son article intitulé : « La place de l'administration dans la production des normes ». Article cité précédemment.

70- La circulaire est un acte administratif par lequel une autorité administrative indique ce qu'est, à son sens, l'état du droit et comment il doit être mis en œuvre.

l'interprétation et donc sur ses conditions concrètes de mise en œuvre.

Les quelques réflexions de ce chapitre 2 démontrent bien que l'Administration constitue la « colonne vertébrale de l'Etat » dans la mesure où il ne peut y avoir d'Etat sans Administration.

Constitutionnellement, le Gouvernement conduit la politique de l'Etat et veille sur l'Administration. En pratique, l'Administration joue un rôle très important, de par son professionnalisme, sa capacité de traitement des problèmes, de ses compétences et de sa constance; elle devient ainsi une puissance, un moteur du changement mais elle peut également être une grande force d'inertie.

Conclusion

La recherche sur le thème de la constitutionnalisation de l'Administration ne saurait se limiter aux quelques éléments de cette analyse ni à l'approche juridique empruntée pour le faire.

Cette analyse a, seulement, permis d'effleurer la question de l'expression constitutionnelle de l'Administration.

Elle a permis, également, de conclure que l'Administration occupe une place importante dans le schéma constitutionnel et institutionnel de l'Etat ; qu'elle exerce des missions essentielles dans la Société ; mais, peut-on pour autant la considérer comme un pouvoir au sens constitutionnel du terme.

A la question de savoir si l'Administration est un pouvoir de droit, la réponse est non car la Constitution ne reconnaît que trois pouvoirs, le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire.

La réponse est oui à la question de savoir si l'Administration est un pouvoir de fait compte tenu des missions dérivées qu'elle exerce.

Une analyse complète et exhaustive de ce thème nécessite d'élargir la démarche par des approches politique, économique et sociale en abordant la politisation de l'Administration et la place et le rôle de la haute Fonction Publique et en répondant aux questions suivantes:

- est-ce que l'Administration est une entité homogène ?

- pourquoi et comment des fonctionnaires se retrouvent-ils aux principales responsabilités ?

- de quelle manière les cabinets ministériels pèsent-ils sur les décisions politiques ?

- La haute Fonction Publique est-elle largement politisée ?

- Existe-t-il un Gouvernement des élites ?

Cependant, malgré les limites de la démarche juridique, il est indéniable de constater que l'Administration constitue une autorité à part entière que seule la participation de la société civile peut limiter ses effets pervers.

Bibliographie

- OULD HALESS Mohamed Lemine. Le changement dans l'administration. *Revue idara*, vol. 13, n° 25, 2003, p. 243.

- BENNADJI Chérif. Les rapports entre les administrations et les administrés en droit algérien : l'impérative codification. *Revue idara*, vol. 10, n° 19, 2000, p. 23.

- BOUKHARI Yahia. Les mécanismes d'élaboration ou d'amendement des projets de loi. *Revue du conseil d'Etat*, n° 10, 2012.

- BOUKRAA Driss. La révision constitutionnelle en Algérie entre la constance et le changement (en langue arabe). *Revue idara*, vol. 8, n° 15, 1998, p. 15.

- CHERHABIL Hocine. ENA : 35 ans au service de l'Etat. *Revue idara*, vol. 9, n°17, 1999, p. 1.

- CHERHABIL Hocine. ENA : 40 ans au service de l'Etat. *Revue idara*, vol. 14, n°27, 2004, p. 17.

- CHERHABIL Hocine. La réforme de l'administration en Algérie : contexte, enjeux et conduite du changement. *Revue idara*, vol. 17, n°33, 2007, p. 65.

- KHARCHI Djamel. Les perspectives de la fonction publique algérienne. Conférence présentée à l'ENA le 5 décembre 1995. In : *Revue idara*, vol.5, n° 9, 1995, p. 45.

- LAGGOUNE Walid. Les réformes administratives : un état des problématiques. Compte rendu. In : *Revue idara*, vol. 9, n° 17, 1999, p. 125.

- LAGGOUNE Walid. La réforme administrative : une approche par la décentralisation. *Revue idara*, vol. 12, n° 23, 2002, p. 165.

- MEKELKEL Bouziane. La nouvelle loi fondamentale de la fonction publique comme instrument juridique de la réforme administrative en Algérie (en langue arabe). *Revue idara*, vol. 19, n° 37, 2009, p. 7.

- MAOUGAL Mohamed Lakhdar, KASSOUL Aïcha. L'administration à travers le prisme de l'expression de l'imaginaire. *Revue idara*, vol. 12, n° 23, 2002, p. 125.

- MOKADEM Saïd. Réalités et exigences du développement de l'administration publique algérienne (en langue arabe). *Revue idara*, vol. 3, n° 6, 1993, p. 5.

- OUKIL Mohamed Saïd. Vers une réforme administrative efficace en Algérie (en langue arabe). *Revue idara*, vol. 8, n° 15, 1998, p.5.

- SBIH Missoum. *L'Administration publique algérienne*. Paris : Hachette, 1973.

- TAIB Essaïd. La figure de l'administré dans le discours administratif. *Revue idara*, vol. 2, n° 4, 1992, p. 3.

- TAIB Essaïd. Les mutations de l'administration : le regard de la science politique. *Revue idara*, vol. 12, n° 23, 2002, p. 117.

- TAIB Essaïd. *Le processus normatif en Algérie : Essai sur la production de la norme juridique étatique*. Collection Essai – 2022.

- TAIB Essaïd. Le service public constitutionnel. *Revue idara*, vol. 28, n° 54, 2021, p.7.

- VEDEL Georges. *Les bases constitutionnelles du droit administratif*. EDCE, 1954.

- YELLES-CHAUCHE Bachir. La relation gouvernement-Administration en droit constitutionnel. *Revue idara*, vol. 10, n° 19, 2000, p.83.