

Dirassat & Abhath
The Arabic Journal of Human
and Social Sciences



مجلة دراسات وأبحاث
المجلة العربية في العلوم الإنسانية
والاجتماعية

EISSN: 2253-0363
ISSN : 1112-9751

**Actes de gouvernement et action gouvernementale, nuance en droit
administratif.**

Actsof state& action of government, nuance in administrative law

أعمال و نشاط الحكومة، مقارنة في ظل القانون الإداري

خوجة محمد الأخضر Khodja Mohamed Lakhdar إشراف : العقون ساعد Lagoun Saad

Laboratoire du Droit de l'environnement à l'université Ziane Achour de Djelfa

مخبر : قانون البيئة بجامعة زيان عاشور بالجلفة. l'université Ziane Achour de Djelfa.

saadlagoun@yahoo.fr mhauriou@gmail.com

المؤلف المرسل: خوجة محمد الأخضر Khodja Mohamed Lakhdar mhauriou@gmail.com

تاريخ القبول : 2020-04-18

تاريخ الاستلام : 2019-06-02

Résumé:

L'action gouvernementale et l'action administrative étant très proche dans un contexte de droit administratif, il est nécessaire de différencier les deux procédés par leurs différents aspects et formes, les compétences qui leurs sont reliées, ainsi que leur rapport au principe de légalité et le contrôle juridictionnelle qui en découle naturellement notamment celui du conseil d'État plus haute institution judiciaire de l'ordre administratif.

L'importance de cette réflexion hors mis le fait même de la distinction entre les deux procédés juridiques, demeure, en la parfaite démonstration du principe de subordination, selon lequel les institutions administratives sont soumises à l'autorité des institutions politiques .

Mots clés :Etat, Travail gouvernemental, Administration, Outils d'action administrative, Contrôle.

Abstract:

Since government action and administrative action are very close in the context of administrative law, it is necessary to differentiate the two processes by their different aspects and forms, the competences related to them, and their relation to the principle of legality and the jurisdictional control that naturally follows, particularly that of the Council of State, the highest judicial institution of the administrative order.

The importance of this reflection beyond the fact of the distinction between the two legal processes, remains, in the perfect demonstration of the principle of subordination, according to which the administrative institutions are subject to the authority of the political institutions.

Keywords : State, government work, administration, tools of administration action, controle.

ملخص:

نظراً إلى أن القرارات المتخذة في ظل أعمال الحكومة (أعمال السيادة) و النشاط الحكومي متقاربين في سياق القانون الإداري، فمن الضروري التمييز بين المفهومين من خلال جوانبهما وأشكالهما المختلفة ، والكفاءات المتعلقة بهما ،

وعلاقتها بمبدأ الشرعية و الرقابة القضائية الناجمة بقوة القانون ، لا سيما رقابة مجلس الدولة ، أعلى هيئة قضائية في النظام الإداري.

إن أهمية هاته التفرقة إلى جانب التمييز الفعلي بين المفهومين تكمن في التوضيح الجذري لمبدأ التبعية، والذي بموجبه تخضع المؤسسات الإدارية لسلطة المؤسسات السياسية (الأولى كأداة في يد الثانية).

الكلمات المفتاحية: دولة ، عمل حكومي، إدارة، وسائل النشاط الإداري، رقابة.

Introduction :

Il est de notoriété publique que la terminologie juridique conduit parfois à des amalgames qui font que le non juriste risque de se méprendre sur le sujet de droit, ce qui est moins répandu mais qui existe quand même c'est la confusion que génère cette même terminologie juridique au sein des juristes voire même les spécialistes d'une branche du droit comme le droit public ou plus précisément le droit administratif.

Cet essai sur la nuance entre deux termes très précis qui se ressemblent sur le plan lexical mais qui sont complètement différents sur le sens, est survenu à l'occasion d'une recherche plus approfondie sur le contrôle exercé par le conseil d'État sur les actes que peut entreprendre le pouvoir exécutif¹ (la aussi le terme pouvoir renvoie à deux sens différent selon le contexte dans lequel il est utilisé qui peut être assimilé à Autorité sujet de droit administratif ou pouvoir politique sujet de droit constitutionnel).

Afin de déterminer le sens exacte des termes juridiques : actes de gouvernement et action gouvernementale , il est donc d'une importance capitale de recentrer le contexte dans lequel ils sont utilisés, c'est pourquoi sur le plan méthodologique une approche

fonctionnelle² sera retenue pour le traitement du sujet, et ce pour faire du régime juridique qui les sépare un critère de distinction, car l'action gouvernementale qu'on considère comme l'expression de fonctions gouvernementales et institutionnelles est assimilée à une fonction administrative classique, tandis que les actes de gouvernement sont l'expression même de la souveraineté de l'État sur un plan purement institutionnelle.

La problématique que va tenter d'élucider cette essai est la suivante :

Quelles sont les critères de délimitations entre les actes de gouvernement et l'action gouvernementale ?

Cette question sera analysée suivant le plan de travail suivant :

Titre I : Les actes de gouvernement

Sous-titre 01 : Définition, critères et délimitation des actes de gouvernement.

Sous-titre 02 : Les justifications de l'existence des actes de gouvernement.

Titre II : L'action gouvernementale

Sous-titre 01 : Définition et portée
de l'action gouvernementale

Sous-titre 02 : Procédés et moyens de
l'action gouvernementale

Conclusion :

Titre I : Les actes de gouvernement

Si l'administration est soumise au principe de légalité, principe lui-même découlant de la soumission de l'État au droit³, et qui enserme l'action de l'administration dans un fin réseau d'obligations et de contraintes suivant les exigences de l'intérêt général, cela ne signifie pas pour autant qu'il n'y a point de limite à ce que Duguit désigne comme étant "la conscience collective", en effet le pouvoir discrétionnaire de l'administration et les circonstances exceptionnelles auxquelles peut faire face l'administration sont de véritable exceptions au principe de légalité précité, exceptions auxquelles s'ajoutent indéniablement les mesures d'ordre intérieur et les actes de gouvernement qui échappe totalement et de façon surprenante à l'emprise du principe de légalité, ces actes se définissent et se délimitent suivant des critères précis et jouissent d'immunité face au contrôle de l'ordre administratif.

Sous-titre 01 : Définition, critères et délimitation des actes de gouvernement :

Avant de délimiter le domaine des actes de gouvernement, il faut tout d'abord tenté de définir clairement ce procédé de l'administration peut conventionnel par rapport à l'acte administratif unilatéral.

1/ Définition de l'acte de gouvernement :

Les actes de gouvernement sont des actes qui échappent à l'emprise du principe de légalité, dans la mesure où ils jouissent d'une immunité juridictionnelle totale.⁴ Ils ne sont pas contrôlés par le conseil constitutionnel, car celui-ci ne dispose en principe que d'une compétence d'attribution, or la constitution, qui ne les mentionne même pas, ne lui confie nullement leurs examens⁵, mais ils ne sont pas non plus contrôlés par le juge administratif, qui s'estime incompétent pour apprécier la légalité d'actes qu'il ne considère pas comme des actes administratifs, bien qu'ils émanent d'autorités administratives.

C'est dans cette optique que certaines activités des institutions publiques ne sont pas, en effet, considérées de nature administrative, au sens strict du terme. On peut ranger sous cette rubrique les actes de gouvernement, d'ont la notion résulte de l'arrêt du Conseil d'État français dit : "Prince Napoléon" du 19 février 1875. Progressivement réduite au fil du temps elle s'applique aujourd'hui aux actes concernant les relations internationales et les rapports entre les pouvoirs publics constitutionnels.⁶

On peut donc conclure que : les actes de gouvernement sont des actes pris par des autorités administratives, sauf qu'ils n'adhèrent pas au même régime juridique que les actes administratifs unilatéraux, ces derniers étant soumis au contrôle de légalité, tandis que les premiers développent une véritable immunité aux contrôles qu'ils soient juridictionnels, administratifs ou même constitutionnels (par rapport aux Conseil Constitutionnel).

2/ Critères et délimitations des actes de gouvernement :

Suivant leurs évolutions dans le temps on peut définir le domaine des actes de gouvernement via les différents critères retenus par le Conseil d'État français dans un premier temps puisque la genèse de cette théorie des actes de gouvernement remonte à la juridiction française précitée, et puis voir dans un second lieu ce qu'il en est en droit Algérien (s'il y a ou non un critère de délimitation).

a. De l'après révolution à l'an 1875 critère du "mobile politique" :

Dès le début du 19^{ème} siècle le Conseil d'État a reconnu l'existence des actes de gouvernement, qui échappent à son contrôle. Leur domaine est alors très étendu, puisqu'il considère qu'est un acte de gouvernement tout acte inspiré par un mobile politique. Sont ainsi analysés comme des actes de gouvernement, en raison du mobile politique qui les inspire, le refus du roi de payer une rente accordée par Napoléon 1^{er}, et de même pour la décision de saisir les exemplaires d'un livre hostile au régime en place par le préfet de police avant sa publication, même si les lois sur la presse n'autorisaient pas une saisie dans ces conditions⁸.

Cette théorie ou plutôt ce critère du mobile politique étant particulièrement dangereuse pour les justiciables, vu qu'elle méprisait l'intérêt général, par une animosité et une rivalité d'ordre politique, le Conseil d'État qui en était parfaitement conscient a vite fait de l'abandonner lors d'une occasion propice qui survint en 1875.⁹ A l'occasion d'un contentieux opposant le ministre de la

guerre au prince Napoléon qui a porté un recours en excès de pouvoir au conseil d'État dans l'espoir de recouvrir des arriérés de paiement de sa solde à hauteur de son grade de général.

b. Depuis 1875, les deux catégories d'actes de gouvernement :

Depuis que l'arrêt prince Napoléon a mis fin au critère de "mobile politique" le Conseil d'État ne nie pas l'existence des actes de gouvernement, toutefois il n'a point dégagé de critères claires et stables permettant de bien les distinguer, cependant on peut distinguer de par la jurisprudence du Conseil d'État français deux principaux types d'actes de gouvernement qui sont comme suivant :

- **Les actes de gouvernement liés à l'exercice des rapports entre l'exécutif et le Parlement :**

Ils sont peu nombreux. Il s'agit principalement des décisions du gouvernement de recourir ou de refuser de recourir à son droit d'initiative de lois¹⁰, des décrets de promulgation des lois¹¹, de la décision présidentielle de mettre en œuvre l'article 16 de la constitution française de 1958¹² des décrets soumettant un projet de loi au référendum¹³, mais il peut aussi s'agir du refus du Premier Ministre d'entamer une révision constitutionnelle¹⁴, d'un refus de l'exécutif de déférer une loi devant le conseil constitutionnelle¹⁵ ou de lui demander de se prononcer en urgence¹⁶, d'une décision du Président de la république de nommer un membre du Conseil Constitutionnel¹⁷, ou d'un refus du gouvernement de saisir le Conseil Constitutionnel aux fins de lui faire constater un " empêchement " du Président

de la République¹⁸. Ces deux derniers exemple illustrent que ce type d'acte de gouvernement se rattache parfois aux relations Exécutif/Pouvoir juridictionnel¹⁹ exceptionnellement des relations Exécutif/Législatif.

• **Les actes de gouvernement mettant en cause les rapports du gouvernement avec un gouvernement étranger ou une organisation internationale :**

Ces actes de gouvernement peuvent être à leurs tours divisés en deux sous catégories liées à :

- La négociation ou l'exécution d'un traité internationale.
- Les relations diplomatiques.

Pour la première sous-catégorie, l'acte de gouvernement peut consister en un vote d'un ministre au conseil des communautés européennes par exemple, ou la décision de l'État de suspendre un traité, ou le choix d'un candidat à la cour pénale internationale.²⁰ En revanche les traités eux même ne sont pas des actes de gouvernement, pour la simple et bonne raison qu'ils n'émanent pas des autorités administratives seules.

En ce qui concerne la deuxième sous-catégorie elle intervient dans le cadre des relations diplomatiques, indépendamment de tout traité. En son de parfaits exemples : la décision de brouiller les émissions d'une radio étrangère²¹, ou le refus de soumettre un litige à la cour internationale de justice²², ou encore le refus d'autoriser l'ouverture d'un consulat²³, de même pour la circulaire du ministre de l'Éducation nationale demandant aux universités de ne pas inscrire les étudiants de nationalité irakienne pendant la guerre du Golfe²⁴

Ainsi les actes de gouvernement de cette sous-catégorie présente un inconvénient évident de se multiplier au vu des nombreux traités et relations internationales, ils auraient même été voués à une croissance extraordinaire si le conseil d'État n'avait pas réagi dans les années 1920, en forgeant la théorie des actes détachables, qui sont considéré comme des Actes administratif unilatéraux "détachables" des relations diplomatiques et de l'exécution des traités, les actes qui n'ont pas de rapport suffisamment étroit avec les relations internationales pour être assimilés à des actes de gouvernement, et ce en supposant une marge de liberté et d'autonomie dans l'initiative et l'exécution et le choix des moyens, alloués aux autorités administratives par rapport à leur obligations internationales.²⁵, ainsi ces actes détachables sont soumis au contrôle juridictionnel grâce à cette évolution de la jurisprudence, sinon ils auraient pu être considérés comme des actes de gouvernement à part entière et de ce fait se soustraire au contrôle précité.

c. Les actes de gouvernement en droit algérien :

En se référant aux quatre constitutions qu'a connue l'Algérie indépendante en 1963, 1976, 1989 et 1996, on ne trouve absolument aucune référence aux actes de gouvernement contrairement à d'autres constitutions des pays arabes²⁶

La jurisprudence algérienne n'a pas pu déterminer une position tranchante vis-à-vis des actes de gouvernement, et ceci est probablement dû à l'absence totale de citation ne serait-ce que de l'existence de tels actes au niveau de la législation et/ou de la réglementation depuis l'indépendance du pays en 1962, cependant il y a bien quelques

arrêts qui renvoient clairement au « mobile politique » et donc tacitement à la théorie des actes de gouvernement et qui précise une pensée plus ou moins claire des juridictions et de la doctrine algérienne par extrapolation²⁷, comme par exemple l'analyse de "Ahmed Mahiou", l'un des pionniers du droit administratif en Algérie, selon laquelle les décisions qui seraient prises par le Président de la République, dans des circonstances exceptionnelles en vertu des articles : 119, 120, 122 de la constitution (de 1989), relatives à : l'état d'urgence, l'état de siège, l'état d'exception ou l'état de guerre, ne peuvent connaître un contrôle juridictionnel pour non compétence des juges en matière de haute politique d'État (comprendre : « les actes de gouvernement »²⁸).

- **Les arrêts antérieurs au Conseil d'État (avant la réforme instaurant la dualité de l'ordre juridictionnel) :**

Dans quelques-uns de ces arrêts (au nombre de deux), la chambre administrative de la Cour suprême, a pu mentionner explicitement dans ses motivations les actes de gouvernement notamment en dates des : 20/01/1967 et 07/01/1984.

Pour le premier arrêt, la chambre administrative, statuant sur un recours, formulé contre un arrêté du ministre de l'agriculture en pleine période de « révolution agraire », a débouté le gouvernement et annulé l'acte considérant le moyen invoqué par le ministre de l'agriculture qui n'est autre que la raison d'État en référence aux actes du gouvernement, comme non fondé.²⁹

Pour le second arrêt, beaucoup plus célèbre dans les annales de la justice

algérienne, la chambre administrative s'est déclarée incompétente, et a clairement fait référence au mobile politique et explicitement mentionné comme acte de gouvernement qui échappe à son contrôle de légalité : la décision du ministre des finances de retirer le billet de banques de 500 Da de la circulation, dans un délai imparti.³⁰

- **Les arrêts Postérieurs à la création du Conseil d'État :**

Le conseil d'État algérien comme juridiction suprême de l'ordre administratif, malgré sa modeste expérience en la matière (deux décennies d'existence, là où le conseil d'État français compte deux siècles supplémentaires), compte parmi ses arrêts deux cas : l'un, implicite, où le mobile politique a été retenue, et l'autre, explicite, où il rétorqua clairement par son incompétence à connaître les recours en excès de pouvoir contre des décisions classifiées comme actes de gouvernement.

Le premier cas³¹ concerne, le recours du président d'un parti politique, en l'occurrence, celui du MSP (Le mouvement de la société pour la paix) : feu "Mahfoud Nahnah", contre la décision du Conseil Constitutionnel, lui signifiant que son dossier aux élections présidentielles algérienne de 1999 n'est pas retenu.

Le Conseil d'État s'est déclaré incompétent pour connaître le recours en appréciation de légalité contre la décision de cette institution constitutionnelle (ici le motif d'acte de gouvernement qui échappe au contrôle juridictionnel est implicite)³².

Le deuxième cas plus explicite³³, concerne le recours devant le Conseil d'État en tant que juridiction d'appel contre le Jugement de la chambre administrative de la

Cour de Jijel³⁴, qui a classifié l'acte de limogeage d'un travailleur de la commune de Milia pris par le Wali de Jijel en tant que représentant de l'État, comme acte de gouvernement, et de ce fait qui échappe au contrôle juridictionnel et donc, l'incompétence avérée de la juridiction saisie en la matière. Le Conseil d'État algérien a conforté la chambre administrative dans sa thèse, et a débouté l'appelant.

Sous-titre 02 : Les justifications de l'existence des actes de gouvernement :

Comment peut on expliquer dans un Etat de Droit que les actes de gouvernement survivent?.

À ce propos il existe bien trois courants au sein de la doctrine, un premier qui nie l'existence des actes de gouvernement en tant que catégorie autonome, un second qui explique l'existence des actes de gouvernement par une raison extra-juridique : la survivance de la raison d'État, et le troisième distingue la fonction gouvernementale de la fonction administrative.

1/ La théorie de l'inexistence des actes de gouvernement en tant que catégorie autonome:

Un premier groupe d'auteurs nie purement et simplement l'existence des actes de gouvernement en tant que catégorie autonome, selon eux le refus du juge administratif, de les contrôler, s'expliquerait par le jeu normal des compétences. Il s'agirait d'actes hétéroclites, relevant

tantôt du droit parlementaire, tantôt du droit international public. Le recours à la notion d'acte de gouvernement serait donc superflu.

Cette théorie négative invoque un triple argument :

a. Argument d'ordre rationnel :

Selon les tenants de ce courant doctrinal, il n'y aurait pas de place pour une distinction scientifique et rationnelle de l'acte d'administration et de l'acte de gouvernement.

Ceux qui ont voulu s'appuyer sur cette distinction n'ont jamais pu fournir un criterium précis de discrimination et ils ont versé dans une énumération empirique.

Cependant la distinction entre la fonction gouvernementale et la fonction administrative, qui implique, une différence de degré entre les deux fonctions, est très claire pour l'esprit dans son principe. Et d'affirmer qu'il n'y a pas de frontière entre les deux fonctions ou de constater que cette frontière est difficile à tracer est bien autre chose. D'ailleurs, les partisans de la théorie négative commettent une erreur de perspective : il ne s'agit pas de démontrer que les actes de gouvernement ne devraient pas exister, mais bien de prouver qu'ils n'existent pas.

b. Argument de texte :

D'ordinaire lorsque on veut appuyer l'acte de gouvernement sur un texte législatif, on invoque l'article 26 de la loi du 24 mai 1872 : « Les ministres ont le droit de revendiquer devant le Tribunal des conflits les affaires portées à la section du contentieux et qui n'appartiendraient pas aux tribunaux administratifs. » Ces affaires, ce sont les actes de gouvernement qui doivent

échapper à tout contrôle contentieux, aussi bien celui du juge administratif que celui du juge judiciaire. Et pour l'établir on raisonne de la manière suivante : l'article 26 de la loi du 24 mai 1872 est la reproduction de l'article 47 de la loi du 3 mars 1849, dont le rapporteur Vivien a donné le commentaire suivant : « Il est des droits dont la violation ne donne pas lieu à un recours par la voie contentieuse... Dans un gouvernement représentatif, il est des circonstances où en vue d'une grande nécessité publique, les ministres prennent des mesures qui blessent les droits privés. Ils en répondent devant le pouvoir politique. Les rendre justiciables des tribunaux administratifs, ce serait paralyser une action qui s'exerce en vue de l'intérêt commun. Les mesures de sûreté générale, l'application des actes diplomatiques ne rentrent pas non plus dans le contentieux administratif. On ne saurait sans danger les livrer à l'appréciation d'une juridiction quelconque. » Il y a donc des actes qui échappent à tout recours contentieux ; c'est ce que proclame l'article 26 de la loi du 24 mai 1872, à la suite de l'article 47 de la loi du 3 mars 1849.

Mais les tenants de la théorie négative des actes de gouvernement interprètent autrement les articles 26 et 47 précités. Ils pensent que ces textes visent non pas les affaires insusceptibles de tout recours contentieux, mais seulement celles dont se seraient emparés les tribunaux administratifs au détriment des tribunaux judiciaires et en violation de la règle de la séparation des autorités administratives et judiciaires. Les articles 26 et 47 consacraient une procédure de défense de la compétence judiciaire.

Cette interprétation se défend bien d'un point de vue rationnel : il existe deux ordres de

tribunaux et à chaque ordre on donne une arme pour défendre sa compétence à l'égard de l'autre. Mais il faut montrer pour défendre sa compétence que c'est bien la volonté du législateur de 1849 et de 1872. La procédure prévue par l'article 26 de la loi de 1872 et l'article 47 de la loi de 1849 n'a jamais été mise en œuvre : la pratique ne fournit aucune indication.

Il faut donc remonter aux travaux préparatoires. Les négateurs de l'acte de gouvernement opposent alors au rapport Vivien, les déclarations faites, au cours de la discussion de la loi de 1849, par Odilon Barrot, ministre de la justice, qui s'est élevé contre la raison d'État et l'idée d'actes soustraits à tout recours juridictionnel.

Mais l'argumentation n'est pas probante :

- La discussion manque de netteté. Odilon Barrot ne parle pas d'actes de gouvernement, mais d'actes de pure administration échappant au contentieux. Ses observations peuvent donc ne viser qu'une exagération dans la notion d'acte discrétionnaire ;
- Odilon Barrot condamne nettement la raison d'État : mais est-ce, dans sa bouche, la répudiation pure et simple de l'acte de gouvernement, ou seulement la condamnation d'une certaine manière de comprendre l'acte de gouvernement.

La vérité est que les travaux préparatoires de la loi de 1849 ne fournissent aucune indication précise dans un sens ou dans l'autre. Le rapport Vivien lui-même, il faut bien le reconnaître, est insuffisant parce qu'il se réfère à un article qui n'a pas été voté suivant son texte primitif, mais après de profonds remaniements. Cependant, il reste, en faveur de l'existence des actes de

gouvernement, un argument d'importance : le Conseil d'État admettait déjà dans sa jurisprudence, l'acte de gouvernement, au moment où le texte législatif a été adopté ; si le législateur avait voulu bannir l'acte de gouvernement, il se serait expliqué formellement à cet égard ; son silence équivaut à un renvoi tacite à la jurisprudence du Conseil d'État.

c. Argument de fait :

La théorie négative se heurte à cette jurisprudence. Le Conseil d'État, le Tribunal des conflits consacrent l'acte de gouvernement. Sans doute, les arrêts ne mentionnent pas ce qualificatif : mais ils admettent toutes les caractéristiques de l'acte de gouvernement ; et on trouve d'ailleurs l'expression couramment employée dans les conclusions des commissaires du Gouvernement qui éclairent singulièrement la portée des décisions juridictionnelles.

Les partisans de la théorie négative ont parfois cherché à résorber le fait jurisprudentiel. « Michoud » notamment s'est attaché à montrer que l'irrecevabilité des recours, dans les cas dits actes de gouvernement, s'expliquait par le jeu des règles générales gouvernant le contentieux et qu'en conséquence une théorie spéciale de l'acte de gouvernement était superflue : par exemple, les faits de guerre, inscrits sur la liste des actes de gouvernement, s'expliqueraient par l'idée de force majeure ; l'irrecevabilité des recours en matière de rapports de pouvoirs publics, par l'absence d'intérêt personnel du requérant, etc.³⁵

Deux raisons permettent de douter de l'exactitude de cette analyse. Tout d'abord, elle est manifestement inapte à

expliquer l'immunité juridictionnelle de certains actes, qu'on ne peut rattacher sans artifice au droit parlementaire ou au droit international public : on songe notamment à la décision de recourir à l'article 16 de la constitution du 04 octobre 1958³⁶. Ensuite et surtout, elle a été clairement désavouée par la jurisprudence, qui a pris un malin plaisir à réemployer l'expression « acte de gouvernement », auparavant tombée en désuétude, afin de signifier la réalité de la notion.

2/ La théorie de la survivance de la raison d'État :

Un second courant doctrinal explique l'existence des actes de gouvernement par une raison extra-juridique la « survivance de la raison d'État », leur immunité juridictionnelle s'expliquerait en effet par des raisons politiques. Il s'agirait d'actes particulièrement « sensibles », que le juge administratif s'abstiendrait de contrôler par peur de voir son autorité bafouée. Rien n'aurait donc fondamentalement changé par rapport à avant 1875. Le critère de la raison d'État se serait simplement déplacé. Du mobile (critère psychologique) on serait passé à la nature intrinsèquement sensible (critère matériel) de l'acte.

Cette explication par la raison d'État est inacceptable dans un État de droit. Elle entérine en effet la prétention des gouvernants à arracher la politique à l'emprise du droit, au nom des « intérêts supérieurs de l'État ». Par là même, elle tend à pérenniser l'immunité juridictionnelle des actes de gouvernement.

3/ La théorie du dédoublement fonctionnel :

En définitive, c'est vers un troisième courant doctrinal qu'il faut se tourner pour trouver la justification de l'existence des actes de gouvernement. Dans la lignée de Maurice Hauriou, plusieurs auteurs pensent en effet que les titulaires du pouvoir exécutif - président de la République et gouvernement - exercent chacun deux fonctions distinctes : la « fonction administrative » et « la fonction gouvernementale ». C'est précisément ce dédoublement fonctionnel qui explique la coexistence des actes administratifs et des actes de gouvernement.

La fonction administrative consiste en effet à satisfaire les besoins du public, et s'exprime par des actes administratifs. La fonction gouvernementale a au contraire pour objet de participer à l'exercice de la souveraineté, et se traduit par l'édition d'actes de gouvernement. Si on observe l'existence de deux catégories d'actes de gouvernement, c'est parce que cette participation concerne tantôt l'exercice de la souveraineté dans l'État - par le recours au peuple (référéndum, dissolution) ou à la dictature (art. 16), ou par la collaboration avec le Parlement (initiative et promulgation des lois) - tantôt l'exercice de la souveraineté de l'État (par les relations avec l'étranger).

Cette analyse simple est particulièrement convaincante à l'immense mérite de montrer que les actes de gouvernement ne sont que la manifestation normale de la fonction gouvernementale, et si le juge administratif est incompétent pour les contrôler, ce n'est que parce qu'il est le juge de la fonction administrative, et seulement de la fonction administrative.

Titre II : L'action gouvernementale

L'action gouvernementale dans la perspective du droit des institutions administratives se traduit par l'analyse des formes et moyens juridiques dont dispose l'administration publique pour mettre en œuvre l'exécution des lois et autres décisions des dirigeants politiques.

Donc c'est l'analyse du cadre juridique des divers types d'actes de l'administration publique : règlements, directives, décisions individualisées relatives à un prélèvement, une prestation ou une autorisation, engagements financiers, contrats et subventions, qui permet l'exploration de l'action gouvernementale qui est construite autour de la notion de pouvoir discrétionnaire.

Cette analyse exprime une vision dynamique du droit administratif, qui se détourne délibérément des thèmes classiques du contentieux administratif.

C'est dans cette optique que la détermination de cette action gouvernementale différente des actes de gouvernement se fera dans un premier temps, et puis ses aspects et les procédés utilisés pour sa concrétisation dans un second temps.

Sous-titre 01 : Définition et portée de l'action gouvernementale

En droit administratif l'action gouvernementale s'apparente à l'action administrative "classique", cette action administrative ou action publique dans le jargon du droit administratif³⁷ a pour raison d'être principale, la satisfaction des besoins des administrés, c'est ce qui explique qu'elle soit conditionnée par une soumission au

principe de légalité à *contrario* des actes de gouvernement, et qu'elle ait pour mission d'assurer le bon fonctionnement des services publics et d'exercer la police administrative.

L'action gouvernementale sous cet angle est donc l'assurance du bon fonctionnement des services publics au sein de l'État, dans le but de l'intérêt générale, et dans la limite du principe de l'égalité auquel l'État lui-même est soumis tout en préservant l'ordre public, et ce en utilisant des moyens et procédés juridiques propres à l'administration publique.

1/ La soumission au principe de légalité :

Cette condition nécessaire et suffisante pour distinguer l'État de police de l'État de droit³⁸ entraîne trois éléments caractérisant ce dernier :

a. La hiérarchie des normes :

La hiérarchie des normes est un classement hiérarchisé de l'ensemble des normes constituant le système juridique d'un État de droit³⁹. Elle permet de régler les problèmes de conflits de lois car en principe, la norme d'un niveau inférieur doit être conforme à celle du niveau supérieur.

La théorie de la hiérarchie des normes a été fondée par Hans Kelsen⁴⁰ au XIXe siècle, la notion de hiérarchie des normes juridiques, ne peut se concevoir, que si le respect de celle-ci est assurée par une juridiction.

b. L'indépendance des juges des gouvernants et de l'administration :

L'indépendance de la justice apparaît comme la condition essentielle d'un État de droit où les citoyens peuvent obtenir un

jugement impartial et équitable. Elle ne va pas de soi car la justice est le premier attribut de la souveraineté. Pourtant, c'est à l'État qu'il revient d'assurer cette indépendance, la justice est "*rendue de façon indivisible au nom de l'État*"⁴¹

Des règles de droit permettent d'encadrer et de garantir l'indépendance de la justice dans les deux ordres de juridiction. Si cette indépendance est garantie par la constitution en ce qui concerne l'ordre judiciaire, le principe d'indépendance de la juridiction administrative constitue un Principe fondamentale de valeur constitutionnelle et est renforcée par la législation.⁴²

c. Le respect des valeurs suivant l'idéologie des droits de l'homme :

L'idéologie des droits de l'homme s'est d'abord déployée sur le plan interne. Elle tend en effet à définir un certain type de rapports entre individus et État. En ce sens les droits de l'homme modèlent la société interne, tant par leurs fondements philosophiques que par leur régime juridique, établi par les différents systèmes positifs. Ils ont ensuite connu un processus d'internationalisation – la Déclaration universelle des droits de l'homme en 1948, la Convention européenne de 1950, et les Pactes des Nations Unies de 1966 en sont d'importants jalons.⁴³

C'est en plaçant ses valeurs au sommet de la hiérarchie des normes qu'on garantit leur respect, et qu'on s'apparente à un État de droit.

2/ Les missions de l'action gouvernementale :

L'action gouvernementale a pour raison d'être, lorsqu'elle s'exerce dans le cadre de la fonction administrative, de satisfaire le besoin du public. C'est cette raison d'être qui explique que le droit lui ait confié les deux missions fondamentales d'assurer la bonne marche des services publics et de veiller au maintien de la paix sociale.

a. Les services publics :

Loin de l'éternel débat doctrinal de droit administratif de l'approche organique ou fonctionnelle de la notion même du service public, et comme il n'existe pas de définition constitutionnelle ou législative ou jurisprudentielle de cet aspect de l'activité de l'administration, on retiens ici une définition générale formulée par René Chapus : « une activité constitue un service public quand elle est assurée ou assumée par une personne publique en vue d'un intérêt public. »⁴⁴

Le service public est donc conçue à partir de "l'activité", et par là il faut comprendre les dynamiques mises en œuvre par les personnes publiques dans le but de répondre aux exigences de cohésion de la société civile et de solidarité sociale, le service public s'analyse donc en raison de la spécificité des fins poursuivis par les pouvoirs publics dans l'espace social.

Pour qu'une activité soit considérée comme étant un service public deux éléments d'identification sont retenus :

- L'existence d'un lien de rattachement direct ou indirect entre cette activité et une personne publique.
- Que cette activité soit exercée en vue d'un intérêt public ou dans un but d'intérêt général.

Si aucune autre condition est formulée, ses deux conditions sont cumulatives, car l'absence de l'un des deux éléments empêche que la qualification de service public soit attribuée à une activité donnée.⁴⁵

b. La police Administrative :

Si le langage courant utilise le terme "Police" pour designer, d'un point de vue organique, l'ensemble du personnel chargé du service public de la police (personnels d'État, personnels communaux...), l'expression de « police administrative » doit être ici entendue dans sa conception matérielle, c'est-à-dire comme désignant l'activité consistant à prévenir les troubles à l'ordre public et à maintenir celui-ci.

Le maintien de l'ordre public peut prendre, concrètement, des formes diverses, puisque les autorités de police peuvent intervenir, d'abord par la réglementation mais aussi par des décisions particulières, telle que l'interdiction d'une manifestation, la suspension d'un permis de conduire ou encore la saisie d'un numéro de journal. Les opérations de maintien de l'ordre relèvent également de la police administrative, lorsqu'elles n'ont pas directement pour objet de rechercher l'auteur d'une infraction en vue de sa répression.

Sous-titre 02 : Procédés et moyens de l'action gouvernementale

Il est nul doute, que l'administration générale, dispose de moyens légaux, via des procédés précis, afin de mener à bien ses missions, ses procédés et moyens, s'organisent et sont justifiés par l'exercice des droits et pouvoirs, en vertu desquels,

l'ordre public est assuré, et les services publics sont organisés et opérés.

À titre d'exemple les droits de police, en vertu des quels l'ordre public est assuré, le droit de défense en vertu duquel est organisé le service militaire, le droit de justice en vertu duquel est organisé le service de la justice, le droit d'enseignement en vertu duquel l'instruction publique est organisée..., ces droits sont intimement unis aux divers services à rendre, puisqu'ils sont justement le droit de rendre ces services.⁴⁶

La police administrative étant elle-même un service public, dès lors qu'elle correspond parfaitement à la définition classique du service public (activité d'intérêt général, gérée par une personne publique)⁴⁷, les deux aspect d'action gouvernemental via l'activité de son administration se rejoignent en termes de procédés général et en moyens.

1/ Procédés de l'action gouvernemental :

Nombreux sont les auteurs qui ont identifié et dénombrés ces procédés par les quels le service public est géré, cependant Maurice Hauriou a su les contenir dans trois catégories principales qui sont : La régie, la concession et la gestion privée.

a. La régie administrative :

Procédé normal (naturel) de gestion de services publics, la régie s'impose lorsque la gestion du service présente un certain degré d'importance pour la bonne marche de l'État (défense nationale, services de police, enseignement, services financiers...), ce procédé se caractérise par le fait que c'est l'administration elle-même qui, par ses fonctionnaires, sous sa responsabilité, en utilisant ses prérogatives de puissance publique, et au moyens de deniers publics

provenant des ressources budgétaires, organise et fait fonctionner les services considérés.⁴⁸

b. La concession :

Ce procédé est une opération par laquelle un particulier se charge à ses frais, risques et périls du fonctionnement d'un service public et, le cas échéant, de l'exécution de travaux publics, grâce à un octroi temporaire de droits de puissance publique effectué d'une façon réglementaire, grâce aussi à une rémunération prévue contractuellement et résultant généralement de taxes qu'il reçoit l'autorisation de percevoir sur les usagers du service.⁴⁹

c. La gestion privée :

Il y a gestion privée lorsqu'une administration accomplit une opération dans les mêmes conditions qu'un simple particulier, en se soumettant aux règles du droit privé et en faisant abstraction des droits et prérogatives spéciaux, exorbitants du droit commun, qu'elle tient de la puissance publique.

Cette faculté que possèdent les administrations d'utiliser les méthodes et les procédures du droit privé résulte directement de leur capacité juridique, qui comporte que la possession des droits de puissance publique, la jouissance et l'exercice des droits privés.⁵⁰

2/ Les moyens de l'action gouvernementale :

Si les moyens de l'action gouvernementale, peuvent être divisés en plusieurs catégories distinctes en moyens : juridiques, humains et pécuniaires, qui constitue par ailleurs des ponts entiers du droit administratif (Droit de la fonction

publique, Droit fiscale, Droit des marchés publics, Finance publique), ce qui nous intéresse dans le cadre de cette réflexion qui tend à distinguer les divers actes que le gouvernement peut être amené à consolider lors de ses différentes missions, c'est les moyens juridiques qui sont l'acte administratif unilatérale et le contrat administratif.

a. L'acte administratif unilatéral (AAU) :

Ce moyen juridique est un acte adopté unilatéralement par une autorité administrative, qui modifie ou refuse de modifier les droits ou les obligations des administrés indépendamment de leur consentement.⁵¹

Par acte juridique on entend une manifestation de volonté destinée à produire des effets de droit. En cela il, ne saurait s'analyser comme un fait matériel involontairement provoqué par l'administration (hypothèse de l'accident), ni comme un agissement matériel volontaire de celle-ci (exemple de l'exécution d'un travail). Cet antagonisme n'exclut pas toutefois une certaine complicité, dans la mesure où on trouve toujours un acte juridique à l'origine d'un agissement matériel volontaire de l'administration (par exemple une décision d'effectuer un travail à l'origine de l'exécution de travaux public).

Quant à l'unilatéralité, elle signifie que l'AAU, n'a pas besoin du consentement de ses destinataires pour exister et s'imposer à eux.

L'AAU est en troisième lieu, adopté par une « autorité administrative ». Cette précision signifie que le pouvoir d'édicter un AAU n'est pas reconnu à n'importe qui : il

est strictement réservé par les textes et autres jurisprudences, sauf dans l'hypothèse des « fonctionnaires de fait »⁵², à des organes spécialement habilités à cet effet, d'ont le plus souvent il s'agit d'agents intervenant pour le compte d'une personne publique : président de la république, premier ministre, ministres, préfets, maires, directeurs d'établissements publics ou tout agent investi d'une délégation de pouvoir.

La dernière précision relative à l'AAU « modifier ou refuser de modifier les droits ou les obligations des administrés indépendamment de leur consentement » a pour objet d'éclairer les conséquences de son unilatéralité, car l'AAU affecte autoritairement la situation d'une ou de plusieurs personnes étrangères à son édicition. Cet effet s'exprime concrètement soit par la modification de leurs droits et obligations⁵³, soit par le refus de les modifier⁵⁴.

Cette définition en quatre points est admise, à quelques nuances près, par la majorité de la doctrine. Deux auteurs s'en démarquent toutefois de façon assez nette : René Chapus et Charles Eisenmann, le premier préfère définir l'AAU comme l'acte juridique « destiné à régir le comportement de personnes qui sont étrangères à son édicition », c'est-à-dire qui sont des tiers par rapport à lui.⁵⁵

Quant au second, il adopte une définition encore plus large, puisqu'il conçoit l'AAU comme : « l'acte non contractuel prescriptif ou permissif imputable à l'administration et, à travers elle, à une personne publique »⁵⁶.

b. Le contrat administratif :

Si l'AAU est le propre de la puissance publique, l'administration emploie également, de longue date, le procédé contractuel. Aujourd'hui les contrats passés par l'administration sont d'une grande diversité. Leur régime juridique, fondé sur des principes fondés sur la jurisprudence dès le début du 20^{ème} siècle, est largement irrigué par le droit notamment dans le domaine de la commande publique.

La qualification du contrat d'administratif est un enjeu de distinction très important, puisque l'administration peut recourir à des contrats à caractère non administratif, ou des contrats de droit privé dans les mêmes conditions que les particuliers.

Les contrats administratifs sont soumis à un régime de droit public et relèvent du juge administratif ; quant aux contrats de droit privé ils obéissent aux règles du droit civil et relèvent des juridictions judiciaires.

La qualification de contrat administratif peut d'abord résulter de la loi elle-même. Sont ainsi des contrats administratifs par détermination de la loi les marchés relatifs à des travaux publics (depuis la loi française du 28 pluviôse an VIII soit le 17 février 1800)⁵⁷, les contrats d'occupation du domaine public, les marchés publics ou encore les contrats de partenariat ou délégation de service public.⁵⁸ En l'absence de texte, c'est le juge qui procédera à la qualification du contrat, sans être tenu par celle que lui donneront les parties.

En vertu de la jurisprudence, est administratif le contrat qui répond à un double critère :

- Un critère organique, touchant à la qualité des parties : le contrat doit être

conclu par au moins une personne publique.

- Un critère matériel, relatif au contenu du contrat, qui est alternatif : le contrat devant être lié au service public ou bien comporter une clause exorbitante du droit commun.

Les deux conditions étant cumulatives.

Conclusion :

Dans la mesure où ni la jurisprudence ni la doctrine a su dégagé un critère simple et limpide pour identifier et différencier l'action gouvernementale des actes de gouvernement, il est clair que le véritable et plus efficace critère de distinction reste sans nul doute la libre appréciation du juge administratif, par le biais du contrôle des juridictions administratives notamment celui du conseil d'État qui est compétant pour tout recours en ce qui concerne les différents actes des autorités centrales (principales autorités qui allie les deux procédés).

Ces actes, pouvant être de nature purement politique, auquel-cas, la raison d'État est invoquée et la juridiction dessaisie pour incompétence, lorsqu'il s'agit d'actes de gouvernement, comme ils peuvent être de nature à encadrer l'intérêt général au sein d'une émission de service public, et là le contrôle juridictionnel est plus inquisitoire, incisif et tranchant puisqu'il s'agit de l'action administrative.

Liste bibliographique :

a. Livres:

- Bernard Strin, Yann Aguila (2014), Droit public français et européen, presse de science po et Dalloz, Paris.

- Charles Eisenmann (1983), « Cours de droit administratif », tome 2, réédition : LGDJ, Paris.
 - Gilles Lebreton (2000), Droit administratif général, 2^{ème} édition, Éditions Dalloz, Paris.
 - Gilles J. Guglielmi & Geneviève Koubi (2000), Droit du service public, Montchrestien, Paris.
 - Jean Tulard (2014), « Napoléon et 40 millions de sujets. La centralisation et le premier empire ». Éd : Tallandier, Coll.: Bibliothèque Napoléonienne, Paris
 - Martine Lombard (1999), Droit administratif, 3^{ème} édition, Dalloz, paris.
 - Maurice Hauriou (2002), Précis de droit administratif et de droit public, 12^{ème} édition, (réédition de l'œuvre parue en 1933 aux éditions Sirey), Dalloz, Paris.
 - Paul Duez (2006), Les actes de gouvernement, (réédition de l'œuvre parue en 1933 aux éditions Dalloz), Dalloz, Paris.
 - René Chapus (1988), Droit administratif général, tome 1, 4^{ème} édition, collection : Domat/ Droit public, éditions Monchrestien, Paris .
 - أحمد محيو، المنازعات الإدارية (ترجمة أنجق و بيوض خالد)، الطبعة 7، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.
 - خلوفي رشيد، "قانون المنازعات الإدارية – الدعاوى وطرق الطعن الإدارية -"، الطبعة 2 الجزء 2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.
 - عمار بوضياف، " القرار الإداري دراسة تشريعية"، الطبعة 1، ص 72، جسر للنشر و قضائية فقهية التوزيع، الجزائر، 2007.
- b. Thèses :**
- " طبييعيسى، طبيعة نظام الحكم في الجزائر على ضوء التعديلات للدستور لسنة 2008"، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق لجامعة عبدأوبكر بلقايد بتلمسان، 2011.
- c. Sites web:**
- <https://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1988/88-4-elec/decision-n-88-4-elec-du-04-juin-1988.110428.html>
 - https://www.legifrance.gouv.fr/affichCoDe.do;jsessionid=5371E7F40D5210ADF56F708376C954EB.tplgfr36s_3?cidTexte=LEGITEXT000006070933&dateTexte=20181020http//
 - <https://www.joradp.dz/HFR/Index.htm>
 - <http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Decisions>
- www.diplomatie.gouv

¹ : Khodja Mohamed Lakhdar, "Le contrôle du conseil d'État sur l'action gouvernementale – étude comparée-", Projet de thèse de doctorat de l'auteur en droit public, option : État et institutions publiques, Université Ziane Achour de Djelfa, Algérie.

² : Basée sur les travaux de Georges Balandier et R.Cohen cité dans : "Les origines de l'État: Une nouvelle approche", Auteurs: Samuel N. Eisenstadt, Michel Abitbol et Naomi Chazan

Source: Annales. Histoire, Sciences Sociales, 38e Année, No. 6 (Nov. - Dec., 1983), pp. 1232-1255, Cambridge University Press.

³ : Principe cité par Hans Kelsen dans « Théorie pure du droit », et repris par Léon Duguit dans Traité de droit constitutionnel, La Théorie générale de l'État. Revue de Métaphysique et de Morale, T. 31, No. 1 (Janvier-Mars 1924), pp. 9-10, Presses Universitaires de France.

⁴ : Gilles Lebreton, « Droit administratif général », 2^{ème} édition, pp. 74-75, Éditions Dalloz, Paris, Armand et Colin, 1996, 2000.

⁵ : Par exemple la décision du CC français en date du : 04/06/1988 qui ne s'est pas penchée sur la constitutionnalité d'un décret de dissolution de l'Assemblée nationale, considérant que la prérogative revenant au président de la république relevée de l'acte de gouvernement.

⁶ : Bernard Strin, Yann Aguila, « Droit public français et européen », p 536, presse de science po et Dalloz, Paris, 2014.

⁷ : CE, 1^{er} mai 1822, affaire Laffitte, Recueil des décisions du Conseil d'État, du Tribunal des conflits et des jugements des Tribunaux administratifs (recueil Lebon) p 202, 1821-1825. L'arrêt stipule dans ces conclusions : « Vu l'article 4 de la loi du 12 janvier 1816, conçu en ces termes : " Les ascendants et descendants de Napoléon Bonaparte, ses oncles et ses tantes, ses neveux et ses nièces, ses frères, leurs femmes et leurs descendants, ses sœurs et leurs maris sont exclus du royaume à perpétuité, et sont tenus d'en sortir dans le délai d'un mois, sous la peine portée par l'article 91 du Code pénal. Ils ne pourront y jouir d'aucun droit civil, y posséder aucuns biens, titres, pensions à eux accordés à titre gratuit, et ils seront tenus de vendre, dans le délai de six mois, les biens de toute nature qu'ils possèdent à titre onéreux ; "

"Considérant que la maison Laffitte se prétend cessionnaire de la dame Marie-Pauline Y., princesse X., et demande, à ce titre, le paiement d'arrérages de rentes accordées à ladite princesse, à titre gratuit, lesquels étaient échus et non perçus à l'époque de la promulgation de ladite loi du 12 janvier 1816 ;

" Considérant que la réclamation du sieur B. tient à une question politique, dont la décision appartient exclusivement au gouvernement ;

"Art: 1er. La requête du sieur B. est rejetée. "

⁸ : la saisie d'un ouvrage du Prince Henri d'Orléans, [duc d'Aumale](#), fils de [Louis-Philippe](#), et le refus d'en restituer les exemplaires étaient de même regardés comme « des actes politiques qui ne sont pas de nature à être déférés pour [excès de pouvoir](#) devant le Conseil d'État par la voie contentieuse » (CE, 9 mai 1867, *Duc*

d'Aumale et Michel Lévy, Lebon. p. 472 avec les concl. du [président Aucoc](#)).

⁹ : Le Prince Napoléon avait été nommé général par Napoléon III. Après la chute de celui-ci, le ministre de la guerre lui refusa le bénéfice de ce grade au motif que, la nomination présentant un caractère politique, était un acte de gouvernement insusceptible de recours juridictionnel.

Procédure : REP contre la décision de refus du ministre de la guerre.

Question de droit : Quel est le critère de l'acte de gouvernement ? Est-ce le mobile politique ?

Motifs : Le CE rejette la théorie du mobile politique implicitement, en examinant la question sur le fond.

Portée : Restriction drastique du champ des actes de gouvernement.

¹⁰ : Contentieux porté devant le conseil d'État par le sieur Rouché, directeur nationale de musique et de danse, agissant en son nom propre et celui de la société d'exploitation du privilège dont il est titulaire, contre en premier lieu : une décision du ministre des finances, datée du 5 août 1922, par laquelle ce dernier lui faisait savoir qu'il ne pouvait adhérer au projet de loi transmis par le ministre de l'instruction publique et des beaux-arts tendant à ouvrir un crédit de 700.000 francs pour augmenter la subvention du théâtre nationale de l'opéra pour l'année 1922 Et en second lieu la décision du ministre de l'instruction publique et des beaux-arts, datée du 29 août 1922 confirmant la décision du ministre des finances.

Le CE a conclu que : les actes du pouvoir exécutif concernant ces rapports avec le parlement ne sont pas de nature à faire l'objet d'un débat par la voie contentieuse ; que dès lors, les conclusions susvisées doivent être rejetées comme non recevable. (voir l'arrêt du CE sect. 18 juillet. 1930, Rouché, Recueil Lebon p 771.)

¹¹ : CE sect. 3 nov 1933, Desreumeaux, Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger. 1934 p 649, note par Jéze).

¹² : CE ass. 2 mars 1962, Rubin de Servens, GAJA.

¹³ : CE ass. 19 octobre 1962, Brocas, AJDA 1962 p 612, Chronique de Laubadère.

¹⁴ : CE 26 février 1992, Allain, Recueil Lebon p 659.

¹⁵ : CE 07 novembre 2001, Tabaka, Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger. 2001 p 1645).

¹⁶ : CE 09 octobre 2002, Meyet et Bouget, La semaine juridique edition générale p 1143)

¹⁷ : CE ass. 09 avril 1999, Mme Ba, AJDA 1999 p 409, chronique de Raynaud et Fombeur.

¹⁸ : M. **Hoffer** demandait au Conseil d'État, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, d'enjoindre au Premier ministre de réunir autour de lui les autres membres du gouvernement pour se prononcer sur l'opportunité de saisir le Conseil constitutionnel, afin que ce dernier constate l'empêchement provisoire du Président de la République. CE 08 septembre 2005, Hoffer, AJDA 2005 P 1711.

¹⁹ : L'arrêt *Hoffer* mentionne : « les rapports entre les pouvoirs publics constitutionnels »

²⁰ : Voir les arrêts du CE : sct. 13 juillet 1979, Coparex / ass : 23 novembre 1984, les verts et 18 décembre 1992, Mhamedi).

²¹ : Arrêt du Tribunal des conflits du 2 février 1950, Radiodiffusion française, GAJA.

²² : CE 26 juillet 1985, Dame solis Estarita, AJDA 1985 p 628.

²³ : Cours administrative d'appel de Nantes, Décision du 2 décembre 2005, AJDA 2006 p 509.

²⁴ : CE 23 septembre 1992, GISTI, AJDA 1992 p 752.

²⁵ : CE 19 février 1988, Société Robatel, AJDA 1988 p 354

²⁶ : À ce propos voir : القرار الإداري : "القرار الإداري : دراسة تشريعية قضائية فقهية، الطبعة 1، ص 72، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2007.

²⁷ : À ce propos voir : "قانون المنازعات الإدارية -"، الطبعة 2 الجزء 2، ص 66، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر العاصمة، 2013.

²⁸ : À ce propos voir : أحمد محيو، المنازعات الإدارية : (ترجمة أنجق و بيوض خالد)، الطبعة 7، ص 170، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.

²⁹ : Voir : أحمد محيو، op.cit، ص 171

³⁰ : À ce propos voir : 67، ص op.cit، et رشيد خلوفي، op.cit، ص 72

³¹ : CE, M.N Contre le conseil constitutionnel, requête n° : 1697.

³² : À ce propos voir : "طبيعية نظام الحكم : طبيعى عيسى، " في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2008"، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق لجامعة أوبكر بلفايد بتلمسان، 2011، ص 372.

³³ : CE, A.M Contre la Commune de Milia, requête n° : 880265, publié au Journal des magistrats, n°88, année 2003.

³⁴ : Le tribunal administratif territorialement compétent n'ayant pas encore été institué au moment des faits.

³⁵ : Paul Duez, « Les actes de gouvernement », réédition de l'ouvrage de 1935, pp. 36-37, Éditions Dalloz, Paris, 2006.

³⁶ : Article 16, 1^{er} alinéa, de la constitution française du 04 octobre 1958 qui dispose : « Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier ministre, des présidents des assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel. »

³⁷ : À ne pas confondre avec l'action publique diligentée par le procureur de la république ou le juge d'instruction selon le cas dans le cadre d'une procédure pénale.

³⁸ : Dans l'État de droit, le droit s'impose aux gouvernés ainsi qu'aux gouvernants et les administrations, alors que dans un État police le droit ne s'impose qu'aux gouvernés.

³⁹ : Connue des juristes sous une forme pyramidale à son sommet la constitution comme norme supérieure et à sa base la circulaire administrative comme norme inférieure.

⁴⁰ : Théoricien du droit et auteur de la "Théorie pure du droit".

⁴¹ : CE, 2005, Mme Popin, Recueil Dalloz 2005 p 26.

⁴² : En France depuis la loi du 24 mai 1872, l'indépendance des juridictions administratives est garantie, ainsi que le caractère spécifique de leurs fonctions sur lesquelles ne peuvent empiéter ni le législateur, ni le Gouvernement”

⁴³ : Roseline Letteron, Université Paris XIII, "L'UNIVERSALITE DES DROITS DE L'HOMME : APPARENCES ET REALITES, L'IDÉOLOGIE DES DROITS DE L'HOMME EN FRANCE ET AUX ÉTATS-UNIS", France diplomatie, p 145, www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/FD001351.pdf

⁴⁴ : René Chapus, « Droit administratif général », t.I, 4^{ème} édition, Monchrestien, Paris, 1998, p535.

⁴⁵ : Gilles J. Guglielmi & Geneviève Koubi, « Droit du service public », Monchrestien, Paris, 2000, p63.

⁴⁶ : Maurice Hauriou, « Précis de droit administratif et de droit public », 12^{ème} édition, (réédition de l'œuvre parue en 1933 aux éditions Sirey), Dalloz, Paris, 2002, p546

⁴⁷ : Gilles Lebreton, Droit administratif général, 9^{ème} édition, Éditions Dalloz, Paris, 2017, P207.

⁴⁸ : Maurice Hauriou, op.cit., p1013.

⁴⁹ : Maurice Hauriou, op.cit., p1015.

⁵⁰ : Maurice Hauriou, op.cit., p1064.

⁵¹ : Gilles Lebreton, op cit, p 229.

⁵² : La jurisprudence accepte parfois, en vertu de cette théorie de valider les AAU pris par des autorités incompétentes. Cela se produit dans deux hypothèses : lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient (à ne pas confondre avec les régimes d'exception) ; ou bien plus simplement, lorsque l'autorité irrégulièrement investie dont émane l'AAU avait l'apparence d'une autorité compétente.

Ce qui permet aux personnes de bonne volonté de faire face à la carence des autorités légalement constitués et/ou préserver les administrés des inconvénients liés à la découverte tardive d'une incompétence.

⁵³ : Exemple de l'arrêté municipal transformant une voie publique en rue piétonne.

⁵⁴ : Exemple du refus d'accorder un avancement à un fonctionnaire.

⁵⁵ : René Chapus, op. cit, n°541 p.323.

⁵⁶ : Charles Eisenmann, « Cours de droit administratif », tome 2, réédition : LGDJ, Paris, 1983, p.678.

⁵⁷ : Jean Tulard, Napoléon et 40 millions de sujets ; la centralisation et le premier empire, Chapitre VII « loi du 28 pluviôse an VIII », Ed : Tallandier, France, 2014.

⁵⁸ : Voir en droit algérien : « Décret Présidentiel n° 15-247 du 16 Septembre 2015 Portant réglementation des marchés publics et des délégations de service public », JO N° 50 du 20 Septembre 2015, Page 3.