La fonction consultative du Conseil d'État. Réflexions générales et regards sur la publication tardive de son règlement intérieur

The advisory function of the Council of State. General reflections and considerations on the delayed publication of its rules of procedure

الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة. تأملات عامة ونظرة على التأخر في نشر نظامه الداخلي



STITI Samir [1*],

[1] Université Mouloud Mammeri de Tizi-Ouzou

samir.stiti@ummto.dz

https://orcid.org/0009-0006-8618-4454

Date de transmission: 01/03/2026, date d'acceptation:.16/05/2026, date depublication: 01/06/ 2026

****

Résumé: La fonction consultative du Conseil d'État est régie par des dispositions constitutionnelles, législatives et réglementaires. Toutefois, le règlement intérieur dudit Conseil, adopté le 26 mai 2002, ne sera rendu public que dix sept ans plus tard en raison de son caractère supposé «confidentiel». L'objectif de la présente étude est de porter un regard critique sur la publication tardive de ce texte réglementaire, tout en analysant les compétences consultatives du Conseil d'État à travers les nouvelles dispositions législatives et réglementaires adoptées en la matière.

Mots clés: Conseil d'État; fonction consultative; règlement intérieur; gouvernement; avis.

Abstract: The advisory function of the Council of State is governed by constitutional, legislative, and regulatory provisions. However, its rules of procedure, adopted on May 26, 2002, were not made public until seventeen years later due to their supposed "confidential" nature. This study seeks to take a critical look at the delayed publication of this regulatory text, while analyzing the advisory powers of the Council of State in light of recent legislative and regulatory developments in this area.

Keywords: Council of State; advisory function; rules of procedure; government; advice.

الملخص:

تخضع الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة لأحكام دستورية وتشريعية وتنظيمية. غير أن النظام الداخلي لمجلس الدولة، المعتمد في 26 مايو 2002، لم يُنشر إلا بعد مضي سبعة عشر عاما وذلك بدعوى طابعه «السري». تهدف هذه الدراسة إلى تقديم قراءة نقدية لمبررات التأخر في نشر هذا النص التنظيمي، إلى جانب تحليل الاختصاصات الاستشارية لمجلس الدولة في ضوء المستجدات التشريعية والتنظيمية التي أُقرت في هذا الشأن.

الكلمات المفتاحية: مجلس الدولة؛ الوظيفة الاستشارية؛ النظام الداخلي؛ الحكومة؛ الرأي.

* **Auteur Correspondant**

Introduction:

Institué en vertu de l'article 152, alinéa 2 de la constitution de 1996[1], le Conseil d'État est l'organe régulateur de l'activité des juridictions administratives. Il relève exclusivement du pouvoir judiciaire. Telle est la véritable nature du Conseil d'État algérien dont la fonction principale se limite à rendre la justice administrative. De ce fait, la fonction consultative dudit Conseil n'est que secondaire[2].

La fonction consultative du Conseil d'État est régie par des dispositions constitutionnelles[3], législatives[4] et réglementaires[5]. Quant à son règlement intérieur, maintes fois rappelé dans les textes juridiques précités[6], celui-ci est frappé du sceau de la *«confidentialité»* dès son adoption par le Bureau de la haute juridiction administrative le *26 mai 2002*. Ce texte réglementaire d'une extrême importance juridique ne sera publié au Journal officiel que le *27 octobre 2019*[7], soit plus de *dix sept (17) ans* après sa première adoption!

Alors que le règlement intérieur de la Cour suprême a fait l'objet d'une publication régulière au Journal officiel[8], celui du Conseil d'État est resté mystérieusement l'apanage de certaine frange de la corporation judiciaire et de juristes au point de devenir l'arlésienne. La majorité des enseignants-chercheurs et autres étudiants en droit sont restés orphelins de ce règlement au point où la plupart des études se rapportant aux compétences consultatives du Conseil d'État ne le mentionnent que rarement ou bien ne font référence à certains de ses articles qu'en deuxième main. D'ailleurs, les rares auteurs qui ont indirectement obtenu et utilisé ce règlement dans

---

[1] JORA n°76 du 8 décembre 1996. Constitution révisée le 6 mars 2016, JORA n°14 du 7 mars 2016.

[2] En ce sens, voir M. BOUABDELLAH, «La fonction consultative du Conseil d'État et l'article 152 de la Constitution», Revues Sciences humaines, n°17, juin 2002, p. 7-17.

[3] Articles 142, alinéa 1 et 143, alinéa 2 de la constitution de 2020 (JORA n°82 du 30 décembre 2020).

[4] Loi organique n°98-01 du 30 mai 1998 relative à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions du Conseil d'État (JORA n°37 du 1er juin 1998), modifiée et complétée par la loi organique n°11-13 du 26 juillet 2011 (JORA n°43 du 3 août 2011), la loi organique n°18-02 du 4 mars 2018 (JORA n°15 du 7 mars 2018) et la loi organique n°22-11 du 9 juin 2022 (JORA n°41 du 16 juin 2022). Il est à noter qu'après le contrôle de conformité de la loi organique n°98-01 du 30 mai 1998 relative aux compétences, à l'organisation et au fonctionnement du Conseil d'État, l'intitulé de celle-ci a été reformulé comme suit: ***«…relative à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions du Conseil d'État»***. Décision n°02/D.CC/CCC/22 du 10 mai 2022, JORA n°41 du 16 juin 2022.

[5] Décret exécutif n°98-261 du 29 août 1998 fixant les formes et modalités de procédures en matière consultative auprès du Conseil d'État, JORA n° 64 du 30 août 1998.

[6] Voir articles 4, 7, 19 et 25 de la loi organique n°98-01, *op.cit*. Voir aussi les articles 7 et 10 du décret exécutif n°98-261, *op.cit*.

[7] Règlement intérieur du Conseil d'État, adopté, le 19 septembre 2019, par le Bureau du Conseil d'État, JORA n°66 du 27 octobre 2019.

[8] JORA n°55 du 15 août 2005; JORA n°34 du 16 juin 2014.

leurs diverses publications s'abstiennent volontairement de détailler son contenu vu son caractère supposé *«confidentiel»*.

Il est donc légitime de s'interroger sur les raisons ayant poussé les autorités exécutives à prendre la décision de ne pas rendre public ce texte juridique. La réponse à cette question pourrait être trouvée dans les dispositions même de ce règlement.

Aussi, l'analyse de cette réflexion se fera en deux étapes: d'abord, examiner le caractère *«confidentiel»* du règlement intérieur du 26 mai 2002 par rapport au droit et son incidence sur la saisine du Conseil d'État en matière consultative (Première partie), et ensuite, étudier la question relative à la fonction consultative actuelle dudit Conseil, conformément aux nouvelles dispositions législatives et réglementaires adoptées en la matière (Deuxième partie).

La première Partie
Le caractère «confidentiel» du règlement intérieur du 26 mai 2002 et son incidence sur la saisine du Conseil d'État en matière consultative

La marginalisation du Conseil d'État dans l'élaboration du droit a commencé à se dessiner dès les premiers mois de son installation officielle, le 17 juin 1998, et la prise du décret exécutif n°98-261, en ce sens que plusieurs lois ont été publiées sans que celui-ci ne donne son avis sur ces textes[1]. Il a fallu attendre *trois ans* pour qu'il puisse rendre son premier avis à l'occasion de l'adoption de la loi sur les biens wakfs de 2001[2].

Toutefois, cette marginalisation a été affirmée avec l'investiture du président de la République, Abdelaziz Bouteflika, à la magistrature suprême en date du 27 avril 1999. C'est ainsi que dans un discours prononcé, le 26 août de la même année, devant le Conseil supérieur de la magistrature (CSM), il a ouvertement critiqué les deux hautes juridictions du pays en affirmant qu'elles étaient en décalage avec les attentes de la justice elle-même, des pouvoirs publics et de la société en générale. Pire, les rapports entre l'ex-président de la République et le Conseil d'État étaient devenus complexes

[1] Il s'agit notamment des lois suivantes: - loi n°99-01 du 06 janvier 1999 fixant les règles relatives à l'hôtellerie (JORA n°2/1999); - loi organique n°99-02 du 08 mars 1999 fixant l'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée populaire nationale et du Conseil de la Nation, ainsi que les relations fonctionnelles entre les chambres du Parlement et le Gouvernement (JORA n°15/1999); - loi n°99-03 du 22 mars 1999 modifiant et complétant la loi n°83-12 du 02 juillet 1983 relative à la retraite (JORA n°20/1999); - loi n°99-04 du 22 mars 1999 modifiant le décret législatif n°94-12 du 26 mai 1994 fixant le taux de cotisation de la sécurité sociale (JORA n°20/1999); - loi n°99-05 du 04 avril 1999 portant loi d'orientation sur l'enseignement supérieur (JORA n°24/1999); - loi n°99-06 du 04 avril 1999 fixant les règles régissant l'activité de l'agence de tourisme et de voyages (JORA n°24/1999); - loi n°99-07 du 05 avril 1999 relative au moudjahid et au chahid (JORA n°25/1999).

[2] Loi n°01-07 du 22 mai 2001 modifiant et complétant la loi n°91-10 du 27 avril 1991 relative aux biens wakfs, JORA n°29 du 23 mai 2001.

caractérisés, d'une part, par l'instabilité organique au niveau de la présidence dudit Conseil[1], et d'autre part, par le refus de rendre public son règlement intérieur de 2002.

Pour notre part, la prise de cette décision est une violation du principe de légalité (Premier chapitre), laquelle a eu comme conséquence directe la mise à l'écart du Conseil d'État dans sa fonction consultative (Deuxième chapitre).

Le premier Chapitre: la non-publication du règlement intérieur du Conseil d'État de 2002: une violation du principe de légalité

La publication du règlement intérieur du Conseil d'État de 2002 est devenue une *obligation* lorsque la loi organique le régissant a été amendée en 2011[2]. Une disposition qui ne figurait pas dans la première mouture de la loi organique n°98-01.

Par conséquent, la décision des autorités exécutives de ne pas publier au Journal officiel le règlement intérieur du Conseil d'État est une violation manifeste du principe de légalité, car du point de vue du droit sa publication ne porte aucunement atteinte à la sécurité nationale ou à l'ordre public. Au contraire, ce procédé aurait permis à l'opinion publique de mieux s'informer sur les modalités d'organisation et de fonctionnement du Conseil d'État en matière non contentieuse. Ayant un caractère réglementaire, le règlement intérieur dudit Conseil est considéré comme source de droit.

Cela dit, la question qui mérite d'être posée est la suivante : pourquoi avoir attendu plus de dix sept (17) ans pour rendre public le règlement intérieur du Conseil d'État? De surcroit, une version entièrement différente de celle de 2002 ? En réalité, le règlement intérieur du Conseil d'État de 2002 a été mal conçu, rédigé dans la précipitation, et renfermant certaines dispositions contradictoires, ce qui a accentué sa marginalisation dans sa fonction consultative au gré des saisines sélectives du gouvernement.

Le deuxième Chapitre: La non-publication du règlement intérieur du Conseil d'État de 2002: une accentuation de la marginalisation du Conseil d'État dans sa fonction consultative

La marginalisation du Conseil d'État dans sa fonction consultative s'est accentuée avec la prise de décision des autorités exécutives de ne pas rendre public le règlement intérieur dudit Conseil. Si du point de vue juridique, le gouvernement est tenu d'appliquer expressément les dispositions de ce règlement en tant que texte réglementaire, en pratique, ces dernières n'ont pas fait l'objet d'un total respect. Il

---

[1] Durant sa présidence (avril 1999-avril 2019), le Conseil d'État a connu quatre présidents: - M. Ahmed BELLIL (juin 1998-juin 2001); - Mme. Farida ABERKANE (juin 2001-septembre 2004); - Mme. Fella HENI (septembre 2004-août 2014); - Mme. Soumia ABDELSADOK (septembre 2014-septembre 2019).

[2] L'article 11 de la loi organique n°11-13 du 26 juillet 2011 modifiant l'article 42 de la loi organique n°98-01 dispose expressément que *«le règlement intérieur du Conseil d'État* ***est publié*** *au Journal officiel de la République algérienne démocratique et populaire»*. Souligné par nous.

s'agit notamment de l'article 78 qui prévoit que le Conseil d'État est chargé de donner un avis sur **tous** les projets de lois.

Pour le professeur Khelloufi, le rajout du terme *«tous»* dans le texte réglementaire précité est une pratique qui méconnait les conditions de la règle de la hiérarchie des normes, car ne figurant ni dans la constitution ni dans la loi organique régissant le Conseil d'État[1]. En effet, pour les rédacteurs du règlement intérieur du Conseil d'État, *non publié*, du 26 mai 2002, ce terme est d'une extrême importance juridique dans la mesure où il détermine la nature *obligatoire* de la consultation, laquelle touche théoriquement *tous* les projets de lois sans distinction aucune.

Cet article, faut-il le préciser, est venu confirmer les dispositions des articles 2 et 4 du décret exécutif n°98-261[2]. Par conséquent, toute entorse à cette procédure constitue une violation manifeste des dispositions régissant la fonction consultative du Conseil d'État. Cette analyse est confortée dans la pratique par la *saisine sélective* du Conseil, en ce sens que plusieurs lois ordinaires et organiques ont fait l'objet de publication sans que celles-ci ne lui soient soumises pour avis comme le prévoit expressément son règlement intérieur[3].

La mise à l'écart même partielle du Conseil d'État dans sa fonction consultative est une preuve que le gouvernement a méconnu les dispositions du règlement intérieur précité. Sinon, comment expliquer que certains textes de lois, qui ont un intérêt politique avéré, ne soient pas soumis à l'avis préalable du Conseil d'État? D'ailleurs, le professeur Khelloufi relève, à juste titre, que l'absence ou l'omission de la mention

---

[1] R. KHELLOUFI, «Réflexions à propos de la fonction consultative du Conseil d'État», Revue du Conseil constitutionnel, n°11, 2018, p. 19-20.

[2] L'article 2 dispose que *«le Conseil d'État est **obligatoirement** saisi des projets de lois qui par le Secrétaire Général du Gouvernement après leur adoption par le Conseil du Gouvernement»*. L'article 4 prévoit que *«**tout** projet de loi et toutes les pièces éventuellement du dossier sont transmis par le Secrétariat Général du Gouvernement au Secrétariat Général du Conseil d'État […]»*. Souligné par nous. Il convient de préciser que l'article 2 du décret exécutif n°98-261 a fait l'objet de critiques dès les premières années de sa signature. Ainsi, le professeur ZOUINA s'étonne qu'une norme inférieure à la loi organique ait pu consacrer le caractère obligatoire de la consultation, voir A. ZOUINA, «L'avis consultatif du Conseil d'État. Naissance achevée et mission sectionnée» (en arabe), Revue du Conseil d'État, n°1, 2002, p. 30.

[3] Il s'agit notamment des textes de lois suivants: - loi n°99-08 du 13 juillet 1999 relative au rétablissement de la concorde civile (JORA n°46/1999); - loi organique n°04-11 du 6 septembre 2004 portant statut de la magistrature (JORA n°57/2004); - loi organique n°04-12 du 6 septembre 2004 fixant la composition, le fonctionnement et les attributions du conseil supérieur de la magistrature (JORA n°57/2004); - loi n°05-01 du 6 février 2005 relative à la prévention et à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (JORA n°11/2005); - loi n°05-07 du 28 avril 2005 relative aux hydrocarbures (JORA n°50/2005).

«après avis du Conseil d'État» dans ces catégories de lois *«constitue un vice de procédure voire une violation substantielle de la loi[1]»*.

En effet, la procédure de saisine du Conseil d'État se distingue par son caractère ambivalent, d'où la question de savoir le critère sur lequel se base le gouvernement pour éliminer tel ou tel texte juridique de la consultation[2]. S'agit-il d'une sélection volontaire en raison du nombre indéterminé de textes à examiner chaque année ? Ou bien en raison de l'importance de certains textes législatifs ?

Par ailleurs, le règlement intérieur, *non publié*, de 2002 renferme également deux autres articles d'une importance juridique. Il s'agit des articles 81 et 82 qui définissent les questions que le Conseil d'État doit examiner tant sur la forme, le droit, ou l'opportunité des projets de lois qui lui sont soumis[3]. Ces dispositions, partiellement contradictoires[4] mais très explicites sur le rôle assigné au Conseil d'État en matière non contentieuse, ont curieusement été abrogées et remplacées par un laconique article 136 dans la nouvelle mouture de son règlement intérieur de 2019.

La deuxième Partie
La fonction consultative actuelle du Conseil d'État: une fonction qui demeure limitée

À la faveur de la révision constitutionnelle de mars 2016, le Conseil d'État émet dorénavant son avis, non seulement sur les projets de lois[5] mais aussi sur les projets d'ordonnances prises par le président de la République en cas de vacance de

---

[1] R. KHELLOUFI, *op.cit.*, p. 31.

[2] Additionnellement aux textes de lois importants cités supra, plusieurs lois touchant des domaines divers ont été écartées de l'avis du Conseil d'État pour des raisons que nous ignorons totalement. Il s'agit notamment des lois portant révision constitutionnelle (JORA n°14/2016), des lois de finances (JORA n°92/1999, n°80/2000, n°79/2001, n°86/2002, n°83/2003, n°85/2004), des lois modifiant et complétant le code civil (JORA n°44/2005 et n°31/2007), le code de la nationalité (JORA n°15/2005), le code de la famille (JORA n°15/2005), le code pénal (JORA n°34/2001, n°11/2004, n°71/2004, n°84/2006, n°15/2009, n°44/2011, n°07/2014, n°71/2015), le code de procédure pénale (JORA n°34/2001, n°71/2004, n°84/2006, n°37/2016, n°20/2017, n°34/2018 et n°78/2019), le code de justice militaire (JORA n°47/2018), le code des pensions militaires (JORA n°71/2004, n°12/2013), le code maritime (JORA n°46/2010) et le code de commerce (JORA n°71/2015).

[3] Aux termes de l'article 81, le Conseil d'État est chargé de donner son avis sur la conformité du projet de loi à la constitution et aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur, d'en vérifier la cohérence interne et de s'assurer de l'exactitude des notions et de la terminologie juridiques employées. Quant à l'article 82, celui-ci prévoit que, dans son rapport, le Conseil d'État peut formuler des propositions visant à enrichir le projet de loi, à en recommander l'amendement ou, le cas échéant, à en suggérer le retrait lorsqu'il renferme des dispositions susceptibles d'être déclarées inconstitutionnelles.

[4] Il s'agit de l'article 81 qui méconnait le principe de la hiérarchie des normes en prévoyant que le Conseil d'État donne son avis sur la conformité du projet de loi avec […] les dispositions […] **réglementaires en vigueur !** Souligné par nous.

[5] Article 136, alinéa 3.

l'Assemblée Populaire Nationale (APN) ou durant les vacances parlementaires[1]. Dispositions réaffirmés par la constitution de 2020[2] et la loi organique n°18-02[3].

Toutefois, le cadre constitutionnel et législatif régissant la fonction consultative du Conseil d'État s'est enrichi par la publication d'un nouveau texte réglementaire. Il s'agit de l'inattendu règlement intérieur dudit Conseil qui a soudainement rompu avec son statut *«confidentiel»* pour sortir sur la scène publique après une éclipse qui a duré plus *dix sept ans*.

Adopté le 19 septembre 2019, le règlement intérieur du Conseil d'État mérite de notre part deux remarques essentielles. En premier lieu, il est dépourvu de visas. Le Bureau du Conseil ne fait référence ni aux dispositions constitutionnelles le régissant, ni même à la loi organique n°98-01, modifiée et complétée[4]. Pire, il ne fait aucunement référence à son règlement intérieur du 26 mai 2002, balayant d'un revers une existence juridique de plus de dix sept années. En second lieu, ce règlement est vidé de sa substance, passant de 140 à 120 articles. Quant aux articles consacrés à la fonction consultative du Conseil d'État, ces derniers sont passés de 40 à 25 articles.

L'examen de la fonction consultative du Conseil d'État s'effectuera en deux phases. D'abord, étudier l'objet de la consultation à travers les projets de textes soumis et sa nature obligatoire (Premier chapitre). Ensuite, examiner la procédure de la consultation au sein de la commission consultative (Deuxième chapitre).

Le premier Chapitre: Objet de la consultation: l'exclusion des lois proposées par les parlementaires et les projets de règlements de la consultation

Dans le cadre de la révision constitutionnelle intervenue le mois de décembre 2020, le Conseil d'État conserve toujours son statut de *Conseiller du gouvernement*. Aussi, à la lecture des dispositions des articles 143, alinéa 2 et 142, alinéa 1 de la constitution[5], trois observations se dégagent.

Primo, la consultation ne concerne que les projets de lois initiés par le gouvernement et ne concerne nullement les propositions de lois déposées par les députés de l'APN et les membres du Conseil de la Nation dans les conditions exigées

---

[1] Article 142, alinéa 1.

[2] Articles 143, alinéa 2 et 142, alinéa 1.

[3] Article 2.

[4] La tradition dans l'élaboration des règlements intérieurs d'institutions publiques voudrait qu'ils soient pourvus de visas. Voir, à titre d'illustration, les règlements intérieurs de l'Assemblée populaire nationale (JORA n°09/2026), du Conseil de la Nation (JORA n°49/2017), de la Cour constitutionnelle (JORA n°75/2022) et du Conseil national économique, social et environnemental (JORA n°12/2021). Curieusement, le règlement intérieur du Conseil d'État a été calqué à celui de l'actuel règlement de la Cour suprême qui ne dispose point de visas (JORA n°34/2014), et ce, contrairement à celui de 2005 (JORA n°55/2005).

[5] Voir article 4 de la loi organique n°98-01 modifiée et complétée par la loi organique n°18-02, *op.cit.*

par les dispositions constitutionnelles[1] et législatives[2]. À ce sujet, la constitution française de 1958 permet, depuis sa révision en 2008, de soumettre à l'avis du Conseil d'État une proposition de loi déposée par un parlementaire. Il est par conséquent *Conseiller du Parlement* sur les propositions de lois que ce dernier souhaite lui soumettre[3].

Secundo, le Conseil d'État émet également un avis sur les projets d'ordonnances prises par le président de la République en cas de vacance de l'APN ou durant les vacances parlementaires. En d'autres termes, les ordonnances prises dans la cadre de l'instauration de l'état d'exception ne sont pas soumises à l'avis dudit Conseil. De même que les projets de décrets présidentiels et exécutifs demeurent exclus des compétences consultatives du Conseil d'État[4]. En droit français, par contre, ces textes réglementaires sont soumis à la consultation du Conseil d'État[5].

Tertio, les dispositions du controversé article 78 du règlement intérieur du Conseil d'État, *non publié*, de 2002 ne sont plus applicables en raison de leur abrogation à la suite de la publication de son nouveau règlement intérieur, le mois d'octobre 2019, lequel fait référence, dans son article 114, à sa saisine en termes généraux. Toutefois, la consultation du Conseil d'État sur les projets de lois et d'ordonnances est *obligatoire* de l'avis même du Conseil constitutionnel[6].

Dans ce cadre, la constitution française de 1958 distingue entre la consultation obligatoire et la consultation facultative du Conseil d'État. Ce dernier est obligatoirement saisi dans des domaines bien précis: les projets de lois et

---

[1] Article 143, alinéa 1.

[2] Article 22 de la loi organique n°16-12 du 25 août 2016 fixant l'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée populaire nationale et du Conseil de la Nation ainsi que les relations fonctionnelles entre les chambres du Parlement et le gouvernement (JORA n°50 du 28 août 2016), modifiée et complétée par la loi organique n°23-06 du 18 mai 2023 (JORA n°35 du 21 mai 2023).

[3] Voir article 39, alinéa 5 de la constitution. Voir aussi article L112-1, alinéa 2 du code de justice administrative.

[4] Avis du Conseil constitutionnel n°06/A.L.O/CC/98 du 19 mai 1998 relatif au contrôle de conformité de la loi organique relative aux compétences, à l'organisation et au fonctionnement du Conseil d'État, à la Constitution (JORA n°37 du 1er juin 1998).

[5] Voir article 37, alinéa 2 de la constitution. Voir aussi article L112-1, alinéa 3 du code de justice administrative.

[6] À l'occasion du contrôle de la loi organique de 1998, le Conseil constitutionnel a relevé la nature *obligatoire* de la consultation du Conseil d'État par le gouvernement en *«considérant que les compétences consultatives fixées par le constituant concernent exclusivement les projets de lois qui sont **obligatoirement** soumis au Conseil d'État, pour avis, avant leur examen en Conseil des ministres conformément à l'article 119 (alinéa in fine) de la Constitution»*, Avis du Conseil constitutionnel n°06/A.L.O/CC/98 du 19 mai 1998, *préc*. Souligné par nous.

d'ordonnances avant qu'ils ne soient délibérés en Conseil des ministres[1], les projets de décrets prévus par une disposition constitutionnelle, législative ou réglementaire (décrets en Conseil d'État)[2], ainsi que les projets d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative[3].

La saisine du Conseil d'État est facultative pour les décrets simples[4] et dans les cas où il est sollicité par le gouvernement sur toute question quelle que soit sa nature[5]. Sur ce dernier point, une circulaire du premier ministre du 24 novembre 2003 est venue encadrer la saisine du Conseil d'État en matière consultative qui donne au Secrétariat général du gouvernement le droit de s'opposer aux demandes d'avis des ministres afin de rationaliser la procédure[6].

Le deuxième Chapitre: Procédure de la consultation: la commission consultative

La loi organique n°18-02 a introduit de nouvelles règles pour l'exercice de la fonction consultative du Conseil d'État, notamment par la création *d'une seule* structure chargée de la consultation dénommée *«commission consultative[7]»*, en

[1] Articles 39, 38, alinéa 2 et 74-1, alinéa 2. Voir articles L.112-1, alinéa 1er et L112-6 du code de justice administrative.

[2] Voir article 37, alinéa 2 de la constitution. Voir aussi article L112-1, alinéa 3 du code de justice administrative. Les décrets en Conseil d'État comportent la mention *«Le Conseil d'État entendu».* Aussi, dans une décision rendue le 17 juillet 2013, le Conseil d'État, statuant au contentieux, précise *«qu'eu égard au rôle ainsi dévolu au Conseil d'État, le défaut de saisine de ce dernier entraîne l'illégalité des actes administratifs dont le projet devait lui être obligatoirement soumis ; que cette illégalité constitue un moyen d'ordre public que le juge administratif doit, le cas échéant, soulever d'office»*, CE, 17 juillet 2013, n°358109, *Syndicat national des professionnels de santé au travail et autres.*

[3] Article 88-4 de la constitution.

[4] Les décrets simples sont des décrets qui ne sont pris ni en Conseil des ministres ni en Conseil d'État. Ils comportent la mention *«Après avis du Conseil d'État».*

[5] Article L112-2 du code de justice administrative. C'est ainsi que le Conseil d'État a été consulté sur le port du foulard islamique (Avis n°346893 du 27 novembre 1989), sur la reconnaissance de l'expérience professionnelle des titulaires d'un doctorat (Avis n°388823 du 8 octobre 2014), sur la possibilité pour les personnes publiques de bénéficier des contrats de fourniture de gaz naturel (Avis du 27 octobre 2014), sur le financement des campagnes électorales (Avis n°392602 du 9 février 2017) et sur la possibilité de cumuler la qualité de fonctionnaire ou de magistrat français avec celle de fonctionnaire de l'Union européenne (Avis n°407156 du 11 juillet 2023). Plus récemment encore, le Conseil d'État a été consulté sur la rémunération des auteurs sur la vente de livres d'occasion (Avis n°409596 du 17 juin 2025), sur les conséquences d'une peine d'inéligibilité assortie de l'exécution provisoire sur le mandat d'un représentant au Parlement européen (Avis n°409595 du 19 juin 2025) et sur les questions juridiques soulevées par les différentes catégories d'habitats «partagés» (Avis n°409650 du 15 juillet 2025).

[6] N. BELLOUBET, «Conseiller l'État», Pouvoirs, n°123, 2007, p. 35.

[7] Article 4 modifiant et complétant l'article 35 de la loi organique n°98-01, *op.cit.*

remplacement des deux anciennes structures : l'assemblée générale et de la commission permanente.

Lors de la présentation, le 10 décembre 2017, du projet modifiant et complétant la loi organique n°98-01 devant les députés de l'APN, le ministre de la Justice a justifié la suppression de ces deux structures consultatives par le fait que *«la pratique du Conseil d'État, selon les conseillers spécialisés dans ce domaine, a démontré que les projets sont examinés par* ***une seule et même structure****, aussi bien dans les* ***situations normales qu'exceptionnelles****, dans un souci d'efficacité et afin de ne pas alourdir les procédures*[1]*»*. En outre, il a précisé que *«le changement de formation dans les cas exceptionnels est uniquement lié à la nécessité d'examiner rapidement les projets, compte tenu de leur caractère urgent, et non au contenu de l'examen, lequel porte dans tous les cas sur le contrôle de la cohérence et de l'harmonisation des textes qui lui sont soumis*[2]*»*.

S'agissant de la procédure de la consultation du Conseil d'État, celui-ci est *obligatoirement* saisi des projets de lois et d'ordonnances par le Secrétariat général du gouvernement, avant leur examen en Conseil des ministres, et accompagnés de toutes les pièces y afférentes[3]. Le Conseil d'État examine le projet de loi ou d'ordonnance en commission consultative, selon la procédure ordinaire ou d'urgence[4]. Il émet son avis sur les projets qui lui sont soumis en exerçant un triple contrôle de légalité, de forme et d'opportunité afin de conférer au texte toute la sécurité juridique. En somme, son contrôle porte notamment sur[5]:

- la compatibilité du texte avec la constitution, les traités internationaux ratifiés ainsi qu'avec les textes législatifs en vigueur[6] ;
- l'opportunité du texte ;

---

[1] APN, Journal officiel des débats (en arabe), n°30, 21 décembre 2017, p. 5. Souligné par nous. Disponible en ligne: file:///C:/Users/microbox/Downloads/JOD_8_legislature_jod_8leg_30.pdf

[2] *Ibid.*

[3] Article 115 du Règlement intérieur du Conseil d'État de 2019.

[4] *Ibid.*, articles 122-135.

[5] *Ibid.*, article 136. En ce sens, voir B. STIRN, Le Conseil d'État. Son rôle, sa jurisprudence, Éditions Hachette, Paris, 2e édition, 1994, p. 41-43 ; K. FENNICHE, «La jurisprudence du Conseil d'État et le concept de sécurité juridique», Revue du Conseil constitutionnel, n°13, 2020, p. 13-16.

[6] Il est utile de préciser que l'une des missions dévolues au Secrétariat général du gouvernement était justement d'assurer le contrôle et la conformité des projets de lois. Toutefois, à partir de juin 1998, le SGG assume le rôle d'intermédiaire à travers la transmission au Conseil d'État des textes législatifs pour avis, après leur adoption par le Conseil du gouvernement. Présentement, le Secrétariat général du gouvernement est régi par les dispositions du décret présidentiel n°23-331 du 26 septembre 2023 portant réorganisation des services de la Présidence de la République (JORA n°62 du 27 septembre 2023) et de la décision du 31 mars 2024 fixant l'organisation, les missions et le fonctionnement des structures du SGG. Document disponible sur le lien suivant: https://www.joradp.dz/TRV/F2024B01.pdf

- la rigueur rédactionnelle du texte, sa cohérence ainsi que la conformité de la terminologie juridique utilisée ;
- l'applicabilité du texte et ses effets.

Quant aux propositions du Conseil d'État, elles consistent à enrichir le texte, à le modifier ou à le retirer lorsqu'il renferme des dispositions susceptibles d'être déclarées inconstitutionnelles.

En ce qui concerne la portée des avis du Conseil d'État, il convient de souligner que ceux-ci ne lient pas le gouvernement, lequel demeure libre de ne pas les suivre[1]. En pratique, par contre, le gouvernement se conforme généralement aux avis rendus par cette institution. Par ailleurs, les avis du Conseil d'État sont en principe secrets, sauf si leur publication est autorisée par le gouvernement[2], notamment dans le cadre de son rapport annuel[3]. Toutefois, force est de constater que depuis l'installation officielle de la haute juridiction administrative, le 17 juin 1998, aucun rapport annuel n'a, à notre connaissance, été publié. De même que l'obligation faite au Conseil d'État d'établir un rapport annuel a curieusement été supprimée en 2011[4] avant qu'elle ne soit réinstaurée *onze (11) ans* plus tard[5].

Conclusion

À la suite de la promulgation de la loi organique n°18-02 et la publication du nouveau règlement intérieur du Conseil d'État de 2019, les controversés articles 2 et 4 du décret exécutif n°98-261 sont frappés de caducité. Néanmoins, il est souhaitable de procéder à leur amendement en vue de les mettre en harmonie avec les dispositions législatives et réglementaires suscitées.

Par ailleurs et sauf erreur de notre part, la procédure de saisine du Conseil d'État pour émettre son avis sur les projets de lois et d'ordonnances est actuellement pleinement respectée par le gouvernement. En parcourant les numéros de journaux officiels publiés sur le site du Secrétariat général du gouvernement et couvrant la période de 2020 à 2025, on constatera que la mention *«après avis du Conseil d'État»* est clairement observée.

Enfin, il est impératif de procéder à une révision constitutionnelle afin d'inclure, notamment, les projets de décrets présidentiels et exécutifs du domaine de compétence

---

[1] Article 143, alinéa 2 de la constitution.

[2] C. DEBBASCH et J-C RICCI, Le contentieux administratif, Éditions Dalloz, Paris, 7e édition, 2001, p. 82.

[3] Article 6 de la loi organique n°98-01, modifiée et complétée, *op.cit*.

[4] Voir article 12 de la loi organique n°11-13 du 26 juillet 2011, modifiant et complétant la loi organique n°98-01, *op.cit*.

[5] Voir article 3 de la loi organique n°22-11 du 9 juin 2022, modifiant et complétant la loi organique n°98-01, *op.cit*. Voir article 42 bis.

du Conseil d'État en matière non contentieuse, lesquels constituent un élément fondamental de l'ordre juridique national.

À titre de rappel, l'article 4 du texte initial de la loi organique de 1998 prévoyait la possibilité pour le président de la République et le chef du gouvernement de saisir le Conseil d'État afin d'obtenir son avis sur les projets de décrets relevant de leurs compétences respectives. Toutefois, cette disposition a été censurée par le Conseil constitutionnel, lequel a estimé que le législateur avait outrepassé ses attributions en conférant au Conseil d'État des compétences consultatives autres que celles expressément prévues par la constitution[1].

Liste des sources et références:

1)- Ouvrages

- DEBBASCH (Charles) et RICCI (Jean-Claude), Le contentieux administratif, Éditions Dalloz, Paris, 7e édition, 2001.
- STIRN (Bernard), Le Conseil d'État. Son rôle, sa jurisprudence, Éditions Hachette, Paris, 2e édition, 1994.

2)- Articles

- BELLOUBET (Nicole), «Conseiller l'État», Pouvoirs, n°123, 2007, p. 33-50.
- BOUABDELLAH (Mohammed), «La fonction consultative du Conseil d'État et l'article 152 de la Constitution», Revues Sciences humaines, n°17, juin 2002, p. 7-17.
- FENNICHE (Kamel), «La jurisprudence du Conseil d'État et le concept de sécurité juridique», Revue du Conseil constitutionnel, n°13, 2020, p. 11-22.
- KHELLOUFI (Rachid) «Réflexions à propos de la fonction consultative du Conseil d'État», Revue du Conseil constitutionnel, n°11, 2018, p. 11-51.
- ZOUINA (Abderrazak), «L'avis consultatif du Conseil d'État. Naissance achevée et mission sectionnée» (en arabe), Revue du Conseil d'État, n°1, 2002, p. 23-31.

3)- Documents

a)- Constitutions

- Constitution du 7 décembre 1996 (JORA n°76 du 8 décembre 1996).
- Constitution du 30 décembre 2020 (JORA n°82 du 30 décembre 2020).

b)- Textes législatifs et réglementaires

- Loi organique n°98-01 du 30 mai 1998 relative à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions du Conseil d'État (JORA n°37 du 1er juin 1998), modifiée et complétée notamment par la loi organique n°22-11 du 9 juin 2022 (JORA n°41 du 16 juin 2022).
- Loi organique n°16-12 du 25 août 2016 fixant l'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée populaire nationale et du Conseil de la Nation ainsi que les relations fonctionnelles entre les chambres du Parlement et le gouvernement (JORA n°50 du 28

[1] Avis du Conseil constitutionnel n°06/A.L.O/CC/98 du 19 mai 1998, *préc.*

août 2016), modifiée et complétée par la loi organique n°23-06 du 18 mai 2023 (JORA n°35 du 21 mai 2023).

-Décret exécutif n°98-261 du 29 août 1998 fixant les formes et modalités de procédures en matière consultative auprès du Conseil d'État (JORA n°64 du 30 août 1998).

- Règlement intérieur du Conseil d'État, *non publié*, du 26 mai 2002.

- Règlement intérieur du Conseil d'État du 19 septembre 2019 (JORA n°66 du 27 octobre 2019).

c)- Jurisprudence

- Décision de la Cour constitutionnelle n°02/D.CC/CCC/22 du 10 mai 2022 (JORA n°41 du 16 juin 2022).

- Avis du Conseil constitutionnel n°06/A.L.O/CC/98 du 19 mai 1998 (JORA n°37 du 1er juin 1998).