

L'ARTICLE 7 DU CODE ALGERIEN DE PROCEDURE CIVILE

par Henri FENAUx *

L'article 7 du code algérien de procédure civile :

ne serait-il que la tarte à la crème des auteurs, qu'il justifierait encore un examen (1). Il est aussi le nœud des procédures dirigées contre les personnes morales de droit public, et en cela il mérite qu'on s'y attarde. Il est encore, semble-t-il, l'objet de débats gouvernementaux, et, pour autant que cette conviction soit fondée, elle motive une tentative de mise au point.

On se souvient de la genèse de l'article 7. Le code du 8 juin 1966 l'avait bâti en un seul alinéa. Un rectificatif publié le 26 juillet 1966 lui ajouta deux alinéas, visant l'Etat demandeur et défendeur devant le Tribunal. Un second rectificatif, publié le 16 août 1966, modifia l'ensemble ainsi aménagé, en en amputant le dernier terme.

Deux systèmes d'interprétation ont été proposés. Le premier élargit la compétence de la chambre administrative de la Cour, le second la restreint.

1

La conception extensive défère à la Cour toutes actions où une personne morale de droit public est partie, à trois exceptions près. Les deux premières figurent dans le texte initial de l'article 7 : le recours en annulation, porté devant la Cour Suprême, et le contentieux de la voirie, jugé par les tribunaux. La troisième exception résulte de la partie non supprimée du rectificatif ; elle vise la faculté donnée aux personnes morales de droit public de se constituer partie civile devant les juridictions répressives.

* Chargé de cours à la Faculté de Droit et des Sciences économiques d'Alger.

(1) Sur cette question : voir note B.G. (sous C. Sup. Ch. Crim. 19 mars 1968, in Rev. Alg. 1968 II. 587), note K.H. (sous C. Sup. Ch. Adm. 12 juillet 1968, in Rev. Alg. 1968. III. 942), chron. Lapanne-Joinville (« la justice administrative en Algérie », in Actualité Juridique-Droit Adm. 1967, n° 2, pp. 68-77), chron. El-Hassar (« à propos de l'art. 7 CPC » in Rev. Alg. 1969. I...), outre notre analyse (« Eléments de droit judiciaire algérien », not. n° 30 et suivants, in Rev. Alg. 1967 III pp. 512 et suiv.). Voir aussi C. Sup. Ch. Crim. 4 février 1969, Rev. Alg. 1969 II 557 et la note.

Cette conception extensive a le meilleur soutien, ~~celui~~ ^{celui} du législateur. Le texte de l'article 7 n'est pas ambigu : hormis les deux exceptions citées, sur lesquelles on ne reviendra pas, les personnes morales de droit public sont justiciables de la Cour. Plus précisément en ayant égard à l'article 476, elles sont justiciables des trois chambres administratives des cours d'Alger, Constantine et Oran. L'intention du législateur s'est confirmée en juillet et août 1966. En juillet, il a d'une part ouvert une faculté visant la demande civile formée par la personne morale de droit public au cours d'une instance pénale ; d'autre part, il a institué une autre dérogation, celle-ci obligatoire, visant sa mise en cause dans le procès pénal fait à un fonctionnaire. En août, le législateur supprima cette dernière exception ; le principe resta certain, qui n'admit plus qu'une exception, dont l'utilisation constituait une faculté. Tel est le soutien que le législateur lui-même apporte à la conception extensive, soutien réitéré par un autre texte, l'article 476, qui rappelle l'identité entre la « matière administrative » et le contenu de l'article 7.

Cette interprétation offre le premier avantage de faire juger les personnes morales de droit public, justiciables dignes de la plus grande considération notamment en raison des options fondamentales de l'Algérie, par un collège de trois magistrats. Il y a là, d'ailleurs, un argument supplémentaire en faveur de cette thèse : en effet : on le rappelle, l'avant-dernier état de l'avant-projet de code de procédure civile déférait de nombreuses matières importantes à la connaissance de la cour statuant en premier ressort (2) ; il fût observé que les justiciables assigneraient directement en faillite, par exemple, et que le débiteur serait privé d'un degré de juridiction, et c'est ainsi que naquit, entre le tribunal et la cour, une compétence nouvelle du tribunal du chef-lieu de cour. Ce rappel démontra bien le souci du législateur, visant l'attribution des affaires importantes à la cour : qu'il y ait apporté une modification pour le jugement des affaires entre personnes de droit privé, fait précisément ressortir avec la plus grande force le maintien à la cour des litiges concernant les personnes morales de droit public et, du même coup, met en lumière, et l'intention du législateur, et la valeur et le sens de l'article 7. En même temps, on aperçoit un autre argument : le législateur a voulu retirer ces litiges à la connaissance des tribunaux... précisément pour qu'ils n'y soient pas ! En effet, actuellement et pour un assez long temps

(2) Cette histoire du code permet d'expliquer l'actuelle distorsion du code, dans ses dispositions consacrées à la procédure ; sans elle on comprendrait mal pourquoi le législateur décrit abondamment l'instance devant la cour statuant en premier ressort, alors que l'instance devant le tribunal est négligée.

encore, le recrutement des juges est difficile, et il n'est pas opportun qu'un magistrat unique, qui n'a peut-être pas toujours une formation théorique et technique suffisante, puisse disposer des deniers publics.

Un autre avantage de cette interprétation extensive tient à ce que, actuellement et en application de l'article 476, ces litiges sont concentrés dans les trois cours d'Alger, Constantine et Oran. En effet, les risques de divergence sont diminués, très exactement de cent-trente deux, nombre des tribunaux, à trois. Il en résultera une jurisprudence relativement homogène, avec l'harmonisation susceptible d'être assurée par la Cour Suprême, juge du fait puisqu'elle est saisie par la voie de l'appel.

Quant à l'inconvénient résultant du retard apporté à la réparation civile effective du préjudice subi par la victime, il est exact, puisque cette victime devra porter son action civile devant la juridiction répressive, ne serait-ce que pour faire consacrer la culpabilité de l'auteur du dommage, puis il devra agir devant la cour ; il est vrai qu'il pourra aller directement devant la cour, mais le résultat sera le même, car la cour devra surseoir à statuer en raison de la question préjudicielle tenant à l'existence de la poursuite pénale. Cependant, en contrepartie, on doit signaler qu'il n'est pas mauvais d'être ménager des deniers publics.

Cette thèse, enfin, postule une nouvelle définition de la compétence. La chambre administrative de la cour n'est plus compétente en raison de la nature juridique du contentieux qui lui est soumis, en raison du droit applicable : désormais la juridiction administrative est compétente en raison de la nature juridique de l'un des justiciables, en raison de la présence d'une personne morale de droit public. On pourrait d'ailleurs changer les termes du raisonnement, et dire que la matière administrative d'une action d'un fait se définit désormais par la simple participation d'une personne morale de droit public, mais ceci risque d'être moins exact. En tout cas, il est certain que les personnes morales de droit public bénéficient d'un véritable privilège de juridiction.

2

Tous ces arguments, pour sérieux qu'ils soient, peuvent ne pas attirer une conviction définitive. On peut, en face de cette interprétation extensive, proposer une *conception restrictive* de l'article 7 et, par voie de conséquence, réduire l'étendue de la compétence de la cour statuant en premier ressort, au nom tant des textes que de l'intention du législateur et de l'intérêt d'une bonne administration de la justice.

a) au premier rang des arguments susceptibles de justifier cette interprétation restrictive, figurent aussi les textes. On peut en être surpris. Pourtant il faut d'abord préciser que l'analyse des textes ne doit s'attacher qu'aux textes véritables. Toute interprétation reposant sur les rectificatifs doit être repoussée. En effet, ceux-ci n'ont pas été pris en la forme d'ordonnance, et ils ne sont pas signés. Des correctifs ne visent que la réparation d'erreurs matérielles : manifestement ceux apportés à l'article 7 y sont étrangers. Dès lors ils n'ont aucune valeur législative, ni même réglementaire ou alors, abandonnant l'éminent principe de légalité formelle, on aboutit à l'insécurité la plus parfaite (3).

Dès lors, lorsqu'on vise les textes, on est en présence de l'article 7 dans sa rédaction initiale, la seule ayant valeur juridique. Ce texte prend son sens par l'objet auquel il se rapporte. Cet objet est clairement exprimé par l'intitulé du chapitre dans lequel il est situé : « de la compétence d'attribution ». Or, il est bien évident que le privilège de juridiction n'est pas autre chose que de la compétence *ratione personae*, laquelle n'a jamais été un critère de détermination de la compétence *ratione materiae*. En outre l'article 476 confirme cette idée : « en matière administrative », les attributions dévolues aux cours conformément à l'article 7 (...) » ; en effet, le mot y est : en matière administrative, celle-ci étant le cadre de l'article 7. Personne ne soutient plus actuellement que la matière administrative se définit par participation au fait ou à l'acte, de la personne morale de droit public et un code de procédure civile n'est en tout cas pas un lieu où une telle définition pourrait apparaître. Enfin, revenant à l'article 7, on notera que les deux exceptions prévues à l'article 7, contentieux de la voirie et recours en annulation, sont des matières administratives : il est peu concevable de prêter au législateur un tel raisonnement qui, à une définition du principe par la personne, admettrait des exceptions fondées sur la matière.

En d'autres termes, on doit comprendre ainsi les choses : la cour est compétente en matière administrative matière où nécessairement une personne morale de droit public est en cause ; le raisonnement réciproque est entaché de sophisme.

(3) Ces rectificatifs constituent en droit administratif le type parfait de l'acte inexistant (cf. in Actualité-Droit Administratif, février 1969, François WODIE « l'inexistence des actes juridiques unilatéraux en droit administratif français »). Faute d'indication d'un auteur du rectificatif il n'existe même aucune apparence de légalité ; à l'évidence aucun recours n'est nécessaire pour faire constater l'inexistence. L'acte inexistant est dénué de tout effet juridique, et la publication au Journal officiel ne peut évidemment donner force exécutoire à un pareil acte.

D'ailleurs, et c'est encore un argument de texte, le code contient une disposition qui peut être considérée comme une exception (4) à l'article 7 pris dans le sens qui vient d'être proposé, et qui n'aurait guère de sens, ou en aurait trop, si l'on retenait l'interprétation large. Il s'agit de l'une des mentions de l'article 475, qui défère au tribunal du chef-lieu de cour une matière normalement administrative et traditionnellement du ressort des juridictions civiles : l'expropriation pour cause d'utilité publique, où à l'évidence est partie une personne morale de droit public.

On peut penser qu'il existe un autre texte, d'utilité pratique considérable, qui vise encore une matière et la soumet aux juridictions de l'ordre judiciaire : la loi du 31 décembre 1957 (5). Ce texte n'a pas été expressément abrogé ; *specialia generalibus derogant* : ce texte doit être considéré comme étant du droit positif algérien, par l'effet successif de la loi du 31 décembre 1962 et de l'article 478 du code.

Enfin on rappellera, ce qui vise une partie seulement de la question, le caractère attractif du procès pénal, idée qu'on perçoit nettement à la lecture de l'arrêt du 19 mars 1968 de la chambre criminelle de la cour suprême (6).

b) L'intention du législateur permet aussi d'accepter l'interprétation stricte de l'article 7.

Avant la promulgation du code, on rappelle que l'avant-projet envisageait de déférer à la cour une série de *matières importantes*, au rang desquelles figurait la matière administrative. On sait que l'article 475 a créé, pour la plupart d'entre elles, le tribunal du chef-lieu de cour. Cette décision du législateur, visant donc des matières, n'a pas changé la nature du contentieux resté à l'appréciation de la cour, ni à sa définition.

(4) Indépendamment de l'importante matière des biens vacants où aujourd'hui, de façon indiscutable, le propriétaire est l'Etat (ord. n° 66-102 du 26 mai 1966, et où la compétence devrait rester au juge des référés du tribunal ; indépendamment aussi de la matière des accidents de travail, visée à l'art. 474 où les formes de procédure devraient comprendre la procédure : au moins pour le passé où villes et établissements publics contractaient avec des assureurs, on voit mal pourquoi, malgré une tendance jurisprudentielle actuelle, de telles affaires viendraient encombrer les rôles de la Cour, et obligeraient en ne sait qui, à jouer le rôle de magistrat conciliateur alors que pour l'avenir, les accidents de travail étant pris en charge par l'organisme de sécurité sociale, seront justiciables des juridictions spéciales dont on attend la création.

(5) Loi donnant compétence aux tribunaux judiciaires pour statuer sur les actions en responsabilité des dommages causés par tout véhicule et dirigées contre une personne de droit public (D. 58 L. 30).

(6) Cité à la note I.

L'intervention suivant le code, les rectificatifs et notamment le second, doivent être compris. En effet, il est certain que la raison qui a motivée la suppression de la seconde partie du premier rectificatif n'est pas, comme on pourrait le penser, la rédaction douteuse qui paraît rendre compétente la juridiction répressive sur l'action civile, alors qu'elle l'a toujours été. Il s'agit d'autre chose : ces lignes ont été supprimées parce qu'elles posaient un principe de fond, la responsabilité de la puissance publique, qui n'avait rien à faire dans un texte de procédure, d'autant moins que le même principe, semble-t-il, avait été posé quelques jours auparavant, dans l'ordonnance du 2 juin 1966 portant statut de la fonction publique.

D'une façon plus générale, on rappellera que le législateur algérien a beaucoup emprunté au droit judiciaire marocain. Il serait inadmissible que l'un des éléments les plus intéressants eût été omis, précisément le caractère attractif, déjà cité, du procès pénal ; au Maroc l'assureur est mis en cause devant le juge répressif : pourquoi pas l'Etat ?

D'autre part, à quoi servirait l'agent judiciaire du trésor, si l'Etat n'intervenait pas devant les tribunaux, et si, selon du moins la jurisprudence actuelle, l'agent judiciaire était mis systématiquement hors de cause devant la cour ?

Enfin, on peut penser que le législateur n'avait pas donné à l'article 7, du moins le 8 juin 1966, une portée extensive. Sinon, il n'eût pas concentré les litiges, qui eussent été très nombreux, dans les trois cours d'Alger, Constantine et Oran. Cette indication amène à parler d'un troisième groupe d'argument en faveur de l'interprétation restrictive de l'article 7.

c) Le souci d'une bonne administration de la justice requiert d'abord, on vient de le dire, de ne pas surcharger les trois cours principales, ce qui ne manque pas d'être le cas si elles doivent juger, par exemple, tous les accidents de circulations causés par des fonctionnaires.

En revanche, il est souhaitable que les trois chambres administratives, connaissent exclusivement des matières où le droit administratif reçoit application. Ainsi peut être assurée une spécialisation indispensable. Ces juridictions doivent statuer en matière administrative, tantôt principale, tantôt préjudicielle à l'action principale.

On peut penser, pourtant qu'il n'est pas bon que le sort des deniers publics dépende d'un juge unique lointain. Il est toutefois possible de répondre à cela. D'abord l'appel est toujours possible ; à l'évidence le premier juge, qui n'a aucune raison de douter de la bonne foi de l'Etat, n'accordera jamais l'exécution provisoire. En second lieu, il est au contraire souhaitable que l'Etat assiste son agent poursuivi

devant le tribunal, afin, le cas échéant, de le mieux défendre et de faire consacrer l'absence de responsabilité, et au moins de participer à la discussion portant sur la réparation du préjudice. S'il en était autrement, les choses se passeraient ainsi : la victime, moyennant une certaine bienveillance, obtiendrait le silence du prévenu, lequel ne contesterait pas sa responsabilité, ni le certificat médical généreux ; après avoir obtenu de lourds dommages-intérêts contre le fonctionnaire, elle saisirait la chambre administrative d'une action en paiement contre l'Etat ; celui-ci, qui n'est pas un tiers par rapport à son employé, pourrait-il discuter tant du principe et de l'étendue de la responsabilité que du quantum de la réparation ?

Enfin, une bonne administration de la justice comprend le souci d'assurer la protection du justiciable. Est-il concevable, pour rester au même exemple de l'accident de la circulation, que la réparation ne soit pas identique, selon qu'on est renversé par un véhicule « civil » ou par une voiture de l'administration ? La crainte qu'on peut formuler à cet égard n'est pas sans fondement : traditionnellement les juridictions administratives, par exemple, sont hostiles à la réparation du préjudice moral, et c'est sans doute pour cette raison, notamment, qu'avait été promulguée la loi du 31 décembre 1957. En outre, et les choses sont liées, le souci, clairement exprimé, de rapprocher la justice du justiciable oblige à se refuser à contraindre tout justiciable algérien à faire le voyage à Alger, Constantine ou Oran, chaque fois qu'il a un litige non administratif avec une personne morale de droit public.

3

Ces raisons paraissent suffisantes pour préférer l'interprétation restrictive de l'article 7. Or des débats auraient actuellement lieu à propos de ce texte ; le courant dominant serait en faveur précisément de l'allègement de la compétence de la cour.

Si telle est l'intention du législateur, on peut en tout cas penser qu'il la traduira dans un texte ayant valeur législative. Ce texte ne reprendra certainement pas en forme d'ordonnance celui qui résultait du premier rectificatif. En effet, la seconde partie de celui-ci, outre les justes critiques qui ont amené sa suppression, ne touche même pas la mise en cause de la personne morale de droit public. En outre, le rectificatif du 26 juillet 1966 a introduit une ambiguïté à propos de la désignation des personnes : le texte du code vise notamment l'établissement public à caractère administratif, le premier alinéa du rectificatif traite de l'Etat et des « autres collectivités publiques », le second évoque la « personne morale de droit public » ; il est probablement évident que les établissements publics à caractère industriel et commercial ne sont pas concernés, du moins dans la plupart des cas : mais ce qui va sans dire va mieux en le disant.

Est-il nécessaire de modifier l'article 7 initial ? On peut penser qu'il est opportun d'éviter toute ambiguïté, et de relayer la chambre criminelle de la cour suprême. Un texte serait donc souhaitable, et non pas un rectificatif incertain ou une nouvelle circulaire inopérante. Ce texte, loi ou aujourd'hui ordonnance, devrait opérer une refonte complète de l'actuel article 7, en indiquant que les cours connaîtraient en première instance et charge d'appel devant la Cour Suprême, du contentieux de droit administratif. Il en excluerait les matières où une autre compétence est prévue par la loi. Il pourrait éventuellement donner une liste de ces exceptions, mais à titre indicatif ; on souhaiterait lire, dans une telle liste des mentions visant, outre le contentieux de la voirie et le recours en annulation, des secteurs où une prise de position résolue paraît souhaitable.

En effet, l'intervention d'un texte procurerait également l'avantage de permettre au législateur de décider de la compétence en d'autres matières spéciales, susceptibles de venir grossir les exceptions à la compétence de la cour. Au rang de celles-ci figurerait notamment la matière des « biens vacants », ou « biens de l'Etat », qui constitue en fait comme en droit un important secteur, pour l'appréciation duquel il serait souhaitable, probablement, de conserver la juridiction du juge des référés du Tribunal peut-être aujourd'hui du tribunal du chef-lieu de cour. Cette modification de l'article 7 pourrait aussi permettre de prendre position sur le maintien, qui paraît indispensable, de la règle posée par la loi du 31 décembre 1957 ; mais inclure dans l'article 7, au rang des exceptions, une matière comme celle des accidents de la circulation, qui n'a jamais été « administrative » au sens strict, serait quelque peu illogique ou alors faudrait-il le présenter autrement. En revanche la liste des exceptions pourrait sans dommage comprendre les accidents de travail (7), et évidemment l'expropriation.

Il paraît souhaitable qu'une solution soit adoptée. Mais, qu'elle le soit ou non, ce qui importe, c'est d'en prendre une qui soit utile et clairement exprimée.

Henri FENAUX

(7) Cf. note 4 supra.