

Les Sanctions du Silence Administratif en Droit Algérien

The Sanctions of Administrative Silence in Algerian Law

Mustapha KARADJI *

Laboratoire Services Publics et Développement

Université Djillali LIABES, Sidi Bel Abbès, Algérie

karadjisba22@gmail.com

Date de soumission : 20/05/2021 – Date d'acceptation : 28/05/2021 – Date de publication : 09/06/2021

Résumé Il a été relevé en droit que le silence administratif se décline sous deux formes ; le silence légal et le silence légitime. Qu'il soit légal ou légitime, il produit des effets juridiques et par conséquent, il est sanctionné soit par le législateur soit par le juge. En effet, l'acquiescement en matière de procédure ne peut rester sans suite, le juge est tenu de lui donner un sens au profit d'une partie au procès. Dans ce cas le silence est légal et est sanctionné par le législateur. Cependant, il faut noter que l'effet juridique n'est pas présumé, il doit être fixé par la loi. Lorsqu'il s'agit du silence légitime qui se manifeste essentiellement en matière de secret d'État, il est qualifié de silence légitime et est sanctionné par le juge dans la mesure où le juge est tenu de tirer les conséquences juridiques lorsque l'administration refuse de répondre à la demande du juge au motif de la protection de la chose publique quelle ne peut divulguer. Par ces effets, le silence en droit ne peut être neutre. Il est donc significatif.

Mots-clés: silence, légal, légitime, acquiescement, juge, secret-d'État

Abstract: It has been noted in law that administrative silence comes in two forms; legal silence and legitimate silence. Whether legal or legitimate, it produces legal results and therefore, it is sanctioned either by the legislator or by the judge. In fact, acquiescence in procedural matters cannot stay unanswered; the judge is required to give it meaning for the benefit of a party to the trial. In this case, silence is legal and it is sanctioned by the legislator. However, it should be noted that the legal effect is not presumed, it must be fixed by law. When it comes to the legitimate silence which manifests mainly in matters of defense secrets, it is qualified as legitimate silence and is sanctioned by the judge where he is required to draw the legal consequences, when the administration refuses to respond to his request about the protection of the public good which cannot be disclosed. With these effects, silence in law cannot be neutral. It is therefore significant.

Keywords: silence, legal, legitimate, acquiescence, judge, defense secret.

* Auteur correspondant: Mustapha KARADJI.

En 2019, j'ai contribué à la revue de droit public algérien et comparé, volume 5 , n° 1 par un article intitulé « *Les formes du silence administratif en droit algérien* » en concluant que le silence administratif comme phénomène juridique a des effets juridiques et qu'il est temps de les saisir après un moment de silence imposé par un virus, la Covid-19, qui sans doute, devient un sujet intéressant en raison de son impact sur la vie de tous les jours. Dans l'article précité, il a été relevé que le silence administratif se décline sous deux formes ; le silence légal et le silence légitime. Ce silence administratif qu'il soit légal ou légitime est sanctionné soit par le législateur (I), soit par le juge (II). L'importance juridique de ce silence n'apparaît que par les effets qu'il implique. D'ailleurs, il n'est défini que par ces effets, même s'ils n'ont pas le même degré. Le silence ne peut être neutre. Il est donc significatif¹.

I : Les sanctions législatives du silence administratif

Les sanctions du silence administratif établies par la loi apparaissent à travers le mécanisme de l'acquiescement implicite du défendeur aux faits exposés dans la requête. Il est défini par l'article 237 du code de procédure civile et administrative comme étant « *le renoncement d'une partie à contester soit la demande de son adversaire, soit un jugement déjà rendu...* »². Quand il est à la demande de l'adversaire, il entraîne la reconnaissance du bien fondé de ses prétentions et renonciation du défendeur... Il est défini par certains comme « *une reconnaissance tacite... que l'autre partie peut interpréter comme un consentement* »³. Il s'agit d'une réponse au silence d'une partie. Par ce mécanisme d'acquiescement, le juge présume exactes les allégations du demandeur sans qu'il n'arrive à établir la preuve de ces allégations, mais par la simple faute du défendeur qui n'a manifesté aucun intérêt à répondre. Ce mécanisme ne constitue pour certains auteurs qu'un « *engrenage de censure qui présume illégal un acte mal défendu* »⁴. Ainsi, l'article 851 du code de procédure civile et administrative dispose que « *Si, malgré la mise en demeure, le défendeur n'a produit aucun mémoire, il est réputé avoir acquiescé aux faits exposés dans la requête* »⁵. L'acquiescement est utilisé particulièrement dans le recours pour excès de pouvoir lorsque le juge constate que, malgré la mise en demeure, l'administration n'a pas observé le délai fixé pour répondre et que par conséquent, admet l'exactitude des faits allégués par le requérant. Toutefois, il est tenu de vérifier que leur inexactitude ne ressort d'aucune pièce du dossier.

Ce mécanisme qui a été qualifié par certains auteurs comme « *un moyen radical* »⁶ ou comme « *un couperet brutal* »⁷ ne concerne que les faits à l'exclusion de toute qualification juridique qui reste du ressort du juge et qu'à condition que les faits ne soient pas contredits par les pièces versées au dossier. Il ne peut être mis en œuvre devant les juridictions

¹ Roger PERROT, Le silence en droit judiciaire privé Mélanges offerts à Pierre Raynaud, Dalloz Sirey, Paris, 1985, p. 630.

² Loi n°08-09 du 25 février 2008 portant code de procédure civile et administrative, (JORADP n°21 du 23 avril 2008, p. 3).

³ Hans DAS, L'*Estoppel* et l'acquiescement : assimilation pragmatiques et divergences conceptuelles, Revue belge de droit international, n°2, 1997, p. 618.1

⁴ Bernard PACTEAU, Contentieux administratif, 3^{ème} édition, P.U.F, Paris, 1985, p. 210.

⁵ Loi n°08-09 du 25 février 2008.

⁶ Liet-VEAUX, La justice administrative au ralenti, Dalloz, 1948, Chronique, p. 133.

⁷ Guy BRAIBANT, Conclusions sur CE, 11 octobre 1963, Association « les amis du site de Clagny », A.J.D.A, 1964, II, p. 55.

Les sanctions du silence administratif en droit algérien.

administratives qu'après mise en demeure. Il n'a pour but comme l'a estimé le Conseil d'Etat français que « *de permettre au juge de poursuivre le jugement de l'affaire et de mettre fin à l'instance même au cas où la carence de l'une ou de l'autre des parties en cause le met dans l'impossibilité de se prononcer sur les mérites de la demande dont il a été saisi et d'autre part, de censurer la négligence du défendeur* »⁸. Il ne doit en aucun cas tenir le faux pour une vérité. C'est pour ces raisons que le juge apprécie le véritable défaut de réponse par rapport aux insuffisances de réponse aux allégations du requérant d'une part, et l'acceptation des mémoires présentés par l'administration après le délai mais avant la clôture de l'instruction, d'autre part. Toutefois, cet acquiescement n'interdit pas à l'administration de contester la matérialité des faits en appel. Ces limites veillent à ce que l'administration ne soit pas sanctionnée par sa négligence. Il appartient au juge d'apprécier, selon les circonstances de l'espèce, s'il y a vraiment acquiescement ou négligence de la part de l'administration.

Cet acquiescement doit être exprès et non équivoque afin qu'il produise ses effets. Il doit impliquer une manifestation certaine de l'administration à renoncer à contester les allégations par son refus ou sa négligence à introduire le mémoire dans les délais fixés par le juge. Le silence administratif n'emporte pas acquiescement automatique. Le mutisme de l'administration ne constitue qu'un élément d'information pour le juge. Si ce mutisme est corroboré par le dossier de l'intéressé, le juge conclut à l'acquiescement une fois les délais impartis épuisés et considère donc que les allégations du requérant sont exactes.

II: Les sanctions jurisprudentielles

Le silence administratif se manifeste plus gravement dans les sanctions du juge lorsqu'il se trouve en face du silence de l'administration. Grâce à son pouvoir d'inquisition, le juge se reconnaît le droit de demander à l'administration de lui fournir les documents ou de lui communiquer les motifs de fait et de droit qui lui paraissent nécessaires à sa conviction. En cas de refus, il se permet de tirer toutes les conséquences de droit. Dans son arrêt du 24 juillet 1994, la Cour suprême a estimé « *que les premiers juges convaincus de l'impossibilité pour le requérant de produire l'acte attaqué, sont compétents à ordonner sa production par l'administration et d'en déduire les conséquences s'il y a lieu* »⁹. Ainsi, par son pouvoir inquisitorial, le juge met en demeure l'administration de parler, de s'expliquer et de divulguer les documents ou les pièces qu'elle détient. Par la présomption d'exactitude des allégations du requérant, le juge oblige l'administration à ouvrir ses dossiers, même lorsqu'il s'agit de documents couverts par le secret de la défense nationale, précisant ainsi « *les contours de la confidentialité à son égard* »¹⁰.

Si l'administration ne répond pas ou répond insuffisamment, le juge peut tenir pour établi les allégations du requérant. Ainsi, lorsque le juge demande à l'administration de lui faire parvenir toute pièce établissant que le requérant a été convoqué devant le conseil de

⁸ CE Français, sect., 19 octobre 1962, Demonchaux, à propos d'un refus de communiquer un mémoire en défense, Recueil, p. 557.

⁹ Cour suprême, chambre administrative, 24 juillet 1994, n° 117973, revue judiciaire précitée.

¹⁰ Jean LAVEISSIERE, Le silence de l'administration, Thèse, Bordeaux I, 1979, p. 205.

Mustapha KARADJI

discipline, et que cette dernière refuse, il tient pour établie les allégations du requérant¹¹. Dans son arrêt du 29 octobre 1977, la Cour suprême a estimé «*que plusieurs lettres ont été adressées au directeur de l'école de la police d'Alger avec pour objet la production d'une copie de la contre visite qui aurait été effectuée au foyer Trabut dont il avait eu notification ; qu'à ce jour aucune réponse n'a eu lieu* »¹². Cependant, il ne faut pas croire que parce que l'administration ne défend pas son œuvre, qu'elle soit entachée d'illégalité¹³. Si le juge sanctionne la carence de l'administration, il ne peut se désister de son pouvoir d'appréciation lorsque l'administration ne peut pas produire une pièce ou ne répond pas à sa demande. Aussi ne peut-il annuler la décision si des éléments du dossier infirment les allégations du demandeur. A ce titre, il a considéré que «*les faits tels qu'ils ressortent du dossier sont amplement de nature à justifier la sanction* »¹⁴.

En cas de silence administratif, le juge attend de l'administration qu'elle lui fournisse au moins des indices ou des indications sur les manquements dont a été écoupable le fonctionnaire dans le cas d'une procédure disciplinaire. Le juge peut estimer que la matérialité des faits n'est pas établie en jugeant que «*le défendeur n'apporte la preuve des faits graves qui sont reprochés au demandeur se contentant de les relever* »¹⁵. A ce titre, le Commissaire du gouvernement Bergeal estime que «*le juge pourra toujours demander à l'administration s'il le juge nécessaire, tous éclaircissements utiles, censurer un motif illégal et voir éventuellement dans le silence gardé par l'administration la preuve que les allégations précises du requérant sur l'existence d'un motif illégal ou erroné sont établies* »¹⁶.

Ce silence administratif s'il n'est pas sanctionné par le juge conduirait à des situations où le juge se retrouve en face d'arguments contestés par le requérant, sans appui justificatif de la part de l'administration. Il ne peut se baser sur ses informations personnelles mais seulement sur les faits rapportés par les parties. Or par son silence, l'administration met le juge dans l'impossibilité de mener sa mission à terme. Seule la technique des allégations non contredites pousse l'administration à participer à la manifestation de la vérité. Son silence même s'il n'a jamais été considéré comme un aveu, permet au juge de tirer toutes les conséquences de droit qui s'imposent. Cependant, il ne faut pas déduire de ce silence une mauvaise volonté de l'administration de collaborer. Il est des cas où le dossier est égaré ou qu'il ne soit pas possible techniquement ou matériellement de produire le dossier exigé par le juge.

¹¹ Cour suprême, chambre administrative, 4 avril 1977, Talbi Mohamed c/ Ministre de la justice, RASJEP, n° 1, mars 1983, p.202.

¹² Cour suprême algérienne, chambre administrative, 29 octobre 1977, Hamadi Mohamed c/ D.G.S.N, in H.BOUCAHDA, R. KHELLOUFI, Recueil d'arrêts, jurisprudence administrative, O.P.U, Alger 1979, p. 121.

¹³ Jean COPPER-ROYER, Observations sous CE, 2 novembre 1954, Dame Barland, AJDA, 1954,XV.

¹⁴ Cour suprême, chambre administrative, 25 novembre 1978, Hafsi Mabrouk c/ Hôpital d'El-Eulma, in H.BOUCAHDA, R. KHELLOUFI, Recueil précité p. 188.

¹⁵ Cour suprême, chambre administrative, 1^{er} avril 1978, Zendagui Mohamed Tahar c/ Ministre de l'intérieur, D.G.S.N, H.BOUCAHDA, R. KHELLOUFI, Recueil précité précité

¹⁶ Catherine BERGEAL, Conclusions sur CE, 13 juin 1997, Ministre de la défense c/ M. Pourbagher, R.F.D.A, 1998, p. 359.

Les sanctions du silence administratif en droit algérien.

Il faut noter qu'une lecture de la jurisprudence administrative algérienne¹⁷ démontre que le phénomène d'absence de réponse de la part de l'administration algérienne a pris de l'ampleur. Par cette absence, l'administration ne met pas le juge à même de se prononcer. Sa négligence pousse le juge à la sanctionner lorsqu'il estime que les allégations du requérant ne sont pas contredites par le défendeur. Cet état, s'il continue à exister, va conduire à élargir le fossé entre l'administration et ses administrés et conduira peut-être le juge à un automatisme d'annulation des actes administratifs ou le prononcé de réparation de dommages toutes les fois que l'administration s'abstient de défendre ses dossiers.

S'agissant du silence légitime, c'est-à-dire des secrets, en particulier le secret de la défense nationale, il est difficile de se prononcer sur la position du juge administratif algérien face à un tel secret. Répondre à cette question en l'absence de jurisprudence en la matière serait, à notre avis, une démarche hasardeuse pour deux raisons qui nous paraissent essentielles. La première raison est due à l'absence de contestation des actes administratifs couverts par un tel secret par les citoyens en raison de leur classification¹⁸. Aux yeux des citoyens, les documents ou les informations ayant le label secret-défense se rattachent à une fonction insusceptible d'être citée en justice. En effet, les questions liées au secret-défense peuvent être qualifiées d'actes de gouvernement, particulièrement ceux qualifiés de secret militaire comme les contrats d'armements à titre d'exemple¹⁹. La deuxième raison est liée à l'absence d'une institution comme la Commission consultative du secret de la défense nationale telle qu'instituée en France qui permet au juge d'atténuer l'obligation du secret-défense par l'avis de la commission²⁰. Et c'est à juste titre que certains estiment que « *le juge administratif algérien continue à exercer sa mission dans un cadre juridique favorable à l'administration* »²¹. Toutefois, si le juge ne peut s'avancer sur un terrain mouvant tel celui du secret de la défense nationale pour ordonner à l'administration de lui fournir de tels documents, « *il lui est loisible de prendre, dans l'exercice de ces pouvoirs généraux de direction de l'instruction, toutes mesures propres à lui procurer, par les voies de droit, les éléments de nature à lui permettre de former sa conviction sans porter atteinte au secret-*

¹⁷ Cour suprême, chambre administrative, 31 mars 1979, Zeraoui Boudjemaâ c/ Ministre de l'intérieur, Wali de Annaba, in H. BOUCHAHDA, R. KHELLOUFI, Recueil précité p. 213, CE Algérien, 4^{ème} chambre, 31 mai 1999, Kerrat Amar et autres c/ Président de l'A.P.C de Ouled Hababa, El Harrouch, cité par L'Hocine Bencheikh ATH MELLOUYA, Principes de preuve dans le contentieux administratif, Houma, Alger, 2001, p. 114.

¹⁸ En vertu de l'article 4 du décret du 22 décembre 1984 fixant les mesures destinées à protéger les documents classifiés, la classification des documents relève du responsable hiérarchique en liaison avec le responsable chargé de la sécurité préventive de l'institution, Décret n° 84-388 du 22 décembre 1984/1984 fixant les modalités d'habilitation des personnels appelés à connaître des informations ou documents classifiés (J.O.R.A, n° 69 du 26 décembre 1984, p. 1610)

¹⁹ Voir CE Français, 29 septembre 1995, n° 171277 au sujet de la reprise des essais nucléaires, 5 juillet 2000, n° 206965, au sujet de la décision d'engager l'armée française en Yougoslavie lors des événements au Kosovo, disponible sur www.legifrance-gouv.fr

²⁰ Loi n° 98-567 du 8 juillet 1998 instituant une commission consultative du secret de la défense nationale reprise par l'ordonnance n° 2004-1374 du 20 décembre 2004 relative à la partie législative du code de la défense qui a codifié la loi n° 98-567 aux articles L.2312-1 à 2312-8 du code, (JO n° 0296 du 20 décembre 2004).

²¹ Rachid KHELLOUFI, Note sous Cour suprême, chambre administrative, 16 mars 1997, Consorts Bentchikou, Revue du Conseil d'Etat, n° 2, 2002, p. 71.

d'office » pour reprendre une formule habituelle au juge administratif français²². Il faut souligner, d'ailleurs, que ces documents ne sont consultables que par les personnes habilitées après autorisation expresse de l'autorité hiérarchique et suivant une procédure préalable telle l'inscription de l'identité et la qualité du consultant suivie de la signature, de la date et de la durée de la consultation²³. Faut-il donc se contenter de cet état et par conséquent limiter le pouvoir du juge au seul motif que ces documents relèvent d'une catégorie de documents incontrôlables. Il appartient au juge, si un tel problème est soulevé devant lui, de déterminer le mécanisme par lequel il concilie le principe du secret et le désir de la manifestation de la vérité auquel il aspire.

Conclusion

Paradoxalement à ces effets juridiques qui naissent du silence, qu'il soit légal ou légitime, le droit peut nous imposer une autre forme de silence en dehors de ce qui a été étudié. Il s'agit d'un silence préventif pour des raisons sanitaires. En effet, par la grâce de la pandémie du Coronavirus (COVID-19), les pouvoirs publics ont pu décréter un confinement à domicile comme mesure préventive qui « *consiste en une obligation pour les personnes à ne pas quitter, durant la période considérée, leurs domiciles ou leurs lieux de résidence* »²⁴, et le respect d'une « *distance de sécurité d'au moins un (1) mètre entre deux personnes* »²⁵ avant de nous imposer le port d'un masque de protection « *comme mesure de prévention obligatoire* »²⁶. Ces mesures ne sont-ils pas synonyme d'un silence inédit pour une société trop polluée par le bruit quotidien de l'activité humaine ? Il s'agit d'un sujet qui mérite réflexion pour le juriste car le droit est un objet vivant et dynamique. Force est de constater que le silence, pour reprendre un auteur, « *devient parole tacite et que la parole expresse des juges nous renvoie à un futur que l'on peut estimer peu silencieux* »²⁷.

²²CE, 1^{er} octobre 2015, n° 373019, Cour administrative d'appel de Marseille, 30 avril 2019, n° 18MA04796, disponible sur www.legifrance-gouv.fr

²³ Article 14 du décret du 22 décembre 1984. Les autorités compétentes à connaître les informations ou documents classifiés sont les autorités habilitées en vertu du décret n° 84-388 du 22 décembre 1984. Ces habilitations correspondent aux catégories de classification du secret.

²⁴ Article 4 du décret exécutif n° 20-70 du 24 mars 2020 fixant des mesures complémentaires de prévention et de lutte contre la propagation du Coronavirus (COVID-19), JORADP n° 16 du 24 mars 2020, p.9.

²⁵ Article 13 du décret exécutif n° 20.70.

²⁶ Article 13 *bis* du décret exécutif n° 20-127 du 20 mai 2020 modifiant et complétant le décret exécutif n° 20-70 du 24 mars 2020 fixant des mesures complémentaires de prévention et de lutte contre la propagation du Coronavirus (COVID-19), JORADP n° 30 du 21 mai 2020, p.32.

²⁷ Alexandra BENSAMOUN, Note sous Cass. 1^{ère} civ. 24 mai 2005, Dalloz, n° 15, 2006, p. 1028. Il faut souligner que les juges ont le denier mot quant il s'agit des infractions des dispositions relatives aux mesures de prévention et de lutte contre le Coronavirus (COVID-19) par le biais de l'article 290 *bis* du code pénal algérien introduit par la loi n° 20-06 du 28 avril 2020 modifiant et complétant l'ordonnance n° 66-156 du 8 juin 1966 portant code pénal, (JORADP n° 25 du 29 avril 2020, p. 10).