

LA RELATION GOUVERNEMENT-ADMINISTRATION EN DROIT CONSTITUTIONNEL

B. YELLES CHAUCHE *

Sur le plan du droit, l'administration n'est pas un organe constitutionnellement investi du pouvoir de décision, elle n'est conçue que comme un simple instrument d'exécution d'une volonté politique, celle du Gouvernement auquel elle est subordonnée.

Cependant, cette vision très classique des rapports Gouvernement-administration ne reflète pas la réalité actuelle, puisque pour des raisons objectives, l'administration affirme de plus en plus son autonomie par rapport au pouvoir politique.

I - La fiction d'une relation totale de subordination

La Constitution attribue le pouvoir d'Etat à deux organes distincts: le Parlement et l'Exécutif. La notion d'Exécutif est entendue par opposition à celle de législatif, elle désigne le Président de la République, le Chef du Gouvernement et les ministres. Les rapports entre ces deux organes sont prévus et réglés par la Constitution. Quant à l'administration, la Constitution l'ignore, elle ne lui attribue aucun pouvoir, en Algérie surtout, elle n'est même pas mentionnée dans la Constitution. Elle est considérée par les juristes classiques comme un simple instrument d'exécution, CHEVALLIER et LOSCHAK résumant la conception de ceux-ci : "L'administration n'est en théorie, et ne devrait être en pratique qu'un simple instrument de réalisation des choix politiques dont le rôle est limité à l'étude, l'informations la préparation et l'exécution des décisions politiques"¹.

Prises dans cette conception, "Les tâches de l'administration ne seraient jamais initiales mais toujours secondes par apport aux tâches politiques". Elles servent, en amont, à éclairer les choix des autorités politiques en leur fournissant les données

* Maître de conférences. Faculté de Droit et de Sciences politiques.
Université d'Oran

¹ J. CHEVALLIER et D. LOSCHAK Science administrative, tome 1, L.G.D.J., Paris, 1978, p. 192 s.

techniques et les informations, en aval, à appliquer les décisions prises. Elle est donc présentée comme “dépourvue de toute emprise sur les orientations du fait qu'elle est un simple instrument de préparation et d'exécution d'options dont la définition lui échappe et qui relèvent de la compétence exclusive des parlementaires et des gouvernants”².

Cette conception de l'administration dans ses rapports avec le pouvoir politique repose sur deux considérations: d'une part, n'étant ni élue ni responsable de ses actes, elle ne dispose par elle-même d'aucune légitimité; d'autre part, conçue en tant qu'appareil spécialisé et professionnalisé, son unique fonction est d'exécuter les orientations décidées par le pouvoir politique. En conséquence, l'administration est placée dans une situation de subordination par rapport au Gouvernement. La Constitution française de 1958 a bien explicité cet aspect dans l'article 20³. Quant à la constitution algérienne, elle n'a, à aucun moment, fait référence à l'administration.

La Constitution régit les rapports entre le Parlement et le Gouvernement, mais elle n'envisage pas de rapports directs entre le Parlement et l'administration et, de ce fait, les assemblées ne peuvent entreprendre de rapports avec l'administration que par l'intermédiaire du Gouvernement. Le Parlement a donc pour seul partenaire ou interlocuteur, le Gouvernement chef hiérarchique de l'administration. Cette constatation résulte de deux éléments: les procédures parlementaires ne s'adressent jamais à l'administration, mais au Gouvernement seulement d'une part; et que l'administration n'est pas responsable de ses actes devant le Parlement d'autre part.

Les instruments de contrôle, par exemple, institués par la Constitution au profit du Parlement, ne s'adressent qu'au Gouvernement ou à ses membres et aucunement à l'administration considérée comme un ensemble de services placés sous l'autorité hiérarchique du Gouvernement. Autrement dit, le Parlement ne peut pas s'adresser directement à l'administration, celle-ci n'est pas son interlocuteur.

C'est ainsi que les questions parlementaires quoique se rapportant dans la plupart des cas à la gestion des services publics, s'adressent uniquement aux membres du Gouvernement, l'article 134 de la Constitution dispose, en effet, que “les membres du Parlement peuvent adresser ...toute question à tout membre du gouvernement” ou encore selon l'article 133 que ceux-ci “peuvent interpellier le Gouvernement sur une question d'actualité”.

² Ibid, p. 191.

³ Il dispose : “Le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation. Il dispose de l'administration et de la force armée...”.

La séparation nette entre le Parlement et l'administration se prolonge à l'intérieur même le l'hémicycle: les conseillers du ministre qui l'assistent dans un débat parlementaire pour lui souffler les réponses, ne sont pas autorisés par leur hiérarchie à prendre la parole ou à répliquer aux observations ou questions des députés. De même que le Parlement ne peut pas convoquer ou auditionner les agents de l'administration sans la permission du ministre concerné.

Il ressort de ce qui précède que le Parlement ne peut pas établir des échanges directs avec l'administration, celle-ci est placée directement sous l'autorité hiérarchique du Gouvernement. Le principe hiérarchique, considéré comme un principe de bonne organisation de l'administration publique, interdit l'ingérence de toute autorité (Parlement compris) dans cette relation pour ne pas perturber l'autorité du ministre sur ses subordonnés. "L'intrusion organisée des parlementaires dans l'activité administrative, écrit KOENIG, mettrait et les fonctionnaires et les ministres dans une situation délicate, elle ajouterait un ferment d'indiscipline dans un corps qui n'en a certes pas besoin". Permettre aux assemblées de s'adresser directement aux fonctionnaires par dessus la tête de leur ministre conduirait à saper le principe d'autorité hiérarchique et à substituer à l'organisation présente du pouvoir exécutif une organisation ou les fonctionnaires seraient de simples commis de Parlement. Il est donc impossible de reconnaître aux Assemblées le pouvoir de donner des ordres aux fonctionnaires par simple résolution. Dans cette optique, l'administration n'est comptable de ses actes que devant le Gouvernement, le Parlement n'a aucune emprise sur elle. On se trouve ainsi en présence d'une séparation organique tranchée entre le Parlement et l'administration. Il se pose alors le problème de savoir "comment éviter que l'administration ne s'évade de la tutelle démocratique?".

Entre ces deux institutions se dresse le Gouvernement, l'organe de liaison par lequel transitent les rapports entre le Parlement et l'administration. Pour l'Assemblée, le Gouvernement est l'interlocuteur obligé: il est en même temps le supérieur hiérarchique de l'administration et l'intermédiaire nécessaire pour l'exercice du contrôle. En effet, étant donné que l'administration est responsable devant le Gouvernement et que ce dernier assume à son tour sa responsabilité devant le Parlement, l'Assemblée lui demandera des comptes aussi bien sur ses propres actes que sur ceux de l'administration.

En effet du moment où le ministre ne désavoue pas ses subordonnés et ne réforme pas leurs actes, il est considéré comme les approuvant, il en assure alors la responsabilité, il est le seul à répondre devant le Parlement de la marche de ses services.

Donc faute de ne pouvoir s'exercer directement, le contrôle parlementaire de l'administration sera médiatisé, autrement dit "le Parlement contrôle l'administration en interrogeant le Gouvernement sur le fonctionnement des services publics".

II - La réalité d'une autonomie

Dans sa thèse sur le contrôle Parlementaire de l'administration, M. KOENIG affirme que "l'administration ne présente l'image effacée que dans le miroir du droit constitutionnel classique, ce droit ne fait apparaître que le caractère purement exécutif de l'administration en situant l'acte initial de commandement au niveau des instances constitutionnelles"⁴. L'image d'une administration soumise et obéissante est une fiction juridique correspondant à ce que les juristes voulaient qu'elle soit. Si cette représentation de l'administration avait quelque crédit autrefois, elle semble de nos jours de plus en plus dépassée. L'administration est devenue "un phénomène social autonome" possédant une dynamique propre qui ne se laisse pas enfermer dans les tâches de stricte exécution que lui assigne le droit. Rivero constatera de son côté que "l'administration est devenue par elle-même un pouvoir"⁵. Cette promotion de l'administration n'est pas une déviation du système, ni un fait spécifique à tel ou tel régime, c'est un fait aussi inéluctable qu'universel. Par ailleurs devenue un contre pouvoir, elle tentera également de protéger l'exclusivité de ses compétences et à renforcer son indépendance face aux autorités constitutionnelles investies du pouvoir de décision.

On a constaté depuis longtemps le déclin des Parlements face à la montée en puissance des exécutifs. Ces derniers n'ont cependant pas été en mesure de conserver longtemps le bénéfice de ce transfert du pouvoir à leur profit, puisque ce sont les fonctionnaires de l'administration qui vont s'en emparer pour faire face à la technicité croissante des tâches de l'Etat. Il s'est donc produit un double déplacement du pouvoir des assemblées parlementaires aux exécutifs, puis au sein de l'exécutif, des hommes politiques aux fonctionnaires. L'évolution qualitative dans la gestion des affaires publiques a permis l'essor d'une nouvelle catégorie d'hommes: les techniciens de l'administration qui, peu à peu, éclipsent les hommes politiques.

1 - Les facteurs de l'autonomie

Désormais l'administration entre en compétition avec les organes constitutionnels et leur dispute le pouvoir, elle refuse son statut de servante puisqu'elle estime incarner une légitimité propre issue de sa cohésion, sa permanence et surtout de sa compétence. Si ces éléments constituent les conditions nécessaires à une administration efficace, ils représentent néanmoins les causes de son indépendance par rapport au pouvoir

⁴ P. KOENIG, *Le Parlement et l'administration. Essai sur le contrôle parlementaire de l'activité administrative*, thèse, Strasbourg, 1960, p. 39.

⁵ J. RIVERO, *Rapport de synthèse au Colloque "Parlement et Administration en Europe"*, Edition CNRS, Paris, 1982, p. 267.

politique. Deux formes de légitimité vont alors s'affronter: celle des députés issue du suffrage universel, et celle des fonctionnaires qui leur provient de leur stabilité et de leur compétence. Ce sont donc des facteurs aussi bien structures que fonctionnels qui vont propulser l'administration au devant du pouvoir.

- **Les facteurs structurels et organisationnels de l'autonomie.** Sur le plan organisationnel l'administration se distingue des organes politiques (Parlement, Gouvernement) par sa cohésion et sa permanence. Cette cohésion lui provient du statut de ses agents qui sont constitués en un corps de travailleurs intellectuels spécialisés dotés d'indépendance et de stabilité (carrière). L'administration se présente généralement comme un corps fermé et puissant tendant à défendre ses intérêts et à renforcer sa cohésion face "à des gouvernants éventuellement divisés ou instables". Si le personnel politique élu est mouvant parce que dépendant des caprices électeurs, les fonctionnaires quant à eux, se distinguent par leur permanence et leur stabilité qui leur permet d'assurer la continuité de l'action. Par cette stabilité, l'administration représente la mémoire du corps social⁶, elle est le "symbole de la continuité de l'Etat au-delà des fluctuations politiques"⁷. L'instabilité des ministres peut avoir des conséquences étranges sur l'action de l'administration: un nouveau ministre pense moins à continuer l'action de son prédécesseur qu'à en lancer une nouvelle, ce qui nous met en présence "de politiques ministérielles qui se succèdent sans s'enchaîner, superposées à une action administrative qui reflète au contraire la stabilité de ses promoteurs c'est à dire qu'elle est discrète, permanente et sans discontinuité". Sachant que le règne de son chef est éphémère, l'administration est alors encline à suivre sa propre ligne de conduite, à s'affranchir discrètement de l'autorité hiérarchique.

Il faut admettre, néanmoins, que l'absence ou la faiblesse de l'autorité du ministre sur l'administration n'accroît pas nécessairement les pouvoirs de celle-ci. L'administration n'a pas une existence juridique propre, donc n'a pas les moyens pour faire valoir sa puissance qui pourrait lui venir de la démission des instances politiques. De même qu'elle n'est pas faite pour prendre des décisions s'intégrant dans une politique d'ensemble du fait qu'elle se subdivise en plusieurs cellules dont l'action n'est pas concentrée ce qui engendre l'incohérence.'

- **Les raisons fonctionnelles de l'autonomie.** L'image d'une administration dont le rôle se limite à exécuter les décisions du pouvoir politique est dépassée. L'administration est devenue ce corps professionnalisé pourvu des compétences nécessaires lui permettant de faire face à la technicité des problèmes qu'engendre la société moderne. La complexité des tâches sans cesse accrue de l'Etat affaiblit le

⁶ J. CHEVALLIER et D. LOSCHAK, ouvrage précité, p. 538.

⁷ E. BENNEFOUS, Introduction à l'ouvrage collectif : Administration et Parlement depuis 1815, p. 1.

pouvoir politique qui se trouve contraint de se remettre au savoir faire de l'administration. Conçue au départ comme un simple instrument d'exécution, celle-ci devient un organe de conception, "de servante, elle devient très vite maîtresse"⁸. Tout en usant et parfois abusant de son savoir faire, l'administration tend à développer son emprise sur le pouvoir politique. Cette emprise s'exerce aussi bien en amont des choix présumés arrêtés par le pouvoir politique, qu'en aval lors de leur mise en oeuvre.

2 Les conséquences de l'autonomie

L'autonomie acquise par l'administration lui donne une forte emprise aussi bien sur la fixation des choix politiques que sur leur mise en oeuvre .

- **L'emprise de l'administration sur la fixation des choix politiques.** Au temps de l'Etat libéral, l'administration n'a pas sa propre idéologie, son propre système de valeurs, c'est alors qu'elle admettait celui du pouvoir politique et s'interdisait de le remettre en cause. Aujourd'hui, l'administration construit son propre système de valeur, elle adhère "à une philosophie technicienne"⁹ et cultive le culte de l'efficacité . Appareil professionnalisé, il repose sur la compétence de son personnel spécialisé, imprégné de rationalité et d'efficacité. Sa professionnalisation ne cesse d'ailleurs de s'accroître avec l'ascension des experts et techniciens de l'administration dans tous les rouages de l'Etat. Sa compétence lui procure une forme de légitimité indépendante de celle du pouvoir politique .

En s'appuyant sur sa propre idéologie, l'administration conteste alors le pouvoir politique et remet en cause ses fonctions. Le Gouvernement qui est dans la plupart des cas à l'origine des lois et qui a conquis un pouvoir de réglementation autonome, ne réussira pas à garder la maîtrise de ces pouvoirs qui échoueront entre les mains de l'administration: « le pouvoir va à l'administration comme la rivière à la mer » écrit M KOENIG. Certes les projets de lois et les règlements sont, en droit, l'oeuvre du gouvernement, mais ce qui se passe en réalité, c'est que l'administration a sa propre conception de l'intérêt général ne se limite pas à formuler des propositions au pouvoir politique, mais plutôt à lui imposer ses vues en s'appuyant sur l'argument technique ou scientifique. Certes le pouvoir politique oriente les travaux de l'administration, il peut rejeter ou modifier les textes qui lui sont soumis, mais ses possibilités de s'imposer à celle-ci restent limitées, car il lui est en effet "difficile de vaincre certains impératifs

⁸ J. CHEVALLIER et D. LOSCHAK, ouvrage précité, p. 536.

⁹ CH. DEBBASCH, Administration et pouvoir politique, sur un couple unique, Mélanges BURDEAU, LGDJ, 1977, p. 154.

techniques et quelquefois ceux qui lui sont présentés comme tels » et, pour utiliser une formule très imagée de M. DEBBASCH, «les fonctionnaires tiennent la main au pouvoir politique et lui font écrire cette législation «.

La supériorité de l'administration sur le pouvoir politique s'explique également par sa maîtrise de l'information. L'administration prolonge ses antennes dans les moindres cellules du corps social et dispose de services spécialisés pour chaque type d'activités, ce qui lui assure une présence physique très étendue et lui permet ainsi de disposer de suffisamment d'informations pour la prise de décisions.

Par ailleurs, la prise en charge du développement économique et social par l'Etat a entraîné la confrontation des pouvoirs publics au futur qu'ils essayent au moins de le conditionner au moyen de la planification. L'administration est alors apparue l'organe le mieux approprié pour assumer une telle fonction en raison, notamment, de sa capacité de réunir les moyens nécessaires à l'établissement de prévisions même à long terme. L'administration développe actuellement son action dans le domaine de la prévision puis dans celui de la prospection. La prévision relevait autre fois du pouvoir politique : «à l'administration revenait la tâche de gérer la société au jour le jour, au pouvoir politique incombait le soin de prévoir». La situation est aujourd'hui inversée, l'administration est devenue peu à peu une administration prospective dont l'activité est tournée vers le futur.

- L' emprise de l'administration sur la mise en oeuvre des choix politiques.

Les textes législatifs et réglementaires se caractérisent le plus souvent par leur aspect général et abstrait. Le législateur en particulier, ne légifère pas in concreto du fait même que les situations individuelles qu'il est appelé à réglementer sont nombreuses et très diverses. Donc vu son caractère, la loi (et tous les actes de portée générale) ne s'applique pas d'elle-même, c'est un décret exécutif qui se charge de fixer ses modalités d'application. Mais avec l'abondante réglementation qui apparaît quotidiennement, sa précision, sa technicité, le décret se trouve saturé , il s'est alors remis à l'arrêté puis à la circulaire. L'application d'un texte qui est un passage de l'abstrait au concret, nécessite donc au préalable un effort de précision et de concrétisation des dispositions du texte à appliquer, cet effort se fait progressivement et successivement par le décret, l'arrêté et la circulaire ou l'instruction de service ¹⁰, avant d'être finalement appliqué à chaque cas particulier par les décisions individuelles d'application. Mais il faut observer que l'application d'un texte ne suit pas toujours ce schéma, la circulaire administrative peut être la seule mesure par laquelle un texte est mis en oeuvre. Elle s'attache alors à clarifier

¹⁰ Sur le rôle de la circulaire dans l'application de la loi, voir B. YELLES CHAOUICHE, Recherches sur les mesures d'ordre intérieur, thèse de 3ème cycle, Strasbourg, 1981, p. 104 et suivantes.

ses dispositions, à les préciser et même à les adapter aux réalités. Bref, elle tend à procurer au texte, une interprétation qui facilitera sa traduction dans les faits.

L'interprétation tend à préciser, expliquer ou commenter un texte sans en modifier le contenu en principe, mais la pratique administrative actuelle lui donne un contenu beaucoup plus riche, elle s'étend à toute mesure d'adaptation des textes aux faits ce qui entraîne souvent la modification dans le contenu du texte initial.

L'administration assure également une fonction d'adaptation des textes à appliquer, car il existe souvent entre le droit et les faits, un écart dû au caractère général et abstrait de la règle de droit. Ce décalage amène l'administration à procéder à l'adaptation de la règle aux faits, ce qui ne va pas sans entraîner certaines modifications dans le contenu de cette règle. L'administration est alors fondée à prendre quelques fois une certaine liberté vis-à-vis des textes à appliquer, cette liberté est justifiée par les impératifs de nécessité, elle permet, comme l'écrit M. LECOQ auteur d'une thèse sur le pouvoir de dérogation de l'administration ¹¹, "d'éliminer une partie de la contradiction fatale entre les textes par définition rigides, et la fluidité de la vie sociale". Cette fonction d'adaptation de la règle de droit aux faits peut s'effectuer de deux façons: soit par extension du champ d'application de la règle, soit encore par sa restriction et là on tombe dans le domaine des dérogations administratives.

La dérogation est la faculté pour une autorité administrative déterminée agissant dans le cadre d'une mission d'exécution et d'adaptation de la règle, d'écarter partiellement ou totalement l'application de cette règle générale dans certains cas particuliers afin d'assurer la satisfaction de l'intérêt général ou tout au moins sans porter atteinte à cet intérêt général.

En vertu de sa fonction exécutive, l'administration dispose d'un large pouvoir discrétionnaire à l'égard des textes à appliquer. Sous prétexte d'interpréter ou d'adapter un texte pour faciliter son application, elle peut modifier plus ou moins le contenu de l'acte initial. Sa propre conception des textes devient la doctrine officielle de l'administration, elle s'imposera aussi bien aux agents qu'aux administrés: la loi devient finalement ce que l'administration veut qu'elle soit.

Cette fonction nous met en présence de deux pouvoirs : le pouvoir politique qui décide par la voie de la loi ou du règlement, et le pouvoir administratif qui met en application ces textes. Mais on remarquera que si le second pouvoir est subordonné au premier, cela ne l'empêche pas, dans les faits, de geler la volonté du pouvoir politique ou de la modifier, puisqu'il lui appartient de déclencher l'opération de mise en exécution effective des lois et règlements et de lui attacher une interprétation qui n'exprime pas

¹¹ Thèse dactylographiée, Lille, 1971, p. 190.

forcément la volonté de l'auteur du texte. Cette interprétation ne va pas, en effet, sans modification du texte initial qui aboutit au renversement de la hiérarchie des pouvoirs.

En résumé, si cette fonction d'interprétation et d'adaptation de la législation est nécessaire pour l'administration avec ce qu'elle comporte comme altérations du texte initial, il n'empêche qu'elle entraîne la substitution de la volonté de celle-ci (organe subordonné) à celle du pouvoir politique, ce qui aboutit à l'emprise du premier sur les actes du second.