

LE DROIT À LA MOTIVATION DES ACTES ADMINISTRATIFS EN DROIT FRANÇAIS ET ALGÉRIEN

*Mustapha KARADJI, Maître de conférences,
Soraya CHAIB, Chargée de cours, Faculté de droit,
université de Sidi Bel-Abbès.*

De prime abord, il est important de dire que la motivation est définie comme «l'énoncé des bases textuelles de l'acte, généralement dans les visas, et l'indication des circonstances de fait qui ont conduit l'autorité administrative à agir». ⁽¹⁾ De ce fait, elle est considérée comme un droit d'accès à la «démarche intellectuelle de l'administration» ⁽²⁾. A ce titre, le professeur RIVERO a bien souligné l'importance de la motivation lorsqu'il a estimé que «si l'on prend la peine d'expliquer à l'homme le pourquoi et le comment de ce qui lui est imposé, sa liberté et sa raison entreront en jeu ; elles sont, pour l'action, des auxiliaires plus féconds que la hargne ou la semi-hébétude née de la contemplation d'un imprimé rédigé dans une langue apparemment étrangère» ⁽³⁾. Dans

1. Jean-Yves FABERON, La réforme de la motivation des actes administratifs et des actes des organismes d'aide sociale par la loi du 11 juillet 1979, J.C.P, 1980, Doctrine, 2980. La motivation consiste pour certains en «une formulation des motifs ou un procédé administratif consacré à rechercher quels motifs ont justifiés la décision. Elle repose sur deux éléments, l'un formel, celui de la formulation des motifs, l'autre matériel, celui du procédé administratif», Jae-Hwang JEONG, La réforme de la motivation des actes administratifs en droit coréen à la lumière des expériences étrangères, Thèse, Paris II, 1989, p. 83. Cette motivation apporte à la décision «une légalité formelle, postérieure à la légalité matérielle, laquelle est la seule légalité originelle» dans la mesure où la motivation apparaît «au moment où il s'agit d'assurer une diffusion de la mesure administrative», Guillaume BLANC, Motifs et motivation des décisions administratives, Revue administrative, n°304, 1998, p.497.

2. Charles DEBBASCH, La transparence administrative en Europe, C.N.R.S, Paris, 1990, p.13, Jae-Hwang JEONG, Thèse précitée, p. 62 et s.

3. Jean RIVERO, A propos des métamorphoses de l'administration, Mélanges René SAVATIER, p. 385.

son arrêt du 17 novembre 1982, le Conseil d'Etat français a résumé cet état en estimant que l'intéressé «puisse, à la seule lecture de la décision qui lui est notifiée, connaître les motifs de la sanction qui le frappe»⁽⁴⁾. Cette exigence formelle qu'est la motivation «protège le profane, prévient le malentendu, diminue le risque contentieux et facilite le contrôle du juge»⁽⁵⁾. Toutefois, ce principe de motivation, n'a pas été hissé au rang d'obligation pour l'administration. En effet, le législateur français n'a pas consacré le principe d'obligation de motivation malgré la loi du 11 juillet 1979. Aussi est-il important d'esquisser ce principe de motivation en droit algérien (section I) et de déterminer le contenu de la motivation lorsqu'elle est exigée par le législateur à la lumière du droit français (section II).

Section I : Le principe de non-motivation en droit algérien

Si le législateur algérien a retenu le principe d'obligation de motivation pour les décisions de justice,⁽⁶⁾ il ne l'a pas retenu pour les décisions administratives. Il est vrai que certains textes spécifiques exigent la motivation des décisions défavorables comme celles refusant le permis de construire,⁽⁷⁾ la suspension des maires ou leurs adjoints,⁽⁸⁾ les décisions relatives aux sanctions disciplinaires pour les fonctionnaires⁽⁹⁾. Toutefois, ces exceptions ne constituent en aucun cas la reconnaissance d'un

4. CE Français, 17 novembre 1982, Kairenga, à propos d'une sanction administrative, Recueil, p. 385.

5. Sandrine FREMAUX, Le contrôle des motifs des actes juridiques, R.R.J, n°3, 2000, p. 979.

6. Article 38 pour les jugements des tribunaux, l'article 144 pour les arrêts des cours, l'article 264 pour les arrêts de la Cour Suprême du code de procédure civil algérien.

7. L'article 62, alinéa 2 de la loi n°90-29 du 1er décembre 1990 relative à l'aménagement et à l'urbanisme (J.O.R.A, n°52 du 2 décembre 1990, p. 1659).

8. Article 32, alinéa 2 de la loi n°90-08 relative à la commune, (J.O.R.A, n°15 du 11 avril 1990, p. 488), article 45 de la loi n°90-09 relative à la wilaya (J.O.R.A, n°15 du 11 avril 1990, p. 504).

9. Article 125 et 126 du décret n°85-59 du 23 mars 1985 portant statut type des travailleurs des institutions et administrations publiques, (J.O.R.A, n°13 du 24 mars 1985, p. 223).

principe d'obligation de motivation. Par cette position, il rejoint celle du juge administratif qui n'a pas également consacré le principe de motivation. Dans son arrêt du 11 juin 1965, la Cour suprême algérienne a estimé que l'administration n'est pas tenue de motiver ses décisions ⁽¹⁰⁾. Cette position jurisprudentielle a été réaffirmée dans l'arrêt du 4 avril 1977 de la Cour suprême ⁽¹¹⁾. Dans sa note sous l'arrêt de la Cour suprême du 4 avril 1977, Mohamed BRAHIMI estime que cet arrêt consacre implicitement le principe de non motivation ⁽¹²⁾, mais cette position jurisprudentielle est, à notre avis, en déclin. En effet, le Conseil d'Etat Algérien, dans son arrêt du 9 février 1999 a estimé qu'«Attendu que la décision portant suspension de l'agrément n'est pas motivée, qu'elle est contraire aux principes généraux du droit qui imposent la motivation des actes défavorables aux particuliers» ⁽¹³⁾. Par cette position audacieuse, le juge administratif algérien, même s'il ne pose pas le principe de l'obligation de motivation, consacre un principe essentiel que doit respecter l'administration, celui de motiver les décisions individuelles défavorables, En l'absence d'une motivation, les décisions administratives seraient contraires aux principes généraux du droit. Cependant et même en l'absence d'une loi sur la motivation en droit algérien, on peut estimer que la motivation paraît obligatoire dans toutes les décisions individuelles défavorables ou qui dérogent aux règles générales. Une lecture de la législation algérienne démontre qu'on est en face d'une extension du principe de la motivation. Les exceptions, comme l'a estimé BABADJI, sont plutôt rares ⁽¹⁴⁾. Ces décisions soumises à la motivation doivent être des décisions administra-

10. Cour suprême algérienne, chambre administrative, 11 juin 1965, Guigou c/ Etat, R.A.S.J.E.P, n°3-4, 1965, p. 60.

11. Cour suprême algérienne, chambre administrative, 4 avril 1977, TALBI Mohamed c/ Ministère de la justice, R.A.S.J.E.P, n°1, mars 1983, p. 202.

12. Mohamed BRAHIMI, Note sous Cour suprême algérienne, 4 avril 1977, TALBI Mohamed c/ Ministère de la justice, précité.

13. CE Algérien, 9 février 1999, Union Bank c/ Le gouvernement de la Banque d'Algérie, IDARA, n°1, 1999, p.197, CE Algérien, 3ème chambre, 11 février 2002, n°005951, Revue du Conseil d'Etat, n°1, 2002, p. 147.

14. Ramdane BABADJI, Le droit administratif en Algérie : Mutations et évolutions, thèse, Paris, 1989, p.352.

tives, c'est-à-dire les décisions qui émanent de l'Etat, des collectivités locales, des établissements publics et des organismes privés chargés d'une mission de service public et dotés de prérogatives de puissance publique⁽¹⁵⁾. Ces décisions administratives reposent sur deux critères : le critère défavorable et le critère dérogatoire⁽¹⁶⁾. Le caractère défavorable n'est qu'à l'égard du destinataire le plus direct de la décision. En d'autres termes, l'appréciation du caractère défavorable se fait exclusivement en fonction des personnes directement visées par la décision. Ainsi en est-il des décisions disciplinaires,⁽¹⁷⁾ les décisions qui refusent

15. CE Français, 21 décembre 1994, Association sportive de Mazargues, à propos d'une décision prise par la fédération française de Football, Recueil, p. 576. Dans son arrêt du 29 juillet 2002, le Conseil d'Etat Français a estimé, à propos d'un retrait de l'appellation «professionnel gaz naturel» que «les comités de concertation local gaz, institués dans chaque centre EDF - GDF services, qui délivrent le label «professionnel gaz naturel» ne sont pas des personnes morales de droit public. Ils ne disposent pas de prérogatives de puissance publique», CE Français, 29 juillet 2002, SARL Delphanque, G.P, 3 juin 2003, Panorama, p.10. A contrario, si ces comités disposaient de prérogatives de puissance publique, ils peuvent être considérés comme des organismes chargés d'une mission de service public et par conséquent, leurs décisions doivent être motivées.

16. En droit français, les décisions à motiver ont fait l'objet de plusieurs circulaires, parmi celles-ci, la circulaire du 10 janvier 1981 qui a détaillé les décisions visées par la loi du 11 juillet 1979 (J.O, Brochure n°1470, pp. 23-259), circulaire du 28 septembre 1987 relative à la motivation des actes administratifs, (J.O du 20 octobre 1987, p. 12173), circulaire du 2 juin 1992 relative à la motivation des actes administratifs des collectivités territoriales, (J.O du 22 juillet 1992, p. 9805), circulaire du 4 juin 1992 relative à la motivation des décisions individuelles des organismes de sécurité sociale relevant du ministère chargé de la sécurité sociale, (J.O du 22 juillet 1992, p. 9816).

17. Article 125 et 126 du décret n°85-59, article 12 du décret exécutif n°93-54 du 16 février 1993 déterminant certaines obligations particulières applicables aux fonctionnaires et agent publics ainsi qu'aux travailleurs des entreprises publiques, (J.O.R.A, n°11 du 17 février 1993, p.4). Le juge administratif algérien est lui-même très rigoureux dans le respect de la procédure de motivation en matière disciplinaire, CE Algérien, 4ème chambre, 27 mars 2000, Ministère des P.T.T c/ BENYAGOUB Maamar, n°185135, à propos d'une décision de révocation, (inédit), 12 juin 2000, Wali de Mostaganem c/ KADI Mohamed N°202772, à propos d'un arrêté de suspension d'un agent de la garde communale, (inédit), 9 avril 2001, Wali de Mostaganem c/ CHARARA Laroui, n°001450, à propos d'une décision de suspension d'un agent de sécurité, (inédit).

une autorisation,⁽¹⁸⁾ les actes de tutelle lorsque le wali déclare nulle les délibérations de l'assemblée populaire communale prises en violation de la Constitution ou portant sur un objet étranger à ses attributions,⁽¹⁹⁾ les décisions qui constituent des refus⁽²⁰⁾. Quant au caractère dérogatoire, la décision est favorable mais dérogatoire aux règles générales. En d'autres termes, la décision ne vise pas l'information de l'administré lui-même mais les tiers à qui cette décision est susceptible de faire grief⁽²¹⁾. Ces décisions dérogatoires se manifestent dans le refus de visa de la commission des marchés,⁽²²⁾ du passer outre le refus de visa de la commission des marchés⁽²³⁾ et le passer outre du rejet définitif d'un engagement de dépenses⁽²⁴⁾. Toutefois, il est important de ressortir le contenu de la motivation qui permet de comprendre la «*démarche intellectuelle de l'administration*».

Section II : Le contenu de la motivation

La motivation de la décision administrative individuelle défavorable à l'administré ou qui déroge aux règles doit comporter les motifs de

18. Pour une autorisation d'exploitation en matière de production d'électricité, voir l'article 17 de la loi n°02-01 du 5 février 2002 relative à l'électricité et à la distribution du gaz par canalisations, (J.O.R.A, n°8 du 6 février 2002, p. 4).

19. Article 44 de la loi n°90-08 relative à la commune, article 52 de la loi n°90-09 relative à la wilaya.

20. C'est le cas notamment du refus de permis de construire en vertu de l'article 44, alinéa 4 du décret exécutif n°91-175 du 28 mai 1991 définissant les règles générales d'aménagement et d'urbanisme et de construction, (J.O.R.A, n°26 du 1 juin 1991, p.788), du refus de délivrer le certificat de démolir en vertu de l'article 69, alinéa 2 du décret exécutif n°91-175 du 28 mai 1991 du rejet de l'étude d'impact sur l'environnement en vertu de l'article 14, alinéa 2 du décret exécutif n°90-78 du 27 février 1990 relatif aux études d'impact sur l'environnement, (J.O.R.A, n°10 du 7 mars 1990, p.318).

21. Francis KAPPELHOFF-LANCON, La motivation des actes administratifs, L.P.A, n°50,26 avril 1982, p.9.

22. Article 144 du décret présidentiel n°02-250 du 24 juillet 2004 portant réglementation des marchés publics, (J.O.R.A, n°52 du 28 juillet 2002, p.3).

23. Article 150 du décret présidentiel n°02-250 du 24 juillet 2002.

24. Article 18 du décret exécutif n°92-414 du 14 novembre 1992 relatif au contrôle préalable des dépenses engagées, (J.O.R.A, n°82 du 15 novembre 1992, p.1724).

droit et de fait afin que l'administré soit éclairé sur la décision qui le concerne. Cette motivation qui permet la protection des administrés face au pouvoir de l'administration permet aussi d'éviter les recours contentieux si les administrés sont informés des décisions qui les concernent. Elle doit être claire et précise dans son contenu et dans sa forme pour permettre aux personnes concernées d'apprécier la valeur des considérations de droit et de fait qui ont fondé la décision. Cette compréhension nécessite que la motivation doit suivre un raisonnement valable qui repose sur trois chaînons essentiels.

Le premier chaînon de ce raisonnement est lié aux motifs de droit qui comprennent les dispositions législatives et réglementaires ainsi que les principes généraux du droit dont l'administration entend faire application à la situation de l'espèce. Ces éléments de droit doivent figurer dans l'acte lorsque la motivation est exigée sous peine de nullité⁽²⁵⁾. Il appartient à l'administration de faire figurer dans l'acte par écrit ces éléments de droit. En cas d'absence de ces éléments, l'acte est annulé pour vice de forme, exception faite de l'hypothèse où l'absence de motivation traduit l'inexistence des motifs⁽²⁶⁾. Dans ce cas, l'annulation de l'acte sera illégale sur le fond de l'acte lui-même. R. BABADJI estime qu'il est difficile *«de répondre avec certitude à la question de savoir si le non-respect de la motivation, quand elle est prévue, entache l'acte administratif d'irrégularité et si de ce seul chef, son annulation peut être prononcée»*⁽²⁷⁾. A notre avis, ce formalisme obligatoire lorsque la loi l'impose perdrait sa valeur s'il n'est pas sanctionné. En effet, le juge annule l'acte non en raison de l'absence des motifs mais pour non-respect des formalités obligatoires. Cette formalité aboutit donc à l'annulation

25. Les visas qui sont les dispositions législatives ou réglementaires dont il est fait application sont sans influence sur la régularité de l'acte en cas d'omission.

26. Nadine POULET - GIBOT LECLERC, Le Conseil d'Etat et le contenu de la motivation des actes administratifs, Dalloz, 1992, I, Chronique, p. 62.

27. Ramadane BABADJI, Thèse précitée, p. 356.

d'un acte pourtant bien fondé ⁽²⁸⁾. De ce fait, la motivation doit être écrite ⁽²⁹⁾.

En effet, seul l'écrit permet à l'administré de connaître les motifs de l'acte et lui permet d'avoir un document de preuve en cas de contestation de la décision devant le juge. Il faut reconnaître qu'en règle générale, lorsque l'administration refuse de dévoiler ses motifs, elle recourt à la décision implicite. D'ailleurs, en cas de contestation devant le juge, la preuve de l'absence de motivation est facilitée pour le requérant. Il lui suffit d'alléguer pour amener le juge à renverser la charge de la preuve. Il appartient à l'administration, en cas d'alléguation du requérant, de présenter, au juge, en même temps que sa décision, le raisonnement juridique qui la fonde ⁽³⁰⁾. A ce titre, l'administration ne doit pas recourir à des formulations obscures ou vagues telle la référence en termes généraux aux lois et règlements en vigueur ⁽³¹⁾ ou que compte tenu des circonstances qui ne constituent qu'une formule fourre-tout.

28. Sandrine FREMAUX, op. cit, p. 781, Georges DUPUIS, Les visas apposés sur les actes administratifs, Mélanges Marcel WALINE, Tome II, L.G.D.J., Paris, 1974, p. 412.

29. Le juge administratif français a estimé qu'une décision qui «n'a pas été formalisée par écrit» n'a pas à être motivée, CE Français, 25 mai 1994, Mme C.W, à propos d'une décision d'un malade en placement volontaire dans un établissement psychiatrique, Recueil, p. 748, 26 juillet 1996, CHS Sainte-Marie de Cayssiols, n°545, Droit administratif, 1996 dans la mesure où la décision orale n'a pas à être motivée.

30. Serge SUR, Sur l'obligation de motiver formellement les actes administratifs, A.J.D.A., 1974, p.350.

31. CE Français, 18 mai 1984, S.A La participation mobilière et immobilière, à propos d'une décision du ministre de l'économie et des finances confirmant le veto opposé par le commissaire du gouvernement relatif à la résolution de l'assemblée générale de la Banque Industrielle qui a décidé la distribution des dividendes, Recueil, p.184.

Le deuxième élément de la motivation se rattache aux considérations de fait. L'administration n'est pas obligée de rapporter tous les faits pour satisfaire à l'exigence de motivation mais uniquement les faits qui se rapportent à la situation de l'intéressé⁽³²⁾. En d'autres termes, elle doit invoquer les principaux aspects de la situation «dont la prise en compte doit concourir à l'élaboration de la décision»⁽³³⁾. La motivation doit être complète en n'omettant aucun chaînon du raisonnement. Elle doit être concise sur chaque point et doit être adaptée aux circonstances de l'affaire. Lorsque l'autorité administrative invoque «des circonstances de temps et de lieu» pour interdire un spectacle, elle doit être en mesure de préciser les considérations de fait qui ont fondé son acte⁽³⁴⁾. Par ailleurs, la motivation ne doit pas prendre la forme d'une lettre type ou d'une mention standard⁽³⁵⁾. L'administration ne peut également se

32. CE français, sect., 13 décembre 2002, Société Radio Monte-Carlo, Conclusion Didier CHAUVAUX, à propos d'un refus d'attribution d'une fréquence par le Conseil Supérieur de l'audiovisuel où le juge a estimé «que le Conseil supérieur de l'audiovisuel s'est fondé sur l'unique motif tiré de ce que «eu égard au critère de l'expérience acquise dans les activités de communication», ce dernier opérateur présente un «professionnalisme»... supérieur à celui dont peut se prévaloir RMC, qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que la société Radio Monte-Carlo présente des garanties de professionnalisme moindres que la radio retenue; que les circonstances invoquées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel devant le Conseil d'Etat, selon lesquelles «la ligne éditoriale de RMC a connu un glissement ... au point de se rapprocher d'un service thématique à dominante musicale et qu'il en serait résulté une relative désaffection du public ne sont pas davantage de nature à établir le bien-fondé du motif sur lequel le Conseil supérieur de l'audiovisuel a fondé sa décision», A.J.D.A, n°3, 27 janvier 2003, p.135.

33. Robert VIARGUES, *Forme et contenu de la motivation des actes administratifs. L'exemple des décisions d'expulsion de ressortissants étrangers*, R.D.P, 1982, p.778.

34. CE Français, 5 décembre 1984, Préfet de police c/ Sté Emeraude Show, R.D.P, 1986, p.261.

35. CD Français, 18 mai 1990, Association arménienne d'aide sociale et autres, A.J.D.A, 1990, p.722, C.A.A. Paris, 5 novembre 2002, M. Remli où le juge a estimé «qu'en guise de motivation le directeur de la maison d'arrêt s'est borné à souligner sur un formulaire pré-imprimé l'un des motifs de placement à l'isolement énumérés par ce document, à savoir «troubles à l'ordre ou à la discipline dans l'établissement»: qu'en s'abstenant de préciser les éléments de fait caractérisant ces troubles, le directeur n'a pas satisfait aux exigences de la motivation», à propos d'une décision de mise à l'isolement d'un détenu, A.J.D.A, n°4,3 février 2002, p.175.

contenter pour motiver sa décision de citer un article du code de l'urbanisme ou du code de travail ou des dispositions qui reprennent les termes d'un avis⁽³⁶⁾.

Le dernier élément de la motivation est le rapprochement que doit opérer l'administration entre les considérations de droit et les considérations de fait qui justifient la prise de décision et, qui finalement constituent une motivation satisfaisante telle que prévue par les textes et conçue par la jurisprudence⁽³⁷⁾. Ces éléments de fait constituent une preuve que l'administration a examiné la situation personnelle de l'intéressé pour prendre la décision notamment en matière de liberté où le juge est plus exigeant sur la motivation.

Cependant, si le juge administratif est exigeant sur la motivation, il n'est pas exigeant sur le formalisme⁽³⁸⁾ dans la mesure où il accepte les

36. CE français, 24 novembre 1982, Epoux Lalubin, R.D.P, 1983, p. 1671 où le juge estime «que le permis attaqué qui sur ce point se borne à reprendre les termes de l'avis de l'architecte des bâtiments de France n'est assorti d'aucune motivation justifiant les prescriptions qu'il comporte».

37. Le juge administratif a estimé «qu'une décision infligeant à un détenu une sanction de mise en cellule de punition, qui se borne à exposer les faits de tentative d'évasion reprochés à l'intéressé sans énoncer de considération de droit susceptible de qualifier le comportement de celui-ci, ne répond pas à l'exigence de motivation», C.A.A de Lyon, 1er juillet 1999, Achaq, Recueil, Table, p.598.

38. On entend par formalisme «les tendances générales dans une législation à multiplier les formalités dans la formation des actes juridiques ou l'exercice des droits, soit à des fins de preuve, soit à des fins de publicité, soit à peine de nullité» ou «une exigence de forme poussée au plus haut degré qui consiste à subordonner la validité d'un acte à l'accomplissement de formalités déterminées». Gérard CORNU, Vocabulaire juridique, P.U.F, Paris, 1987, p. 360. S'agissant d'un arrêté d'internement d'office qui visait un certificat médical et se bornait à faire état du caractère dangereux des troubles présentés par le malade pour lui-même et pour les autres, le Conseil d'Etat estimait qu'«à la différence de pures mesures de police telles que l'expulsion et l'extradition, l'internement d'office faisait partiellement sortir l'administration de sa sphère de compétence naturelle. Il lui a semblé qu'exiger coûte que coûte une réelle motivation eut été plus formalisé qu'utile, le préfet pouvant difficilement apprécier le bien-fondé de l'avis médical», CE Français, 31 mars 1989, Lambert, Recueil, p.110. De même que dans son arrêté du 6 novembre 2002, à propos de l'absence de lecture du rapport lors de la séance du Conseil supérieur de la magistrature statuant comme conseil de discipline, le Conseil d'Etat a refusé le formalisme inutile lorsqu'il a considéré «qu'il résulte de l'instruction que le rapport écrit du membre du Conseil qui en était chargé a été communiqué en temps utile avant la séance, à M.W et aux membres du Conseil : qu'il a été ainsi satisfait aux fins en vue desquelles la

motivations indirectes qu'elles soient par référence ou succites ainsi que les motivations préalables. Ce formalisme qui, malheureusement, n'a pas été retenu par le législateur algérien, sauf l'orsqu'il s'agit de certains textes spécifiques, est qualifié par la doctrine française comme un formalisme «modéré intelligent et parfaitement justifié et justifiable»⁽³⁹⁾ dans la mesure où la législation n'oblige l'administration à travers la motivation qu'à réfléchir sur la légalité des motifs l'orsqu'elle prend des décisions, à les mentionner et à les communiquer aux intéressés dans le but de les protéger contre l'arbitraire administratif. A travers ce formalisme naturel se profile «la montée en puissance de l'administré-citoyen»⁽⁴⁰⁾. Aussi, le juge administratif accepte t-il la motivation par référence. Celle-ci consiste «à permettre à l'autorité administrative, dans la mesure où elle est obligée de motiver ses actes, de ne pas faire figurer les motifs de sa décision dans l'acte lui-même, mais de lui laisser la possibilité de se référer à un autre document, émanant d'elle-même ou d'un tiers, qui expose les circonstances l'ayant amené à prendre sa décision»⁽⁴¹⁾. De ce seul fait, la motivation par référence est

(suite ref. 38) lecture du rapprt a été prévue que dans ces conditions de circonstance que le rapporteur a été dispensé de cette lecture n'a pas vicié la procédure», CE français, sect, 6 novembre 2002, M.W. A.J.D.A, n°23, 16 décembre 2002, p.1446.

39. Jean-François LACHAUME, *Le formalisme*, A.J.D.A, Numéro spécial, 1995, p.137.

40. Jean-François LACHAUME, *op. cit.*, p.142.

41. Elisabeth-Anne BERNARD, Philippe BERNADET, *La motivation par référence des décisions d'hospitalisation d'office, ou le juge administratif aliéné par son fou*, R.D.S.S, n° 3, 1997, p.489. Il faut souligner qu'en matière d'internement d'office, la motivation devient complexe dans la mesure où le document de référence est un certificat médical, donc d'un document couvert par le secret professionnel. Le juge en exigeant que soit circonstancié le certificat médical, donc d'un document couvert par le secret professionnel. Le juge en exigeant que soit circonstancié le certificat médical peut-il délier le médecin du secret ? A vrai dire, il a été admis que la décision qui se bornait à faire référence aux indications figurant au certificat médical, alors même que ce certificat n'était pas joint à la décision compte tenu des exigences du secret médical était suffisamment motivée, CE Français, sect, 31 mars 1989, Lambert, Recueil, p.110, 3 mars 1995, F.D, Recueil, p. 119. Cependant, cette jurisprudence a été abandonnée par un arrêt de section du 28 juillet 2000, M.E.A, à propos d'un arrêté de placement d'office où l'arrêté a été jugé suffisamment motivé sans que le rapport d'expertise soit annexé. Toutefois,

incompatible avec l'exigence textuelle de la motivation écrite et précise. Cependant, cette motivation par référence est possible si elle réunit trois conditions : lorsque les conclusions des documents de références tels les avis, les propositions répondent aux exigences légales de la motivation c'est à dire qu'ils reprennent les éléments de droit et de fait qui ont justifié la décision, lorsque l'auteur de la décision s'approprie ces motifs et enfin le texte de l'avis ou de la proposition contenant l'énoncé des motifs est incorporé dans le texte même de la décision ou jointe à celle-ci. Cette motivation par référence répond à un objectif d'efficacité qui dispense l'administration de recopier les motifs de l'acte qui se trouve déjà dans l'avis ou le document accompagnant la décision à condition qu'elle soit conforme aux conditions fixées par la jurisprudence⁽⁴²⁾. Dans l'arrêt du 4 avril 1977, la Cour suprême a retenue cette motivation par référence en considérant qu' «Attendu dans ces conditions qu'une décision prononçant la révocation est suffisamment motivée par le visa de l'avis de la commission paritaire dans la mesure où cet avis-lui-même motivé»⁽⁴³⁾. Cette motivation par référence se justifie par la connaissance préalable de l'administré des motifs de l'acte. L'administration ne fait que reproduire ces motifs dans l'acte lui-même. Toutefois, lorsque l'administration se borne à viser l'avis sans déclarer se l'approprier et sans l'incorporer dans la décision, la décision n'est pas motivée⁽⁴⁴⁾. La motivation est satisfaisante lorsqu'elle accompagne le

(suite ref. 41) l'arrêté en cause précisait que le requérant inculpé d'assassinat, tentative d'assassinat, violences et voies de fait avec arme en état de démente au moment des faits qui lui sont reprochés et concluant à la nécessité d'une hospitalisation d'office. La décision ne peut être regardée comme motivée que si des considérations de fait tel l'état mental de la personne, la nature de son comportement, qui ont justifié son internement sont rappelés dans la décision elle-même ou annexés à la décision, Lebon, p. 347.

42. Edmond HONORAT, Eric BAPTISTE, Chronique générale de jurisprudence, A.J.D.A., 1989, p. 311.

43. Cour suprême, chambre administrative, 4 avril 1977, TALBI Mohamed c/ Ministre de la justice, précité.

44. CE français, 1er juin 1984, Hôpital de Méru, A.J.D.A., 1985, p. 261, C.A. Douai, 28 novembre 2002, Ministre de l'équipement, des transports et du logement c/ Bance, à propos d'une décision déclarant le requérant inapte à son poste de conducteur de poids lourds, le juge a estimé que la décision de l'inspecteur de travail ne satisfait pas aux conditions de motivations au motif que l'avis du médecin du travail «ne comporte aucune description de cette inaptitude et de l'état de santé du salarié concerné...», A.J.D.A., n°10, 17 mars 2003, p. 510.

texte de la décision sans l'incorporer⁽⁴⁵⁾. La motivation, même succincte, par référence à un avis est jugée satisfaisante pour un arrêté d'internement d'office d'un aliéné dès lors que le certificat médical auquel il est fait référence est lui-même motivé⁽⁴⁶⁾. Toutefois, le certificat médical comme document de référence pour la décision administrative ne doit pas être un document stéréotypé. l'article 111, alinéa 2 de la loi relative à la protection et à la promotion de la santé dispose que «la demande d'examen psychiatrique d'office devra être, obligatoirement, introduite par un certificat médical, établi par tout médecin attestant les troubles mentaux, présentés par le malade et le danger de ce dernier...»⁽⁴⁷⁾. A vrai dire, l'arrêté d'internement est doublement motivé par des considérations de nature médicale et des considérations tenant à l'ordre public dans la mesure où l'acte d'internement est un acte privatif de liberté et qu'il appartient à l'administration de le motiver. La décision administrative d'internement peut se borner à poser que l'intéressé est atteint d'aliénation mentale au point de compromettre l'ordre public en «se référant au certificat médical joint au rapport des services de polices; lequel décrit avec précision l'état mental de l'intéressé au moment des faits»⁽⁴⁸⁾. En acceptant cette motivation par référence où le wali s'efface devant le médecin, le juge administratif a «validé une motivation stéréotypé qu'il n'aurait pas admise dans d'autres contentieux»⁽⁴⁹⁾. Une telle position est prévue par la loi relative

45. CE, 9 novembre 1984, Comité dauphinois d'hygiène industrielle, Recueil, p. 355 où le juge estimait «qu'une telle motivation, alors même qu'elle ne figurait pas dans le texte de la décision elle-même, permettait à l'association requérante de connaître et, le cas échéant, de discuter les motifs sur lesquels le directeur régional s'était fondé pour modifier sa compétence géographique», CE, 27 novembre 2002, M. Wanecque, à propos d'une décision d'un ministre, jugée suffisamment motivée lorsqu'elle reprend intégralement l'avis retenu par la commission, A.J.D.A, n°83, mars 2003, p.405.

46. CE, sect. 31 mars 1989, Ministre de l'Intérieur et décentralisation et Lambert, A.J.D.A, 1989, p. 338 et 308, CE, 6 novembre 2001, Fabrice D, Conclusion Sophie BOISSARD, L.P.A, n°67, 3 avril 2002, p.13 et s.

47. Article 172 du projet de loi sur la santé.

48. CE, sect. 16 novembre 1984, Léoni, à propos d'une décision de placement d'office, Recueil, p. 477.

49. Sophie OVERNEY, L'expert, coauteur des décisions d'hospitalisation d'office des malades mentaux, Droit administratif, n°6, juin 2002, p.15.

à la protection et à la promotion de la santé qui dispose dans son article 124 que «la décision d'hospitalisation d'office est prise par arrêté du wali, sur requête motivée du médecin de l'établissement, lorsque la sortie du malade est susceptible d'entraîner un risque vital pour lui ou un danger pour l'ordre public ou pour la sécurité des personnes».

Quant à la motivation succincte, l'administration ne devrait pas se satisfaire de citer que les conditions définies par les textes ne sont pas remplies pour rejeter une demande mais doit se baser sur des éléments de fait et de droit particulier à l'espèce sans qu'elle ne s'enferme dans un formalisme que le juge refuse. Ainsi, lorsqu'un permis de construire comporte les prescriptions relatives à l'aspect extérieur des façades et à la réalisation d'un jardin intérieur, les motifs ressortent du contenu même de ces prescriptions et par conséquent, le permis de construire est considéré comme suffisamment motivé⁽⁵⁰⁾. Il en est de même, lorsque l'administré a pu présenter ses observations écrites ou orales avant que la décision ne soit prise à son encontre, la motivation peut être succincte⁽⁵¹⁾.

Conclusion

Force est de constater que la position du juge administratif algérien en matière de motivation constitue une avancée appréciable en dépit de l'absence d'un dispositif juridique sur la motivation. Cette consécration doit amener, en principe, le législateur algérien à réfléchir sur l'opportunité d'une loi qui permet d'éviter la problématique qui s'est posée en France en posant le principe de l'obligation de motivation. Soutenir qu'il est inopportun d'inverser le principe en raison des pouvoirs reconnus au juge administratif, qui lui permettent de demander à l'ad-

50. CE, 4 janvier 1985, Société Serdi et autres, A.J.D.A., 1985, p. 161.

51. Nadine POULET - GIBOT MECLERC, op. cit. p. 66, Le Conseil d'Etat Français reconnaît la motivation succincte lorsqu'il s'agit des décrets de dissolution des conseils municipaux où il se contente de la formule suivante «les dissensions existant au sein du conseil entravent l'administration de la commune, cette motivation, qui fait état des éléments de droit et de fait sur lesquels la décision a été prise est suffisante», CE, 19 janvier 1990, Me Bodin, Recueil, p. 549.

ministration les motifs de l'acte, c'est maintenir la procédure de motivation au stade contentieux. Or, la motivation est essentielle avant tout contentieux et relève du processus relationnel de l'administration avec ses administrés. Il est donc nécessaire de poser le principe de l'obligation de motivation en droit algérien non pas par nécessité d'emprunt mais pour obliger l'administration à motiver ses décisions lorsqu'elles touchent aux droits des administrés pour leur permettre d'apprécier l'opportunité d'intenter une action en justice ⁽⁵²⁾. D'ailleurs, le principe de non motivation n'est pas un obstacle au contrôle du juge. L'administration, elle-même, est censée agir pour un motif réel et valable. Dire le contraire, c'est reconnaître implicitement que l'administration peut avoir des motifs inavouables. Mais ce processus de motivation doit s'intégrer dans le cadre d'une modernisation de l'administration qui tarde à voir le jour, et qui ne peut être que globale pour que l'administration, soit proche du citoyen et à son service qui constitue, finalement, l'objectif de toute l'action administrative.

52. Messaoud MENTRI, *L'administration en question, réflexion sur les relations administration - administrés*, O.P.U, Alger, 1988, p. 141.