

## Le commissaire d'Etat. State Commissioner

تاريخ الاستلام : 2022/05/10 ؛ تاريخ القبول : 2022/08/12

### ملخص

أنشأ محافظ الدولة لدى مجلس الدولة و المحاكم الإدارية و محكمة التنازع تزامنا و إحداث هذه الجهات القضائية، بموجب النصوص المؤسسة لها، على التوالي القانون العضوي رقم 01-98 المؤرخ في 30 ماي 1998، المعدل و المتمم بالقانون العضوي رقم 13-11 المؤرخ في 26 جويلية 2011، القانون رقم 02-98 المؤرخ في 30 ماي 1998، و القانون العضوي رقم 03-98 المؤرخ في 3 جوان 1998. بمعزل عن " أزمة حداثها " التي قد تشفع لها، المؤسسة معرضة إلى أزمة مزدوجة المشروعية و الهوية حقيقتين طالما لم تتمكن من التحرر من التصور المعاد بما أنها تتولى وظيفة النيابة العامة، و ذلك عند المنع عبر النصوص، و المصب بتصوره الخاص به المبسط: تحل الالتماسات محل الطلبات ذات القيمة الفقهية و التي تنحصر في الطلب الأخير ( إلغاء، رفض...).

### \* بوشريخة عمار

كلية الحقوق، جامعة الاخوة منتوري  
قسنطينة 1، الجزائر.

الكلمات المفتاحية: مفوض الدولة ، مجلس الدولة ، محكمة النزاع

### Abstract

State commissioner of council of state, administrative tribunals and conflicts tribunal was born with creation of these jurisdictions under their constitutional texts respective, the organic law n°98-01 of May 30<sup>th</sup> 1998,, amended and completed by the organic law n°11-13 of July 26<sup>th</sup> 2011, the law n°98-02 of May 30<sup>th</sup> 1998, and the organic n°98-03 of June 3<sup>th</sup> 1998.

Beyond the " crisis of youth" which would plead in its favor, the institution is facing a double crisis of real legitimacy and identity therefore it can't break free of perversion design as a public prosecutor, upstream by texts and downstream and its own reductive design requisitions replace doctrine creating conclusions reduced to final demand ( annulment, reject ...)

### Keywords:

The State Commissioner Council of State, conflict tribunal.

### Résumé

Le commissaire d'Etat près Le Conseil d'Etat, Les tribunaux et le tribunal des conflits est né avec la création de ces juridictions au titre de leurs textes institutifs respectifs, la loi organique n°98-01 du 30 Mai 1998, modifiée et complétée par la loi organique n° 11-13 du 26 Juillet 2011, la loi n°98-02 du 30 Mai

demande finale (annulation,rejet...)1998 et la loi organique n°98-03 du 03 Juin 1998.

Par delà, la « crise de jeunesse » qui plaiderait en sa faveur, l'institution est confrontée à une double crise de légitimité et d'identité réelles dès lors qu'elle n'arrive pas à s'émanciper de la conception de perversion en tant que faisant office de ministère, public, ceci tant en amont, par le textes, qu'en aval par sa propre perception : aux conclusions créatrices de doctrine se substituent des requisitions réduites à la

### Mots clés :

Le commissaire d'Etat; Conseil d'Etat, tribunal des conflits

## I-Introduction

L'institution d'un commissaire d'Etat près les juridictions administratives générales .le Conseil d'Etat et les tribunaux administratifs et le tribunal des conflits est consacrée par leurs textes institutifs respectifs, la loi n°98-01 du 30 mai 1998, la loi n°98-02 de la même date et la loi organique n°98-03 du 3 juin 1998 <sup>1</sup>.

C'est donc une institution jeune, comparée à son homologue française le commissaire du gouvernement, devenu rapporteur public à la faveur du décret n°2009-14 du 17 Janvier 2009 dont elle emprunte les traits et sa conception historique qui a négativement pesé sur ses identité et légitimité sa fonction est d'autant définie par rapport au ministère public et en dehors que son titulaire est également recruté dans la sphère des magistrats répressifs ,du parquet, d'instruction et même civilistes est biaisée, à telle enseigne que l'utilité de l'institution se trouve posée .En effet , le commissaire d'Etat, quand il ne se contente pas de présenter des réquisitions, au demeurant, comme la loi l'y oblige<sup>2</sup> prononce des conclusions qui manquent de consistance et d'originalité<sup>3</sup>.

La charge par ailleurs, trop lourde de par son implication dans tous les contentieux quels que soient leur importance et leur enjeu n'est pas de nature à induire des conclusions de la qualité que l'on voudrait qu'elles soient ; on ne saurait attendre d'un commissaire d'Etat de remplir pleinement son office alors qu'il est asphyxié par le poids important de dossiers, sans compter que sa reconversion en tant que tel n'est pas appuyée par une transition et une formation adéquate .

### **الفقرة الأولى: Un magistrat à identité hybride en tant que ministère public qui présente conclusions et réquisitions**

L'institution du commissaire d'Etat est porteuse dans sa conception des germes de la conception historique primitive française de ce qui allait porter le nom de commissaire de gouvernement ; qui voulait ; en effet ,qu'il fût à l'image du ministère public des tribunaux judiciaires .En conséquence de quoi, les procureurs, les juges répressifs et d'instruction et les juges civils sont éligibles à l'exercice de la fonction de commissaire d'Etat .

Pourtant, il s'agit d'un magistrat particulier en ce qu'il est prestataire de conclusions dans l'orthodoxie, a priori, du commissaire de gouvernement ,puis du rapporteur public français .

#### **A -Le statut du commissaire d'Etat**

Les commissaires d'Etat près le Conseil d'Etat et les tribunaux administratifs ainsi que le Tribunal des conflits sont des magistrats relativement hiérarchisés et dotés d'un pouvoir hiérarchique et d'un pouvoir disciplinaire.

Présentés dans les textes notamment la loi organique n°04-11 du 6 septembre 2004 portant statut de la magistrature à coté des représentants du ministère public de l'ordre juridictionnel ordinaire ; leur destin est celui de ces derniers mais s'en démarquent au titre d'une indépendance fonctionnelle d'autant qu'elle ne présente pas d'enjeu, à

1 -Elle est née de l'inconsistant revirement historique par l'effet de l'adoption du système juridictionnel dualiste ordinaire et administratif en vertu de la constitution du 28 novembre 1996, art 143 et 152 en substitution du système juridictionnel unitaire avec séparation des contentieux , simple et adapté aux réalités.

2 -Les conclusions ne sont pas publiées .on en trouve des passages quand elles ne sont pas réduites à la demande d'application de la loi ou à la formule incongrue vu les conclusions de commissaire d'Etat ,dans des décisions de justice .

3 -Ibid.

proprement parler.

### **A-1-une institution relativement hiérarchisée**

Le statut du commissaire d'Etat est relativement hiérarchisé sans pour autant emporter subordination du commissaire d'Etat officiant près les tribunaux administratifs à celui du Conseil d'Etat ; le lien hiérarchique étant interne à la juridiction à laquelle il appartient , par égard à la modalité de sa désignation , d'une part et au classement qui lui sied , d'autre part .

#### **1-la modalité de désignation**

Les commissaires d'Etat près le Conseil d'Etat et les tribunaux administratifs sont directement nommés par décret présidentiel <sup>4</sup>

### **A-2 L'indépendance fonctionnelle du commissaire nonobstant son statut**

La question de l'indépendance du commissaire d'Etat pose nécessairement celle de l'indépendance du " pouvoir judiciaire " ainsi consacrée depuis la constitution du 23 février 1989 <sup>5</sup> et les révisions constitutionnelles qui se sont succédé <sup>6</sup> ; en fait une « fonction judiciaire » comme le qualifiait à juste la constitution du 28 novembre 1976 <sup>7</sup>.

L'indépendance du « pouvoir judiciaire » a vocation à être garantie par le conseil supérieur de la magistrature, lui-même présidé par le président de la république, autorité exécutive, ce qui est, une entorse au principe de la séparation des pouvoirs pourtant proclamé par l'article 16 de l'actuelle constitution <sup>8</sup>.

Elle serait d'autant réelle que dorénavant la vice-présidence de l'institution n'appartient plus au ministre de la justice chef de voûte de par sa présidence, de fait de celle-ci et des pouvoirs exorbitants qu'il s'était accaparés au titre du Règlement intérieur, notamment à travers son bureau permanent mais au Premier président de la cour Suprême<sup>9</sup>.

Mais quand bien même la fonction judiciaire du moins, ne serait pas indépendante, le commissaire d'Etat jouit, en revanche, d'autant d'une indépendance fonctionnelle que ses conclusions ne représentent pas un enjeu et que l'indépendance ne requiert pas une disposition législative mais une mention par la jurisprudence ; ce qui démarquerait le commissaire d'Etat de son proche cousin le magistrat du parquet , et ainsi le ferait

---

4 -art .49 , l.c n°04-11 précitée , tous les magistrats du siège ou du parquet relèvent quant à leur nomination ; de la compétence exclusive du président de la république en vertu des dispositions constitutionnelles pertinentes telles que l'art de la constitution issue de référent du 1<sup>er</sup> novembre 2020 .

5 -chap 4 .

6 -celles du 28 novembre 1996 chap 3 ; du 6 mars 2016 issue de la loi n°16-01 , chap 4 ; du 1<sup>er</sup> novembre 2020 , chap 4 art 163,180 .

7 -chap 3 , un pouvoir judiciaire ne saurait trouver au demeurant , place et grâce dans une Algérie qui édifiait alors le socialisme , ou ce qui était présenté comme tel.

8 -L'art .16 énonce , en effet , que l'Etat est fondé sur les principes de la représentation démocratique , de la séparation des pouvoirs , de la garantie des droits et libertés et de la justice sociale''.

9 -Structure aux larges pouvoirs était par ailleurs noyautée sinon confisquée par le ministre de la justice et ses relais constitués par les deux fonctionnaires par lui désignés le magistrat chargé du secrétariat et relevant de son autorité et le directeur chargé de la gestion du corps des juges de l'administration centrale du ministère de la justice qui participe à ses travaux ; par ailleurs , la présidence du bureau permanent est assurée par le ministre de la justice .

Cela dit , la dualité juridictionnelle implique une alternance dans la vice-présidence pour être également assurée par le président du Conseil d'Etat .

gagner en identité et légitimité<sup>10</sup>, alors que le vice -commissaire d'Etat de la haute juridiction administrative et le commissaire d'Etat adjoint de la juridiction administrative inférieure sont certes nommés par décret présidentiel à ces autres fonctions judiciaires spécifiques mais "après consultation du conseil supérieur de la magistrature"<sup>11</sup>, ce qui pourrait être regardé, a priori, comme une garantie à usage d'un choix éclairé si le critère était objectivement fondé sur les seules qualifications et mérites, voire vocation du candidat à les occuper et si l'organe arrivait à maintenir son indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif, quand bien même sa vice-présidence, déterminante dans l'exercice du pouvoir de décision n'échoit plus au garde des sceaux mais au Premier président de la Cour suprême qui peut être chargé d'en assurer la présidence par son titulaire, le président de la république<sup>12</sup>

## 2-L'appartenance à un grade hors hiérarchie et deux grades

Le corps de la magistrature (l'art 26 de la loi organique 04-11) a maladroitement considéré que les commissaires d'Etat constituent un corps spécifique. Il n'existe qu'un seul et unique corps, celui des magistrats comprend un grade hors hiérarchie et deux grades divisés en groupes (art 49, L o n°04-11).

Le commissaire d'Etat le vice commissaire d'Etat et le commissaire d'Etat adjoint près le conseil d'Etat relèvent du grade hors-hiérarchie, respectivement les 1<sup>er</sup>, 2<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> groupes ; le commissaire d'Etat, le premier vice-commissaire et le commissaire d'Etat adjoint près le tribunal administratif appartiennent en revanche, respectivement aux 1<sup>er</sup>, 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> groupes (Art 47, L.O.n°04-11).

Il existe ainsi une hiérarchie entre les commissaires d'Etat de la haute juridiction administrative et ceux des tribunaux administratifs et au sein même de ces juridictions, mais cette hiérarchie est ténue. Elle n'emporte pas subordination des commissaires d'Etat des juridictions inférieures au commissaire d'Etat du Conseil d'Etat qui, aussi élevé soit il par sa situation hors-hiérarchie. 1<sup>er</sup> groupe, n'a pas, contrairement au président de cette juridiction, une existence constitutionnelle. elle est constamment affirmée au titre des nominations par le président de la république depuis la constitution issue du référendum du 28 novembre 1996, art 78 ; art 92 de la loi n°

---

10 -L'indépendance du commissaire du gouvernement et de son successeur le rapporteur public est affirmée en termes identiques par le Conseil d'Etat français depuis sa décision du 10 juillet 1957 Gervaise : le commissaire du gouvernement « a pour mission d'exposer les questions que présente à juger chaque recours contentieux et de faire connaître, en formulant en toute indépendance ses conclusions ... »

OLIVIA SCHWARZ relève au sujet des premiers commissaires du roi : "il est remarquable que ces hommes ne se sentent aucunement liés par l'esprit de l'ordonnance du 22 mars 1831 ni par les discours des juristes ou hommes politiques de l'époque. Le comportement de ces commissaires du roi a manifesté rapidement une liberté de conduite et de ton. leurs pratiques, allant à l'encontre de ce que l'on attendait d'eux à l'origine, leur ouvraient lentement la voie de l'indépendance. En effet non seulement ils n'exerçaient pas les attributions essentielles du parquet (mise en mouvement de l'action publique, recours en révision ou en interprétation ( mais encore, fait essentiel ; ils présentaient leurs observations en toute Indépendance et concluaient aussi bien au rejet des présentations de l'administration que de celles des parties privées. "OLIVIA SCHAWRZ" la compatibilité entre la conception française et la conception européenne du commissaire de gouvernement près le Conseil d'Etat . "pp 11 et 55, cela dit, une position du Conseil d'Etat et du Conseil constitutionnel qui affirmer (aient)

11 -Art .50 de la même loi organique.

12 -Art 180, const précitée. les magistrats sont, en règle générale, nommés par décret présidentiel sur proposition du ministre de la justice.

16-01 du 6 mars 2016 portant constitution ; art , constitution du 1<sup>er</sup> novembre 2020. Cela dit tout magistrat fût il de l'ordre judiciaire magistrat du paquet, juge d'instruction, juge répressif, voire juge civil- est, en accord avec la conception (réception de l'institution considérée, éligible à l'exercice de l'office, tout comme un conseiller du tribunal administratif peut l'exercer en qualité de commissaire d'Etat adjoint.

Cependant la présentation à l'exercice de la fonction concernée est réservée au niveau du Conseil d'Etat aux magistrats de l'ordre administratif.

**B-L'emprise de la conception-perception de l'institution comme ministère public**

Le commissaire d'Etat et les commissaires d'Etat adjoints assurent le rôle<sup>13</sup> .

Aussi bien dans la fonction contentieuse des juridictions administratives générales, tribunaux administratifs et Conseil d'Etat et du Tribunal des conflits, que la fonction consultative de la haute juridiction administrative.

**B-1 Aux sources de la conception**

La perception ainsi consacrée porterait les relents de la conception originelle des ordonnances royales des 2 février et 12 mars 1831 de créer au sein du Conseil d'Etat français qui exerçait alors la justice retenue, d'un ministère public à l'image de celui des tribunaux judiciaire, lequel était confié au maître des requêtes, de ce qui allait prendre à la Seconde république en 1849 la dénomination de commissaire du gouvernement auquel a succédé en vertu du décret du 7 janvier 2009, le rapporteur public <sup>14</sup>.

La conception d'assimilation ou de confusion de l'institution de commissaire d'Etat avec le ministère public des tribunaux est d'autant affirmée que son sujet a reçu par l'article 26 bis de la loi organique n° 11-13 office de présenter, outre les conclusions ;des réquisitions: '' le commissaire d'Etat est chargé en particulier de présenter ses conclusions et réquisitions dans les affaires soumises au Conseil d'Etat (et pareillement aux tribunaux administratifs).

Or requis, c'est demander oralement ou par écrit ; s'agissant du ministère public au procès pénal .devant les juridictions répressives ; le ministère public est toujours partie

---

<sup>13</sup> -Art 15 , L,O n° 98-01 au exercent la charge de ministère public (Art 26 de la même loi organique ;L'art 10 du RICE du 26 mai 2002 indiquait que ces magistrats représentent le ministère public, disposition non reconduite par l'actuel RICE du 19 septembre 2019 ,tandis que l'art 5 de la loi n°98-02 évoque qu'ils assurent ce derniers

<sup>14</sup> -D'autres expression appaurent comme ''maîtres de requêtes désignés pour remplir la fonction du commissaire du roi (ord 18 septembre 1839) et ''commissaire du roi chargés de donner des conclusions ''(L.18 septembre 1845 , reprise en 1849 et 1852 .Ce ministère public représentait le gouvernement et visait à défendre l'administration et l'ordre public ,et n'avait disparu des ''feuilles du rôle des séances du Conseil d'Etat qu'en 1999. Sur la genèse de cette institution en droit public français ,voir entre autres Ami BARAV,'le commissaire du gouvernement près le Conseil d'Etat français et l'avocat général près la Cour de justice des communautés européennes '' ,RIDC ,1974 ,VOL 26 , n° 4,812 ;OLIVIA SCHAWRZ ,la compatibilité entre la conception française et la conception européenne du commissaire du gouvernement près le Conseil d'Etat, Mémoire pour le DEA de droit public ,mention droit institutionnel ,Université LILLE 2 droit et santé ,faculté des sciences juridiques politiques et sociales ,2001,2002,pp 8 et ss ;SHOJI NARADA ;''La contribution des commissaires du gouvernement près le Conseil d'Etat à la construction de la théorie du service public (1873-1956) ,Thèse de doctorat de l'établissement universitaire Bourgogne-Franche-comté ,4 déc ,2018 ;n° 9 et 20 ,p 20 ,

principale, il ne saurait y avoir d'instruction ou de jugement valable qu'il n'ait été tout au long de la procédure présent et entendu ...<sup>15</sup>

Lorsqu'il intervient de sa propre initiative ou lorsqu'il est appelé en intervention forcée, le ministère public dépose des "conclusions". c'est à tort que dans le langage courant du palais, les praticiens utilisent quelque fois le mot "réquisitions" pour désigner les conclusions déposées en matière civile. le mot réquisitions "(toujours ou pluriel ne doit s'utiliser que pour désigner la manière dont oralement ou par écrit ,le parquet manifeste la position du Ministère public dans un procès pénal devant les juridictions civiles, le parquet dépose des mémoires <sup>16</sup>.

Ce serait alors au titre du rôle de partie jointe que le ministère public se rapproche dans une certaine mesure du commissaire d'Etat <sup>17</sup>.

## **B 2- Le commissaire d'Etat: un ministère public singuliers en tant que prestataire de conclusions .**

Le ministère public que représente le commissaire d'Etat est différent de son homologue des juridictions ordinaires, en l'occurrence par sa fonction de présenter des conclusions écrites en la forme d'un rapport écrit (...) qui comprend un exposé sur les faits ,le droit et les moyens invoqués ainsi que l'avis (du commissaire d'Etat ) chaque question soumise ,les solutions qui doivent être apportées au litige et est conclu par des demandes précises -telles que l'annulation de l'acte administratif attaqué, le rejet du recours comme non fondé ...<sup>18</sup>.

En outre il présente également, au cours de l'audience, ses observations orales sur chaque affaire avant la clôture des débats " c'est dire qu'il procède à une étude plus fouillée à la manière dont opère le juge rapporteur<sup>19</sup> mais encore en principe par égard aux conclusions prononcées par le commissaire du gouvernement puis le rapporteur public étalées, en effet sur plusieurs pages<sup>20</sup> .

La fonction ainsi du commissaire d'Etat de présenter des conclusions <sup>21</sup>

se situe l'esprit de la jurisprudence du conseil d'Etat français GERVAISE du 10 juillet 1957 reprise depuis dans ses décisions du 29 juillet 1998 Mme ESCLATINE et du 21 juin 2013, Communauté du pays de Martigues <sup>22</sup>

« d'exposer les questions que présentent à juger les recours sur lesquels il conclut et de faire connaître, en toute indépendance, son appréciation qui doit être impartiale sur les

15 -ROLAND ,Heuri ;POYER, Laurent ,dictionnaire des expressions juridiques , 2ème éd .1991 ,L'Hermès ,pp 356 -357 ;v .Art .38(modifié) 67,69 (modifié) .

16 -BEAUDO ; Serge ,Dictionnaire de droit privé ,Définition de réquisition ; L'Art 258 CPCA dispose que le représentant du ministère public est tenu de conclure par écrit ..."

17 -C.F à cet égard CAYLET ;Sylvain ;" Le rapporteur public et le droit au procès équitable » presses de l'université de Toulouse 1 capitole, books .openedition (org).

18 -Art .899 CPCA ;Art 26 bis L.O .N°98 -01 modifiée et complétée .

19 -L'article 545 CPCA précise "Le rapport du conseiller rapporteur (lequel ) relate les faits et la procédure ,les moyens soulevés, les questions de droit à tranchées et reproduit les dispositifs des conclusions des parties ."

20 -V par ex. Bertrand DACOSTA, maître des requête, avec ses conclusions sur le nouveau recours des tiers contre le contrat administratif , RFDA 2014 ,pp 415 et ss ,(en ligne) développées sur 12 pages .

21 -En procédure civile devant un tribunal judiciaire les avocats des parties sont amenés à remettre au juge un document qui contient l'exposé des moyens de fait ou de droit sur lesquels ils fondent les présentations et les défenses de leur clients .ce document se dénomme conclusions : « le mot désigne à la fois le contenant et le contenu », Serge BARAUDO, Dictionnaire du droit privé .définition de conclusions (

22 -Ces décisions sont largement commentées ou évoquées par la doctrine.

circonstances de fait de l'espèce et les règles de droit applicables ainsi que son opinion sur les solutions qu'appelle suivant sa conscience, le litige soumis à la juridiction <sup>23</sup> »

### **1-Une identité pervertie**

L'identité du commissaire d'Etat en tant que tel est pervertie de par l'ambivalence d'être un prestataire de conclusions ,mais aussi de réquisitions dignes d'un magistrat du parquet que confortent ses origines d'avoir servi dans la galaxie des procureurs ,juges répressifs et /ou d'instruction.

Tirillé entre ces deux pôles antagoniques, le commissaire d'Etat ne peut évidemment asseoir son identité qui lui sied en tant que tel .Aussi une remise en ordre par l'élimination de son vice de construction induit par les lois organiques n°98/01 et 11-13 et leur harmonisation avec la CPCA, s'impose, d'autant qu'elle commande sa légitimité qui ,dans les meilleurs cas, bat de l'aile.

### **2-Une légitimité inconsistante**

La légitimité d'un juge<sup>24</sup> : la question de la légitimité des juges est en débats, de nombreuses études lui étant consacrées. Il suffit de citer à cet égard, Jacques RAIBAUT et Jacques KRYNEN ''la légitimité des juges\* ; Dominique Rousseau, ''la légitimité du juge en question''\*. Le commissaire d'Etat puise par delà son statut, sa légitimité dans l'exercice plein et entier de L'office qui est le sien, à savoir de présenter des conclusions, sinon à prétention doctrinale. Il participerait ainsi d'autant à la fonction de juger que mention en est faite, en principe, dans le corps du jugement.

### **A/Le profil standard présidant à la légitimité**

des conclusions, en toute indépendance et impartialité, en paraphrasant la jurisprudence du Conseil d'Etat français<sup>25</sup> .

Au service du droit et de la Le commissaire d'Etat ne saurait tirer sa légitimité et s'en prévaloir autrement que de son office <sup>26</sup> de présenter justice, sur l'affaire soumise à la juridiction à laquelle il appartient. « c'est à dire d'éclairer sa formation de jugement

---

23 -L'article L.7 C.J.A modifie cette jurisprudence : ''Un membre de la juridiction : chargé des fonctions de rapporteur public, expose publiquement et en toute indépendance son opinion sur les questions que présentent à juger les requêtes et sur les solutions qu'elles appellent ''.

24 -l'office du commissaire d'Etat ''l'office du juge n'a pas reçu de définition précise ;elle est susceptible de plusieurs acceptions ;il est généralement présenter comme la fonction de juge .

\*Presses de l'université Toulouse 1 capitol, publication sus openedition Books ,13 Mars 2018

\*Paris ; Palais du Luxembourg le 29 et 30 septembre 2006 [senat.fr/colloques/office](http://senat.fr/colloques/office)

25 -Le statut et les fonctions du commissaire du gouvernement ont été définis par cette Haute juridiction administrative dans son arrêt du 10 juillet 1957, Sieur GERVAISE « exposer au conseil les questions que présente à juger chaque recours contentieux et de faire connaître en formulant en toute indépendance ses conclusions, son appréciation qui doit être impartiale sur les circonstances de fait de l'espèce et les règles de droit applicables ainsi que son opinion sur les solutions qu'appelle suivant sa conscience, le litige soumis à la juridiction à laquelle il appartient ».

<sup>26</sup> -V .à cet égard, « L'office du juge » 29 et 30 septembre 2016 ,Palais du Luxembourg, Les colloques du sénat (540 p .disponible sur le site du Sénat ),notamment Gilles DARCY ,« Avant-propos » (p.10) ;Mme Maryse DEGUERGUE, « les influences sur les jugement des juges ».(pp ;370 et ss.)

sur les tenants et les aboutissant des cas d'espèce, en rappelant le sens et l'évolution passée du droit et de la jurisprudence ; en montrant sa cohérence et son efficacité, comme ses lacunes ,ses imperfections ou les points d'adaptation nécessaires ; en traçant les perspectives et en évaluant les différentes options possibles à la lumière des apports de la doctrine et d'éléments de droit comparé ; enfin, en proposant des solutions qui, si elles ne sont pas adoptées, pourront connaître des consécutions tardives, mais éclatantes <sup>27</sup>.

Il est lui alors assigné un rôle scientifique et doctrinal important et intéressant<sup>28</sup> en matière d'évolution de la jurisprudence du Conseil d'Etat. Par-delà, elles revêtent une importance telle qu'elles contribuent par les doctrines et principes dont sont porteuses les conclusions à la renommée d'arrêts du Conseil d'Etat mais aussi du Tribunal des conflits. Pour s'en convaincre, il suffit de citer les exemples des conclusions du commissaire du gouvernement Romieu sur TC, 2 décembre 1902, Société immobilière civile de Saint-Just (relativement à l'exécution forcée des décisions administratives) ; sur CE, 4 Juin 1895, Cames, à propos de la délimitation des compétences administratives et judiciaires <sup>29</sup>.

L'article 898 CPCA s'inscrit dans cette optique en disposant que le rapport concocté par le commissaire d'Etat « comprend un exposé sur les faits, le droit et les moyens invoqués ainsi que son avis (...) sur chaque question soumise, les solutions qui doivent être apportées au litige et est conclu ».

Or en l'absence d'une publication dudit rapport écrit et /ou de son accompagnement du dossier de l'affaire, que ne saurait suppléer une référence plus ou moins laconique quand des décisions daigneraient le faire, il serait hasardeux d'en tirer les conséquences selon lesquelles le commissaire d'Etat honorerait ce pourquoi il a vocation. Au contraire enfermé qu'il est dans les incohérences des lois organiques n°98-01 et 11-13 en tant qu'il présente des réquisitions, outre des conclusions, et de l'emprise de l'exercice des fonctions de ministère public et assimilées, le commissaire d'Etat serait à simplement formuler des demander précises, c'est-à-dire à l'annulation de la décision administrative attaquée, au rejet des conclusions etc.

Aussi, l'effectivité de l'article 898 précité est tributaire du bannissement du terme de réquisitions, conjointement à un recrutement dans le seul ordre juridictionnel administratif, avec obligation de publication du rapport écrit sur fond d'une formation continue dans le contentieux administratif qui s'est d'autant complexifié qu'il s'est saisi de nouveaux domaines qui requièrent de grandes aptitudes, tels que la régulation économique et financière.

27 -Jean-Marc sauvé, vice-président alors du Conseil d'Etat français ; « le rapporteur public dans les juridictions administratives », Introduction, lors de la réunion de l'Institut français des sciences administratives (I F S A), table ronde consacrée au 1er vol . des grands arrêts de la jurisprudence administrative, <https://www.conseil -Etat.fr/actualites> .

28 -Jean -Marie AUBY et Roland DRAGO, Traité du contentieux administratif, L .G.D.J. ,vol 1,p 217, cité par ami BARAV, « Le commissaire du gouvernement près le Conseil d'Etat français et l'avocat général près la Cour de justice des communautés européennes » ,op-cit ,p 817 .

29 -V. en la matière, Philippe COSSALTER, Mémoire pour le DEA de Droit public interne de l'Université Panthéon-Assas (Paris2), 17 septembre 1999 , p17 . v. aussi pour une étude plus détaillée sur les commissaires du gouvernement, Soji NARADA, La contribution des commissaires du gouvernement près le Conseil d'Etat à la construction de la théorie de service public (1873-1956), op.cit. pp 14-17 et 24 ; pp.808-832 (liste des commissaires du gouvernement). L'auteur réduit les conclusions à un « discours » par rapport au « discours juridictionnel », pp 14-17 et 24-49 .

**B/ Un magistrat qui participerait par le jeu des articles 889 et 900 CPCA à la formation de juger**

Sous réserve de la question de l'effectivité de conclusions élaborées, le commissaire d'Etat participerait de par le mécanisme de la mention obligatoire de ses conclusions et observations orales dans la décision de justice, et de la réponse y apportée, à la fonction de juger beaucoup plus tangible que ne l'est celle de son homologue français le rapporteur public en tant que maître de ses conclusions qui n'ont pas à figurer dans le jugement. L'article 889 CPCA édicte: « le jugement contient également <sup>30</sup> les visas des pièces et textes dont il est fait application... mention, y est faite que le magistrat rapporteur et le commissaire d'Etat et, s'il y a lieu, les parties, leurs représentants ont été entendus... ».

L'article 900 du même code dispose: "Les jugements du tribunal administratif (et du Conseil d'Etat) doivent mentionner en substance les conclusions et les observations orales du commissaire d'Etat et y répondre ".

Par-delà l'originalité de ces dispositions qui marquent le droit algérien par rapport au droit français d'emprunt, elles traduisent le souci de faire du commissaire d'Etat un acteur essentiel du procès administratif et de s'assurer de l'acquittement effectif de son office ; il participe ce faisant au processus d'élaboration du jugement et, partant, à la fonction de juger<sup>31</sup> pour reprendre l'expression du Conseil d'Etat français à la fonction de juger<sup>32</sup> sans pour autant que l'exercice de cette fonction soit soumis au principe du contradictoire applicable à l'instruction <sup>33</sup>.

il n'en demeure par moins exact que la participation à la fonction de juger suppose alors que le commissaire d'Etat confectionne des conclusions écrites, qu'il étaye par des observations orales selon la modalité prescrite par l'article 898 et l'article 899 CPCA.

Il est par ailleurs, de part le mécanisme de la mention obligatoire autant des conclusions et de la réponse à ces conclusions, une sorte de partie jointe qui ne peut à l'image du ministère public exercer des voies de recours contre les décisions dans lesquelles occupait une telle position<sup>34</sup>.

Le commissaire d'Etat pourrait à la limite, être regardé, tant par la mention obligatoire de ses conclusions que par la réponse, elle aussi obligatoire, dans la décision de justice comme "une partie jointe" qui ne peut à l'image du ministère public exercer des voies de recours contre les décisions dans lesquelles il occupait une telle position.

---

30 - (outre les conditions et mentions prévues par les articles 270 à 299 et relatives à la majorité des voix à laquelle il est rendu sa motivation etc ...)

31 La paternité de la formule est celle du Conseil d'Etat français dans son arrêt du 29 juillet 1978, Mme Esclatine. Après avoir rappelé la mission du commissaire du gouvernement telle que définie par son arrêt Gervaise, le conseil d'Etat considère qu'il participe à la fonction de juger dévolue à la juridiction dont il est membre "https://www.legifrance.gouv.fr

32 -Fabrice MELLERAY, "le commissaire du gouvernement participe à la fonction de juger (CE ;29 juillet 1998 Esclatine), est-ce si sûr ?, Colloque ; « L'office du juge », Paris, Palais du Luxembourg 29 et 30 septembre 2006, https :www.senat .fr colloques

33 -Cette affirmation du Conseil d'Etat n'a pas emporté l'adhésion d'auteurs comme Fabrice MELLERAY qu'il estime « théoriquement fragile et surtout démentie par le statut patrimonial des conclusions faisant valoir notamment la patrimonialisation des conclusions dont le rapporteur public est propriétaire et par conséquent libre de communiquer ».

Cette vision serait d'autant recevable que le commissaire d'Etat est dans son autre volet un ministère public. En tout état de cause, il s'agit d'une situation singulière, voire insolite.

Cela dit, la pratique jurisprudentielle dévoile, selon les cas et la personnalité du magistrat rapporteur, le respect de la double exigence considérée. C'est ainsi que le Conseil d'Etat a dans son arrêt n°067345 en date du 14 février 2011 rendu par sa formation présidée alors par sa présidente, Fella HENI et élargie aux présidents de chambres ; dont le rapporteur n'était autre que le président de la 5<sup>ème</sup> chambre (référé et autres) fait état des conclusions du commissaire d'Etat en ces termes : « Attendu que le commissaire d'Etat a dans son rapport écrit soutenu que le Conseil d'Etat ne pouvait (valablement) ordonner le sursis à exécution du jugement du tribunal administratif qu'autant que les deux conditions énoncées par l'article 913 CPCA étaient cumulativement remplies ... (mais) attendu que la rédaction de l'article 913 précité n'indique pas de mécanisme déterminé pour son application ; se contentant seulement de fixer les deux conditions au sursis à exécution (...)

Qui ne sont pas cumulatives (...)»<sup>35</sup>.

La participation à la fonction de juger implique nécessairement des conclusions élaborées sous forme de doctrine, si l'on se réfère à cet égard au "modèle" de conclusions que développe le commissaire du gouvernement ou le rapporteur public français.

Autrement elle n'est qu'illusoire quand les conclusions sont réduites à un exposé sommaire et académique ou au rituel de la demande d'application de la loi. Alors la mention des conclusions et de leur réponse dans le corps de la décision de justice n'emportent pas à elles seules participation du commissaire d'Etat à la fonction de juger, s'il n'est pas productif et si par ailleurs les conclusions ne sont pas sanctionnées en termes de régularité de la décision qui les avait ainsi méconnues ou dénaturées.

## **2-Des facteurs aliénants**

Ne pas définir une transition-formation pour les magistrats commissaires d'Etat venus d'autres lieux que l'ordre juridictionnel administratif, particulièrement du droit public est déraisonnable et affecte nécessairement la "production" de conclusions.

De la même manière, ne pas attacher une sanction de régularité des conclusions par défaut ou mission de conclure, voire dénaturer, rendrait l'existence et l'utilité du commissaire d'Etat problématiques.

### **A /Une reconversion non soutenue par une transition adaptée, gage d'efficience défectueuse**

Basculer brutalement sans l'aménagement d'une phase de transition préparation au titre d'une formation adaptée dans le contentieux administratif tant général que spécial, classique comme moderne de juge de l'ordre juridictionnel ordinaire à celui qui occupe la fonction de commissaire d'Etat de l'ordre juridictionnel opposé est un sérieux handicap à l'exercice de celle-ci, une gageure.

Nul doute que les origines des commissaires d'Etat issus de l'ordre juridictionnel ordinaire comme représentants de ministère public, juges répressifs ou d'instruction, juges civils sont un handicap majeur d'autant à leur reconversion dans la nouvelle charge qu'elle s'est abruptement réalisée sans transition et sans formation particulière dans le contentieux administratif, qui s'est de par l'« intrusion » en son sein des droits

---

35 -CE ,arrêt n0067345,14 février 2011,Revue du CE ,2012 n°10 ,pp 82-84.

de la concurrence et ou des marchés publics de la régulation économique, complexié <sup>36</sup>

C'est dire que les commissaires d'Etat, notamment des tribunaux administratifs sont purement et simplement déracinés du milieu naturel qui était le leur pour être parachutés outre mesure dans une fonction à laquelle ils n'ont pas vocation et pour laquelle ils ne sont pas préparés. quel(s) qu'ai(ent) pu être le(s) motif(s) à la présidence des nouvelles affectations, rien ne justifie que l'on aliène la qualité des conclusions qui en découle. cela va indéniablement à l'encontre de la promotion d'une justice de qualité <sup>37</sup> à laquelle participerait le commissaire d'Etat .

L'impression qui se dégage de la pratique des désignations considérées est que la fonction de commissaire d'Etat près les tribunaux administratifs serait moins prestigieuse que la fonction proprement dite de juger, emblématique et de pouvoir. Elle serait symbolique et formelle pour ne pas dire déconsidérée voire délégitimée par l'autorité de nomination et dans une certaine mesure par l'intéressé lui-même qui n'arrive pas ou ne veut pas s'émanciper et s'imposer par la force de ses talents et son imagination, moyennant cependant le ménagement d'une raisonnable transition-formation adaptée.

### **B /Les exigences des articles 889 et 900 commandent la régularité de la décision non observées et /ou non sanctionnées.**

L'inobservation des exigences posées par les articles 889 et 900 CPCA entache forcément la décision d'irrégularité et la sanction en serait la nullité dont pourrait se prévaloir, à l'appui d'un appel ou d'un recours en rétraction s'agissant d'une décision du Conseil d'Etat le particulier ou l'administration qui y a intérêt ? Qu'il s'agisse, selon les cas, d'une mission ou d'une dénaturation, le défaut de non réponse à conclusions pourrait être regardé comme le moyen de cessation visé à l'article 358 CPCA <sup>38</sup>.

Rien n'autorise en l'état actuel du droit le justiciable à invoquer à son profil les conclusions du commissaire d'Etat ou à les contester, le commissaire d'Etat n'étant dans la cause considérée -ni une partie principale et encore moins une partie jointe <sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> -La critique par le garde des sceaux , ministre de la justice, B.ZEGHMATI lors de sa rencontre à Alger le 13 Mars 2020 avec les présidents et commissaires d'Etat des tribunaux administratifs de la formation de ces derniers dans le contentieux administratif, qu'il jugeait insuffisante nonobstant les dépenses qu'elle a requises pendant une année, manque sérieusement de base quand on sait qu'il était l'artisan du mouvement massif des magistrats

<sup>37</sup> -Le ministère de la justice a organisé le 27 octobre 2014, à Alger dans le cadre du projet programme d'appui à la mise à niveau de l'accord d'association entre l'Union européenne et le Centre de recherches juridiques et judiciaires, un colloque sur (justement) la qualité de la justice. le directeur du Centre Ahmed CHAFAI insistait sur la qualité du procès notamment la réduction des délais, v .CF EL MOUDJAHID du 28-10-2014 .

<sup>38</sup> -C .f cass .soc 17 février 1960 : '' les arrêts qui ne contiennent pas de motifs sont déclarés nuls ; le défaut de réponse à conclusion constitue un défaut de motifs'', cité par Jacques BORE, La cassation en matière civile, Dalloz 1999, n°1955.

<sup>39</sup> - V. développements précédents.

## Conclusion

Victime d'une identité hybride, mais déséquilibrée au détriment de son statut original d'avoir à présenter des conclusions le Commissaire d'Etat souffre manifestement et conséquemment de légitimité par défaillance de pouvoir remplir l'office pour lequel il est destiné, en l'occurrence, de présenter d'authentiques conclusions, c'est-à-dire à caractère doctrinal.

## Conclusion générale

On ne saurait dresser un bilan satisfaisant de la double activité, contentieuse et consultative du Commissaire d'Etat ,dans un environnement textuel réfractaire à l'affirmation et à l'épanouissement de son identité et par-delà à l'acquisition de sa légitimité, En effet, prisonnier de textes contradiction et de nomination, par voie de conséquence, inconsistantes en tant qu'elles s'opèrent également et concurremment dans l'ordre juridictionnel ordinaire notamment dans son pôle répressif et assimilé ,il est condamné d'autant à l'indigence qu'il croupit sous le fardeau de tout contentieux sur lequel il est appelé à conclure et qu'il n'a pas bénéficié du soutien d'une transition-formation adaptée à sa reconversion en tan que tel. D'ou nécessité d'un toilettage des textes régissant l'institution du Commissaire d'Etat par l'expurgation de ce qui est constitutif du vice de construction.