

LES RAPPORTS ENTRE L'ADMINISTRATION ET LES ADMINISTRÉS EN DROIT ALGERIEN : L'IMPERATIVE CODIFICATION

Ch. BENNADJI *

L'observateur attentif du processus des réformes administratives mise en oeuvre en Algérie depuis deux décennies peut aisément relever que la question de l'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés a pris progressivement de l'importance dans la doctrine officielle. C'est ainsi qu'après avoir été considérée comme un objectif parmi tant d'autres des différentes réformes qui étaient initiées, la question des rapports entre l'administration et les administrés est appréhendée à partir de 1984 comme la problématique centrale de la réforme administrative. Consacrant une sorte de "rupture épistémologique", le décret n° 84-104 du 12 mai 1984 portant création du commissariat à la réforme et à l'innovation administrative (JORA n° 20 du 15 mai 1984, p. 469) tendait à faire de l'administré l'alpha et l'oméga de toute la réforme administrative.

Ce changement de perspective débouchera quatre années plus tard, sur l'adoption d'un des plus importants textes du droit administratif algérien : le décret n° 88-131 du 04 Juillet 1988 organisant les rapports entre l'administration et les administrés (J.O. n° 27 du 06 Juillet 1988, p. 759-762) ¹.

Avant de présenter l'économie générale de ce dispositif et de tenter d'en saisir la portée, il n'est pas sans intérêt de rapporter le contexte dans lequel il a été édicté.

Daté du 04 juillet 1988, ce texte a été pris quelques mois après la publication des "grandes" lois sur la réforme des entreprises publiques. Il a donc été édicté au cours d'une année considérée par bon nombre d'observateurs avertis (et a fortiori, par le sens commun) comme le point de départ sinon des réformes du moins des "véritables" réformes initiées en Algérie.

* Maître de Conférences. Faculté de droit d'Alger.

¹ A noter que le texte en langue arabe, donc officielle, utilise l'expression "citoyens" là où le texte en langue française retient le terme "d'administré".

Par ailleurs, édicté durant l'été 1988, ce décret a été pris trois mois à peine avant les graves "événements" d'octobre 1988. Sans rentrer dans les détails des causes, à l'origine de ces événements, ni même sur les divergences à propos de leur interprétation² qu'il suffise de rappeler que ce qui fut qualifié initialement de "chahut de gamins" s'est transformé en un vaste mouvement de contestation des institutions tant politiques qu'administratives.

Cette contestation fut notamment matérialisée par des actes de violence commis à l'encontre des édifices publics tels l'incendie et la destruction des sièges de nombreuses Assemblées Populaires Communales ainsi que les locaux abritant trois Ministères, celui de l'Education Nationale, celui de la Jeunesse et des Sports ainsi que celui de l'Energie et des Industries Pétrochimiques.

Cette explosion sociale, loin d'être "un coup de tonnerre dans un ciel bleu" fut le résultat, entre autres évidemment, de ce que le Ministre de l'Intérieur a appelé, dans un document d'excellente facture (intitulé "la bureaucratie : manifestation et enjeux. Novembre 1987) d'interruption du dialogue entre l'administration et les citoyens (p. 14).

Dans cette réflexion, élaborée faut-il le souligner une année avant "les événements d'octobre", point de complaisance à l'égard du "phénomène" ou du "mal bureaucratique" qui a entraîné une "désaffection des citoyens vis à vis de l'administration" (12) aggravée par "la disparition progressive des soupapes de sûreté ...(qui) facilitera la fermentation des esprits, accroîtra les risques de mécontentement, d'insatisfaction et de retournement des forces sociales du pays" (p. 16). D'où "l'urgente nécessité de la mise en oeuvre d'une véritable stratégie de combat contre le phénomène bureaucratique, hydre à mille têtes" (p. 16).

Les risques d'explosion sociale sont ainsi correctement et lucidement appréhendés dans un pays où les courroies de transmissions entre l'Etat et la société sont court-circuitées (p. 10), "l'administration bureaucratisée ne jouant plus le rôle imparti à l'administration traditionnelle de simple relais technique entre l'Etat et les groupes sociaux mais celui d'écran où butent les normes légales et réglementaires" (p. 10).

² N'a-t-on pas suggéré que ces événements furent suscités par "l'alliance des victimes des réformes" ? voir ABED CHAREF Octobre. édition Laphomic, Alger, 1989 notamment pp. 246-247.

Une telle situation est d'autant plus grave que "l'Etat se résout à voir dans la seule administration, l'expression exclusive du pouvoir d'Etat" ³. C'est dire que la désaffectation à l'égard de l'appareil administratif devait nécessairement déboucher sur une contestation de l'Etat lui-même.

En vue de réaliser "la réconciliation de l'administration avec les citoyens (p. 17) et de renouer le dialogue interrompu entre eux, les auteurs du rapport proposeront une véritable stratégie combinant "voies, moyens et objectifs", avec pour le court terme, un train de mesures devant compléter toutes les décisions prises entre 1980 et 1986 et qui seraient au nombre de soixante et onze (71).

Pour le moyen terme, les actions, plus en profondeur, préconisées, sont regroupées autour de quatre idées force (p. 19).

- Actions destinées à établir la confiance et la crédibilité à l'égard de l'Etat.
- Actions sur les procédures et les circuits.
- Actions sur les textes et les structures.
- Actions sur les méthodes et les hommes.

³ Cette dernière réflexion révèle clairement que les auteurs du rapport adoptent et appliquent au cas algérien, le concept d'Etat administratif. Cette problématique a été inaugurée par LECA (J) et VATIN (JC) in l'Algérie politique institutions et régime. Presses de la fondation nationale de sciences politiques n° 197. Paris 1975, notamment pp. 4, 5, 10, et 11. Elle a emporté l'adhésion de bon nombre d'auteurs voir MAHIOU (A). Administration et développement in Etudes de droit public. OPU Alger, 1984, p. 53, note 2. SAADI (N.R). - la gestion socialiste des entreprises en Algérie. Essai d'évaluation préface de A.MAHIOU. - OPU, Alger, 1984, notamment p. 188. BOUSBIA (M) et BOUSSOUMAH (M). - L'administration publique en Algérie. Revue française d'administration publique n° 30, 1984, page 118 notamment. ADDI (L). - L'impasse du populisme. L'Algérie, collectivité politique et Etat en construction. ENAL - Alger 1990 notamment pp. 111 à 116 et 122-123. Ce dernier auteur a fait sortir ce concept du cadre académique où il était confiné pour le vulgariser à travers les nombreux articles de presse qu'il a publiés. A titre d'exemple voir "Modernité et mythologie politiques en Algérie. Autour des élections du 12 Juin 1990 in LE NOUVEL HEBDO, n° 03, Juillet 1990, pp. 23-24.

Dans le cadre de ce dispositif, l'on a particulièrement relevé (p. 31) "l'exigence de l'élaboration d'un code de bonne conduite de l'administration", en ces termes:

"Dans le cadre de la mise en oeuvre de nouveaux rapports entre l'administration et l'administré et d'un nouveau statut de l'utilisateur du service public, l'exigence de l'élaboration d'un code de bonne conduite de l'administration s'impose. Ce code fixe les garanties nouvelles qui sont accordées au citoyen et à l'utilisateur, assure une meilleure protection de leurs droits, fixe les voies et les modalités de recours contre l'arbitraire des décisions administratives et l'égalité des citoyens dans leurs rapports avec l'administration, d'autre part.

Afin de faciliter le dialogue "administration et administrés, il fixe une nouvelle procédure administrative non juridictionnelle en assurant enfin une meilleure protection des administrés en instituant dès le premier stade un recours administratif non contentieux."

A l'évidence, ce document présenté au gouvernement le 25 Novembre 1987, constitue l'exposé des motifs du décret n° 88-131 qui sera édicté en Juillet 1988. La comparaison des propositions énoncées par ce document avec les dispositions du décret confirme que celui-ci est issu de celui-là.

Pour être davantage encore objectif dans notre appréciation, l'on se doit de dire que ce décret n° 88-131 constitue la première codification administrative d'une multitude de mesures édictées dans le cadre de circulaires et ce, à deux moments forts : 1982 et 1987.

En effet, bon nombre de dispositions du décret 88-131 trouvent leur source dans la série de circulaires en date du 02 mars 1982 édictées par le Secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique et de la réforme administrative.

Ces circulaires ont manifestement été refondues dans le dossier "Bureaucratie" de Novembre 1987 qui, après examen par le gouvernement le 25 Novembre a donné lieu :

1 - A l'édition de quatre instructions- cadre en date du 30 Novembre 1987

a - La première énonce 21 mesures, concernant principalement l'administration locale, qui ont, pour certaines un "caractère immédiat" les autres devant être appliquées à moyen terme.

b - La seconde tend à organiser une vaste opération "Portes ouvertes sur l'administration".

c - La troisième a pour objet de redynamiser et de diversifier les associations qui avaient été dotées en Juillet 1987 d'un nouveau cadre juridique jugé libéral.

d - La quatrième porte renforcement de l'image de marque de l'administration. A ce titre elle énumère les actions devant assurer l'accueil et l'orientation du public", l'aménagement interne et la normalisation des guichets ainsi que la tenue et le comportement des agents ou la propreté des édifices.

2 - Ces instructions - cadres ont été suivies :

a - D'une pluralité d'instructions en date du 30 Décembre dont les termes seront repris dans bon nombre de dispositions du décret n° 88-131 : à titre d'exemple instruction n° 28, DRC relative à la convocation des citoyens ou encore instruction n° 23/DRC portant réduction des délais d'instruction et de délivrance des documents administratifs.

b - D'une série d'arrêtés ministériels du 30 Décembre 1987 (non publiés au journal officiel) relatifs au renforcement de l'image de l'administration, à la personnalisation des correspondances destinées aux citoyens, à la délégation de signature ...

Le contexte dans lequel est intervenu cet important décret étant rappelé, il convient à présent d'en faire l'analyse aussi bien au niveau du fond que d'un point de vue formel.

L'analyse formelle de ce dispositif organisant les rapports entre l'administration et les administrés autorise les observations suivantes :

composé de 42 articles ce texte est structuré autour de quatre chapitres.

* Le premier chapitre est consacré aux dispositions générales (article 2 à 5 soit quatre articles).

* Le second intitulé "des obligations de l'administration" est composé de vingt quatre (24) articles (articles 6 à 30) répartis en quatre sections traitant respectivement de l'information de l'administré, de son accueil, de sa convocation et enfin de l'amélioration constante du service.

* Quant au troisième chapitre intitulé "des devoirs et moyens de recours de l'administré, il comporte deux sections (l'une réservée aux devoirs, l'autre aux moyens de recours) et dix (10) articles.

* Enfin deux dispositions finales composent le chapitre quatre (04).

Ainsi donc, l'approche formelle permet de conclure que le chapitre 02 consacré aux obligations de l'administration est de loin le plus important.

En seconde position figure la chapitre 03 qui traite des devoirs de l'administré et des moyens de recours à sa disposition.

C'est dire que l'essentiel du dispositif est affecté aux obligations de l'administration. Qui plus est, aussi bien dans les dispositions générales (chapitre 01) que dans le chapitre 03, l'on relève d'autres obligations à la charge de l'administration. Aussi est-il permis de se demander (même si l'exercice peut paraître facile une décennie après) s'il n'était pas plus pertinent d'intituler ce décret en faisant ressortir et apparaître la notion d'obligations de l'administration à l'égard des administrés au lieu et place de l'idée plus vague d'organisation des rapports entre l'administration et l'administré.

C'est à croire que les auteurs du décret n'ont pas voulu en quelque sorte, dans ce premier texte, effaroucher les administrations et leurs agents !

Ce faisant et indéniablement, ils marquent le pas par rapport à l'état de la réflexion en la matière telle qu'elle a été consignée dans le document du ministère de l'Intérieur présenté au gouvernement en Novembre 1987 qui avait conclu à la nécessité et à l'exigence d'un véritable code de bonne conduite de l'administration.

Encore que cette notion de "code de bonne conduite" tende, au premier abord tout au moins, à inscrire tout ce dispositif dans le registre de l'éthique et de la morale au lieu de le river franchement au socle du juridique. Il s'agit là d'une ambiguïté que l'on retrouvera dans le décret n° 88-131 dont les articles 2 et 3 consacreront le terme de "devoir" ainsi que les idées de "civilité et de "courtoisie".

L'honnêteté commande de préciser qu'il s'agit là, somme toute, de dispositions marginales, car tout le reste du discours constitutif du décret privilégie le concept d'obligation au contenu juridique plus sûr. Mais nous touchons là à l'analyse du contenu et donc au fond du dispositif juridique.

L'analyse du contenu des obligations ainsi consacrées est du plus haut intérêt pour connaître la doctrine algérienne en matière de réforme administrative à la fin des années quatre vingt.

Avant de procéder à cet examen, il importe de cerner le champ d'application de ce décret sous l'angle du critère dit organique c'est-à-dire par détermination des sujets auxquels il s'applique.

Nous n'insisterons pas outre mesure sur la notion d'administré sauf à relever une fois encore le dualisme terminologique induit par le bilinguisme juridique, source assez fréquente du désarroi des juristes et commentateurs ⁴. En effet, si le texte en langue française utilise la notion d'administré, la version en langue arabe, donc officielle, retient celle de citoyen. Faut-il y voir une différence de conception et donc de fond entre les deux formes d'expression de ce dispositif ? ou plus prosaïquement, cette situation n'est elle que le résultat des insuffisances du travail de traduction et du niveau de développement de la terminologie juridique en Algérie ? L'on se contentera de poser le problème.

En revanche mérite d'être examiné avec plus d'attention le problème de la non concordance, voire même de la divergence entre l'intitulé du décret et le contenu de son article 2 à propos des personnes publiques soumises au texte.

En effet, l'intitulé énonce que le décret se propose d'organiser les rapports entre l'administration et les administrés, idée reprise, comme il est de tradition, dans le cadre de l'article 1er consacré à l'objet du texte.

Mais, dès l'article 2 qui se situe il est vrai, dans un chapitre relatif aux dispositions générales, le champ d'application est nettement élargi puisqu'il y est question du devoir, de protéger les libertés et les droits reconnus au citoyen, qui est à la charge des institutions, des administrations et des organismes publics.

Il n'est guère besoin d'être grand clerc en sciences juridiques et/ou administratives pour supputer que l'adjonction des concepts d'institutions et d'organismes publics à la notion d'administration pourrait être lourde de conséquences tant sur le plan conceptuel que sur le plan du droit positif.

Le concept d'administration perd, dans le cadre de cette démarche, la relative clarté que le décret de 1984 sur le déploiement de l'emblème national a tenté de lui donner ⁵. La confusion se réinstalle car l'expression "institutions publiques" étant extrêmement

⁴ Voir la réflexion de R.BABADJI. Désarroi bilingue : Note sur le bilinguisme juridique en Algérie in Droit et Société n° 15, 1990, pp. 1 à 13.

⁵ Aux termes de l'article 5 du décret n° 84-325 du 3 novembre 1984 (JORA n° 55 du 7 novembre 1984, p. 1275) "est considéré comme administration ou service déconcentré et/ou décentralisé, national, de wilaya ou de commune tout service doté de prérogatives de puissance publique".

large pourrait viser non seulement les structures constituant le pouvoir exécutif mais également toutes les autres !

Quant à la formule "organismes publics" elle est tout aussi élastique même si son domaine de prédilection est constitué par le droit de la comptabilité publique.

Objectivement, ces deux expressions accouplées à la notion d'administration tendent à rendre insaisissable le fait administratif.

En tout état de cause cette conception extrêmement large de l'administration n'a rien de juridique. Elle participerait du sens commun.

Dès lors l'on comprend un peu mieux que le dispositif juridique en langue arabe ait retenu la notion de citoyen (aux lieu et place de celle d'administré) qui implique l'existence d'un sujet de droit en rapport avec les institutions publiques entendues au sens large alors que la notion d'administré, sujet passif, n'existe que dans un rapport avec un type d'institutions publiques que l'on appelle "administration".

Au plan du droit positif, le problème est plus épineux car le décret n° 88-131 énonçant un certain nombre d'obligations juridiques à la charge de l'administration, les institutions et organismes publics y sont-ils également soumis ?

Une telle question ne devrait pas être oiseuse dès lors que ces obligations sont assorties de sanctions à l'égard des personnes morales et de leurs agents.

C'est du reste le lieu d'examiner avec attention le contenu de ces obligations.

A l'analyse il est loisible de distinguer les obligations proprement dites des principes généraux ou fondamentaux devant organiser les rapports entre l'administration et les administrés .

- s'agissant tout d'abord des principes fondamentaux, ils sont au nombre de six :
- le principe de légalité.
- le principe de la responsabilité.
- le principe de transparence.
- le principe de la motivation des décisions de refus ou de rejet.
- le principe de l'opposabilité à l'administration des actes qu'elle édicte.
- le principe de l' "exceptionnalité" de la convocation.

* le principe de légalité est rappelé au titre des dispositions générales (chapitre 1) du décret et plus précisément, dans l'article quatre qui énonce en son alinéa premier que "l'action de l'autorité administrative doit s'inscrire dans le cadre des lois et règlements en vigueur".

L'innovation résulte à notre sens de l'alinéa 2 de cet article 4 qui, tirant les conséquences de ce principe de légalité formulera une obligation à propos de la conformité des circulaires à cette règle d'or en ces termes : "A ce titre, les instructions, circulaires, notes et avis doivent être édictés dans le respect des textes qui les impliquent".

il s'agit là d'une disposition extrêmement importante par laquelle les rédacteurs du décret vont tenter de réduire un des phénomènes les plus nuisible de l'administration algérienne. La gestion, l'administration voire même le gouvernement par circulaires sont ainsi interdits dès lors que ces mesures dites d'ordre intérieur doivent être "impliquées" donc "induites" par des textes.

Ce qui signifie en clair, que toutes ces mesures ne peuvent jamais être prises ab initio et donc exprimer un quelconque "pouvoir initial" de réglementation.

La circulaire, cette plaie de la vie administrative algérienne fait par ailleurs l'objet de deux autres dispositions du décret n° 88-131 : l'article 9 aux termes duquel "l'administration a l'obligation de publier régulièrement les instructions, circulaires, notes et avis concernant ses rapports avec les administrés" et l'article 37 qui dispose que "l'administré est fondé à se prévaloir à l'encontre de l'administration, des instructions, circulaires, notes et avis qu'elle édicte".

Trois dispositions sont ainsi consacrées à la circulaire pour tenter d'en contenir les méfaits et ce, dans le cadre du principe de la légalité de l'action administrative.

C'est là indéniablement une démarche extrêmement intéressante et novatrice mais qui demeure en deçà des conclusions et recommandations contenues dans le document élaboré sous l'égide du Ministère de l'Intérieur en Novembre 1987.

Au titre des "Actions sur les textes" préconisées par les rédacteurs de ce rapport "il y a lieu de veiller à ce que les textes interprétatifs (circulaire, instruction, note de service) soient investis d'une véritable mission pédagogique. Tout comme les textes réglementaires, leur foisonnement doit être évité. C'est pourquoi, il conviendrait d'élever au niveau du Ministre ou du Secrétaire Général, leur signature ou de limiter sinon d'interdire l'utilisation des instructions et circulaires, à caractère ministériel en privilégiant les instructions interministérielles associant le ministère principalement concerné et le ou les ministères accessoirement intéressés".

La doctrine est ainsi on ne peut plus claire : la circulaire ne peut constituer un texte réglementaire. La distinction classique entre circulaire interprétative et circulaire réglementaire n'est pas adoptée, la circulaire étant nécessairement un texte "interprétatif". Quant aux autorités habilitées à les édicter, elles devraient se situer au niveau le plus élevé de la hiérarchie administrative, le Ministre ou le Secrétaire Général de Ministère. Et même sur ce point précis il est suggéré d'opter pour les circulaires interministérielles et d'interdire" les circulaires "unilatérales" des ministres.

C'est là il faut bien l'admettre un schéma audacieux qui n'a pas été retenu par le législateur en 1988.

* Le second principe fondamental consacré dans le décret n° 88-131 a trait à la responsabilité dans ses différents aspects, de l'administration et de ses agents.

C'est l'article 5 qui figure dans les dispositions générales qui dispose que : "sans préjudice des sanctions pénales, civiles et disciplinaires auxquelles s'expose son auteur, tout abus d'autorité donne lieu à réparation conformément à la législation en vigueur.

Il s'agit là d'un cas particulier de responsabilité de l'administration du fait d'un abus d'autorité.

Trois autres dispositions du décret sont également consacrées au principe de la responsabilité. Nous citerons dans l'ordre :

- L'article 30 qui rappelle les sanctions disciplinaires applicables à l'encontre des fonctionnaires coupables de "manquement intentionnel" à leurs obligations qui doivent être exécutées "conformément à la législation et à la réglementation en vigueur".

- L'article 39 qui énumère les différentes voies de droit à la disposition de l'administré "y compris pour une éventuelle réparation du préjudice subi".

- Enfin, l'article 40 qui crée en quelque sorte une nouvelle infraction susceptible d'être commise par un fonctionnaire : "l'entrave aux mesures prises dans le cadre de l'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés".

Cette faute personnelle peut être sanctionnée par le licenciement de l'agent public.

Ainsi donc, en lui consacrant quatre dispositions, les auteurs du décret soulignent tout l'intérêt qu'ils accordent au principe de la responsabilité tant administrative que personnelle des agents publics.

Sur ce point précis, le décret n° 88-131 est plus explicite que le rapport du Ministère de l'Intérieur de Novembre 1987 qui semblait vouloir privilégier "la responsabilité morale" du fonctionnaire par rapport à "la responsabilité disciplinaire voire pénale" (p. 30).

* Conséquence du principe de responsabilité, le troisième principe tend à ancrer dans l'administration algérienne ce que l'on pourrait appeler une culture de la transparence.

Afin de mettre un terme à l'opacité qui marque la vie administrative favorisée en cela par l'anonymat dans l'action de l'administration, les auteurs du décret n° 88-131 ont édicté quelques règles dont la combinaison donne un contenu concret à ce nouveau principe du droit administratif algérien, le principe de la transparence.

C'est ainsi qu'aux termes de l'article 16 du décret il est exigé que tout document portant convocation d'un administré comporte "les noms, prénoms et fonctions du signataire" qui doit être "la personne régulièrement habilitée".

De même, l'article 29 énonce que "les fonctionnaires, notamment les préposés aux guichets et à la réception des administrés, doivent être connus et identifiés, par le port d'un uniforme, d'un badge ou par tout autre moyen approprié".

Il y a là clairement exprimé, le souci de voir disparaître l'anonymat qui constitue la règle en Algérie en matière de rapports entre l'administration et les administrés. Même si ces derniers se trouvent dans une situation juridique objective qui suppose un cadre impersonnel consubstantiel à l'idée de service public, il n'en demeure pas moins que la "personnalisation" de ces rapports apparaît comme une exigence pour, notamment, la préservation de l'administration publique des critiques trop facilement globalisante. En cas de défaillance commise par un agent identifié c'est ce dernier et lui seul qui devrait être incriminé.

Les griefs seront ainsi adressés à la personne de l'agent public et à son service et non plus à l'ensemble du système ou de l'appareil.

Ces dispositions du décret n° 88-131 n'ont rien d'original. Elles constituent la réplique de mesures édictées au début des années quatre vingt par voie de circulaires émanant du Premier Ministre. Mais leur mise en pratique est toujours difficile. Leur remise en cause est assez fréquente. Toutes les occasions sont bonnes pour en écarter l'application. C'est ainsi, et à titre d'exemple, que les douloureux événements qui se déroulent en Algérie depuis 1991 constituent un argument souvent invoqué pour rétablir l'anonymat présenté comme moyen de préserver la sécurité des agents publics.

Le second aspect du principe de la transparence résulte de l'obligation qui est faite à l'administration d'informer les administrés "sur les règlements et mesures qu'elle édicte" et ce, en utilisant et en développant "tout support approprié de diffusion et d'information" (article 8).

Mieux encore, le décret n° 88-131 consacre pour la première fois le droit d'accès "aux documents et informations administratifs" (article 10) sous réserve du respect de la vie privée, des matières d'informations dites classées et celles protégées par le secret professionnel.

Au titre de ce principe de transparence, il faut également citer l'obligation qui est faite à l'administration "de répondre à toutes demandes, lettres ou réclamations qui lui sont adressées par les citoyens" (article 34 alinéa 1).

A coté de tous ces éléments constitutifs de ce principe de transparence, il faut citer, avec une mention particulière, l'obligation de publier régulièrement les instructions, circulaires notes et avis concernant les rapports de l'administration avec les administrés (article 9).

Il faut cependant déplorer le fait que cette obligation ne doive se concrétiser qu'au moyen du journal officiel ou du bulletin officiel de l'administration concernée qui constituent des instruments difficiles d'accès pour les non initiés.

Mais quelles que soient les limites pouvant accompagner la formulation de ce principe, il faut bien admettre qu'il y a là consécration pour la première fois d'une règle d'or en matière de modernisation de l'administration et de diffusion d'une nouvelle culture indispensable à l'émergence de l'idée de citoyenneté.

* Un quatrième principe peut être extrait du dispositif du décret n° 88-131, il s'agit du principe de la motivation des décisions administratives de refus ou de rejet, en somme des décisions ayant un contenu négatif. Cette obligation mérite d'être érigée en principe général car elle est consacrée par deux fois dans le dit décret dans le cadre de l'article 10 et au sein de l'article 25.

La première disposition est celle-là même qui consacre le droit d'accès aux documents et informations administratifs. Précisant les limites réglementaires à l'exercice de ce droit, elle énonce que "tout refus de communication doit être notifié à l'administré par décision motivée" (souligné par nous).

Quant à la seconde disposition, elle a trait aux conditions de délivrance des documents, pièces et autres actes aux administrés dans des délais strictes. Et "en cas de refus de délivrance du document, la réponse motivée est notifiée au requérant, dans les mêmes [conditions] de délais ...".

Il n'est pas sans intérêt de savoir que les manquements à ces obligations sont mentionnés par l'article 30 au titre des fautes pouvant entraîner, à l'égard du fonctionnaire récalcitrant, l'application de l'une des sanctions du second degré et, en cas de récidive, l'application d'une sanction du troisième degré.

Ces deux dispositions du décret n° 88-131 ne sont pas les seules dans le dispositif régissant le fonctionnement de l'administration. Des textes de plus en plus nombreux tendent à consacrer cette obligation de motivation des décisions de refus.

En revanche, dans ce décret de 1988 le cas de figure du silence de l'administration (l'administration qui ne répond pas) n'est pas envisagé. Les auteurs du texte se refusent manifestement à le concevoir puisqu'aux termes de l'article 34 "il est fait obligation à l'administration de répondre à toutes demandes, lettres ou réclamations qui lui sont adressées par les citoyens".

Cette lacune doit être déplorée car le législateur a raté une belle occasion de clarifier les termes du débat en la matière et de faire progresser la réflexion et la protection des administrés face à l'inertie de la bureaucratie.

Certes, le code de procédure civile considère que le silence gardé par l'administration pendant un certain délai équivaut à une décision de rejet mais il existe une multitude de dispositions dans des textes éparpillés où le silence est traité différemment puisqu'il vaut, ni plus ni moins, décision d'acceptation.

* Le principe de l'opposabilité à l'administration des actes qu'elle édicte constitue la cinquième règle d'or qui peut aisément être inférée des dispositions du décret n° 88-131. Même si l'on est là dans le domaine des évidences, les auteurs du décret lui ont consacré deux dispositions :

- La première, constituée par l'article 24, a trait à l'obligation faite à l'administration "de fixer de façon précise et de faire connaître par tout moyen approprié les pièces constitutives des dossiers pour les prestations entrant dans ses prérogatives". Tirant les conséquences de cette prescription l'alinéa 02 de cet article 24 énonce que "ces éléments, portés à la connaissance de l'administré, lient le fonctionnaire chargé de la prestation, dans les termes mêmes de leur publication (souligné par nous).

- La seconde résulte de l'article 37 qui précise que l'administration est fondée à se prévaloir à l'encontre de l'administré, des instructions, circulaires, notes et avis qu'elle édicte".

L'intérêt de cette dernière disposition réside dans le fait qu'il s'agit là de ce que la doctrine appelle des mesures d'ordre intérieur mais qui doivent, aux termes de l'alinéa 2 de cet article 37 être communiquées à l'administré dès lors qu'elles lui sont opposées.

Il reste que même dans les cas, assez fréquents, où ces mesures ne sont pas notifiées, l'administré devrait toujours pouvoir, en vertu de l'alinéa 1 de l'article 37, invoquer ces actes à l'encontre de l'administration.

Il s'agit là d'une application de la théorie jurisprudentielle de la connaissance acquise avec une interprétation favorable à l'administré. Dans la pratique en effet, cette théorie est le plus souvent invoquée par l'administration pour demander au juge de prononcer la forclusion des requêtes introduites par les citoyens. Aussi la cour suprême, chambre administrative a-t-elle tenu à rappeler dans ce qu'il est convenu de qualifier d'arrêt de principe les conditions assez strictes d'application de cette théorie (arrêt du 07 Novembre 1993. Consorts MENAA contre wali de Blida et sieur BOUZIANE in la lettre juridique, n° 9, 1994, pp. 8. Note Chérif BENNADJI). Censurant une décision de la Cour d'Alger qui avait précisément prononcé la forclusion d'une requête introduite par un propriétaire victime d'une emprise administrative, la haute juridiction énonce : "Attendu que la jurisprudence de la cour suprême a toujours fait application de la théorie de la connaissance acquise de manière très restrictive et que son usage exige une connaissance non équivoque sur des bases officielles".

Pour souligner la portée de ce principe il convient de relever que cette possibilité n'est pas reconnue à l'administration. Celle-ci, en effet, ne peut opposer un acte quelconque à l'administré que si elle a préalablement satisfait aux formalités de publication pour les actes réglementaires, et de notification pour les mesures à caractère individuel (article 35).

Autant dire qu'elle ne devrait plus avoir la possibilité d'invoquer à son avantage la théorie de la connaissance acquise, celle-ci étant réservée aux seuls administrés. C'est du moins la conclusion qui semble devoir s'imposer suite à l'interprétation des articles 35 et 37 du décret n° 88-131 que la jurisprudence administrative s'honorerait à consacrer.

* Le sixième principe dont la formulation est quelque peu malaisée concerne la convocation des administrés.

Cette question a particulièrement retenu l'attention des rédacteurs du décret n° 88-131 qui lui ont consacré toute une section (section III du titre II) composée de six importantes dispositions (articles 15 à 20).

Aux termes de l'article 15 " le recours à la convocation d'un administré est exceptionnel. Il n'a lieu que s'il est expressément prévu par la réglementation en vigueur. La convocation n'est utilisée que lorsque les nécessités de service l'imposent et qu'il n'est pas possible de recourir à un autre moyen".

L'examen attentif de cette disposition et son interprétation rigoureuse autorisent à conclure que par principe les convocations sont interdites.

La convocation n'est en effet, exceptionnellement permise, que lorsque trois conditions sont réunies :

1 - il faut qu'elle ait été expressément prévue (on devrait dire autorisée) par la réglementation en vigueur.

2 - il faut qu'elle réponde à des nécessités de services.

3 - il faut qu'elle constitue l'unique moyen pour "auditionner" un administré et qu'il n'y ait pas d'autre moyen alternatif.

Si les mots ont un sens, force est d'admettre que cette disposition introduisait en 1988, une véritable révolution dans les usages de l'administration algérienne. Celle-ci a toujours abusé de ce procédé comme le reconnaissent les auteurs du rapport sur "la Bureaucratie manifestation et enjeux" (p. 24) en ces termes : "la convocation des citoyens est laissée à la discrétion absolue des services qui l'utilisent sans ménagement et bien souvent sans raison réelle, parfois pour manifester simplement leur autorité."

Même s'ils sont d'une particulière gravité, ces propos sont loin d'être excessifs dès lors qu'ils pourraient être confirmés assez aisément.

Il reste que l'explication avancée (la convocation, moyen de manifester son autorité!) n'épuise pas la question des causes de ce phénomène.

Le recours aux concepts de ruralité et d'oralité pourraient apporter un éclairage plus pertinent à cet abus bureaucratique (voir NACIB.Youssef L'oralité dans l'administration. L'exemple de l'Algérie in le Grand Maghreb. Données sociopolitiques et facteurs d'intégration des Etats du Maghreb. Economica, 1988, pp. 173-181).

Quoi qu'il soit et après avoir énoncé en son article 15 le principe selon lequel la convocation doit être exceptionnelle, le décret n° 88-131 encadrera l'usage de ce procédé dans des conditions assez strictes.

En vertu du principe de transparence, la convocation en tant que document doit être très explicite et permettre d'identifier son auteur.

De même, est-elle soumise à des conditions de délai : un minimum de quarante huit (48) heures doit être accordé à l'administré qui, en tout état de cause, ne devra jamais être convoqué de nuit ou en dehors des jours ouvrables.

Enfin, le décret envisage le cas de figure de l'impossibilité de répondre à la convocation ainsi que la situation particulière de la convocation adressée à un mineur.

Tels sont brièvement exposés les six principes fondamentaux qui ont été consacrés dans le décret n° 88-131.

A coté de ces principes, l'on trouve énoncées des obligations de nature diverse et d'importance inégale. Si certaines s'apparentent à des obligations de résultat d'autres sont constitutives d'obligation dite de moyens. Par ailleurs il est possible de distinguer les obligations induisant des rapports entre l'administration et l'administré qui sont les plus nombreuses, des obligations qui sont en quelque sorte intrinsèques à l'administration.

Il faut préciser que bon nombre de ces obligations ont déjà été évoquées car leur agencement tend à donner un contenu aux principes fondamentaux.

C'est pourquoi l'on se contentera ci-après de n'étudier que les autres "devoirs" mis à la charge de l'administration.

La première de ces obligations est indéniablement, celle qui incombe à l'administration de se réformer. Il résulte en effet de ce décret que la réforme administrative est conçue comme une véritable obligation à la charge de l'administration tout en étant, même si cela surprend, un "devoir" pour l'administré.

Plusieurs dispositions sont consacrées par les auteurs du décret n° 88-131 à cette exigence de réforme. Leur étude est donc du plus haut intérêt pour cerner davantage encore la doctrine algérienne en matière de réformes administratives.

La première de ces dispositions résulte de l'article 6. Sur le plan formel, cet article 6 constitue la première disposition du chapitre II intitulé "des obligations de l'administration". C'est dire toute l'importance accordée à cette obligation qui peut être considérée, de ce fait, comme étant le premier des devoirs de l'administration.

Les autres dispositions afférentes à l'obligation de réforme sont inscrites dans la section IV, au titre suffisamment éloquent : "de la constante amélioration de la qualité de la prestation". Composée de dix articles (21 à 30) cette section est formellement la plus importante car la plus longue par rapport aux autres sections du décret n° 88-131. C'est ainsi que plus du quart du nombre total des dispositions de ce décret est consacré à cette obligation de réforme.

Ceci étant, l'article 06 dispose que "l'administration veille en permanence à l'adaptation de ses fonctions et structures aux besoins des administrés. Elle doit mettre à la disposition de l'administré, un service de qualité".

Une fois encore, de cette disposition il résulte que réforme administrative est synonyme d'adaptation. Ce dernier terme est le maître mot de la réforme administrative en Algérie. L'on aura l'occasion d'en montrer les limites et les insuffisances. A ce stade, qu'il suffise de souligner cette équation.

La seconde observation qui s'impose porte sur l'idée de Permanence. Réforme administrative est en conséquence synonyme de processus. Une réforme administrative digne de ce nom ne peut se satisfaire de "campagnes" ou de mesures prises sous le sceau de l'urgence comme cela est bien souvent le cas en Algérie (pour l'étude du scénario de crise appliqué aux rapports entre l'administration et les entreprises publiques voir MAHIOU (A). Administration et développement in Etudes de droit public, OPU- Alger, 1984, pp. 66-68).

- La troisième observation a trait à la finalité de cette réforme : il s'agit pour l'administration de s'adapter aux besoins des administrés en mettant à leur disposition un service de qualité. Cette dernière formule postule l'idée d'innovation qui avait été introduite dans le dispositif de réforme en 1984. La notion de service de qualité est explicitée, de façon concrète dans le cadre des dispositions constituant la section IV relative à l'amélioration constante de la qualité des prestations.

C'est ainsi que l'article 21 dispose que "dans le souci d'améliorer en permanence la qualité de ses prestations et son image générale d'expression de l'autorité publique, l'administration doit veiller à la simplification et à l'allègement des procédures, méthodes et circuits d'organisation de son action".

Insistant sur la qualité des documents qu'elle élabore, l'alinéa 02 de cet article 21 invite l'administration à mettre au point une documentation attrayante dans sa présentation et aisément lisible d'autant qu'elle devrait être par ailleurs aussi succincte que compréhensible.

Quant au dernier alinéa de l'article 21, il fait obligation à l'administration de "développer toute mesure nécessaire pour s'adapter constamment aux techniques modernes d'organisation et de gestion".

Loin d'être une simple pétition de principe, cette disposition est suivie de plusieurs articles qui tendent à préciser pour des problèmes particuliers, cette obligation générale :

- 1 - Obligation de réduire les dossiers aux seuls documents indispensables.
- 2 - Obligation de se substituer à l'administré pour la saisine d'autres administrations.
- 3 - Obligation de transmettre à une autre administration une demande mal introduite.

4 - obligation d'harmonisation des délais d'instruction des dossiers lorsque plusieurs administrations sont impliqués.

5 - Obligation de délivrer immédiatement tout acte non soumis expressément à un délai et, lorsqu'un délai est institué, le délivrer au plus tard, un jour franc avant l'expiration du délai prescrit.

6 - Obligation de privilégier l'usage de la voie postale et du téléphone (on devrait ajouter, de tous les autres moyens induits par la modernisation) dans ses relations avec les administrés.

7 - Obligation de déléguer au plus grand nombre de fonctionnaires régulièrement nommés le pouvoir de certification conforme et de légalisation.

Certes toutes ces obligations n'ont pas le même valeur dans la mesure où, pour certaines d'entre elles, le législateur a pris soin de préciser qu'elles devraient être appliquées "chaque fois que possible" (articles 22 et 26) ou "dans la mesure du possible" (article 23). Mais toutes concourent à donner un contenu concret à cette notion de "service de qualité", but ultime de l'obligation générale de réforme et d'adaptation.

Pour atteindre cet objectif, l'administration ne devrait pas être seule puisque aux termes de l'article 33 (qui constitue une des rares dispositions consacrées aux devoirs des administrés) "l'administré a le devoir de contribuer à l'amélioration du fonctionnement de l'administration en formulant des propositions et des suggestions constructives à travers les registres de doléances ouverts auprès de chaque service et de tout autre moyen mis à sa disposition".

L'intérêt de cet article 33 réside dans le fait que tout en énonçant un devoir à la charge de l'administré, il tend à ériger celui-ci en véritable "citoyen" devant se soucier du fonctionnement de l'administration. L'administré n'est plus ce sujet passif qui est "géré" par l'administration. Il devrait être partie prenante dans ce processus de réforme appréhendée sous l'angle de l'amélioration du service public.

A cet effet, ce même article 33 énonce une autre obligation à la charge de l'administration : le devoir de mettre des registres de doléances dans chaque service.

Cette obligation n'est pas une innovation introduite par le décret n° 88-131.

Il semblerait qu'elle ait été préconisée pour la première fois par une circulaire du 02 mars 1982 émanant du Secrétaire d'Etat chargé de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative. Du reste, dans le cadre de cette circulaire, il fut question de cahier de doléances et de réclamations".

Mais nous touchons là à la seconde obligation importante à la charge de l'administration : l'obligation de s'autocontrôler, sans le respect de laquelle l'obligation de se réformer ne pourrait être sérieusement concrétisée.

L'obligation d'autocontrôle ou contrôle interne résulte en premier lieu de l'article 07 du décret n° 88-131 qui dispose que "l'administration doit exercer à tous les niveaux hiérarchiques, un contrôle rigoureux sur le comportement et la discipline de ses agents. Elle doit s'assurer, en permanence, qu'ils remplissent leur fonctions dans le strict respect des droits des administrés".

Deux expressions méritent d'être soulignées d'emblée : contrôle rigoureux et permanence.

Le contrôle interne est ainsi considéré comme une fonction essentielle de l'activité administrative. Mais c'est indéniablement le contrôle dit externe qui retient le plus l'attention des rédacteurs du décret n° 88-131.

Plusieurs procédés sont en effet évoqués dans ce texte. Outre les registres de doléances (article 33) déjà cités, et les recours contentieux rappelés par l'article 39 sous le vocable des "voies de droit" l'on relève trois autres institutions ou instruments : la Médiation, les recours dits gracieux et enfin les recours dits collectifs.

- S'agissant de la Médiation, elle est prévue dans le cadre de l'article 34, qui, après avoir énoncé l'obligation à la charge de l'administration de répondre à toutes les demandes, lettres ou réclamations qui lui sont adressées par les citoyens dispose qu'à cet effet, il sera institué, à l'échelle nationale et locale, des structures spécialement chargées de donner suite aux requêtes des administrés.

L'idée de "Médiation" n'est pas nouvelle puisque trente mois avant l'édiction du décret n° 88-131, le Ministre de l'Intérieur avait, par une circulaire (n° 20/DRC du 22 Janvier 1986) institué un "Médiateur administratif" auprès de chacun des walis de la République.

Ce concept sera repris dans le cadre du dossier présenté au Gouvernement en Novembre 1987 (la Bureaucratie, Manifestations et enjeux). Sous la rubrique "la Médiation et l'interlocution administratives" (p. 20) il est affirmé que "l'institution de médiateurs au plan local est une bonne chose reconnue pour tous mais qu'il s'agit aujourd'hui d'aller plus loin ... en valorisant la fonction par l'institution d'un médiateur "au plan national". C'est donc à la lumière de ce dernier document qu'il faut lire et comprendre l'article 34 du décret n° 88-131 qui n'utilise pas expressément la notion de médiation.

Ce principe de la création d'une "médiation" à l'échelle nationale aura la faveur du candidat à la première élection présidentielle pluraliste Liamine ZEROUAL qui l'intégrera dans son programme (point n°86). Elle fera l'objet du décret présidentiel n°96-113 du 23 mars 1996 portant institution d'un Médiateur de la République (J.O. n° 20)⁶. Ce texte sera complété par le décret présidentiel n° 96-197 du 26 Mai 1996 qui prévoit la possibilité de nomination de "délégués locaux".

La mise en place de ces délégations posa le problème de la survie des "médiateurs administratifs "créés au niveau des départements"⁷.

- Quant aux recours dits gracieux, ils sont prévus par les articles 36 et 38 du décret n°88-131.

Avant d'en présenter l'économie générale, il n'est pas sans intérêt de savoir que le texte en langue arabe semble utiliser l'expression dans son sens littéral de recours "gratuits" ("MADJANI") !

Or dans la terminologie juridique en vigueur en Algérie l'expression recours gracieux a deux significations possibles selon le domaine où elle est utilisée.

- Tout d'abord, dans cette branche particulière qu'est le droit fiscal où l'on oppose traditionnellement juridiction gracieuse à juridiction contentieuse, les recours gracieux sont des éléments d'une procédure permettant aux débiteurs du trésor de faire appel à la bienveillance de l'administration pour une remise ou un allègement de la fiscalité.

⁶ ASLAOUI (Leïla). - La médiation de la République, clé de l'innovation sociale dans l'administration ? ANNUAIRE NERGES 1997. Edition CNES / ANEP - Alger pp.. 57-62

- KHELLOUFI (R). - Le médiateur de la République.

IDARA - Revue de l'ENA. Volume 8, n° 1, 1998, pp. 9-57 + annexe.

- AOUABDI (A). - Observations sur la nature juridique de la médiation (en langue arabe).

IDARA - Revue de l'ENA. Volume 7, n° 2, 1997, pp. 5-46.

- KARRADJI (M). - Présentation de la Médiation de la République. Premières observations (en langue arabe).

IDARA - Revue de l'ENA. Volume 6, n° 2, 1996, pp. 31-57.

⁷ Bien après la rédaction de ses développements, l'Institution du Médiateur de la République a été supprimée (voir Décret Présidentiel n° 99-170 du 2 août 1999 au JORA n° 52 du 4 août 1999 p. 4. Voir également le communiqué de la Présidence de la République in El Moudjahid du 6 août 1999, p. 6).

La suppression de la Médiation de la République devrait en conséquence réveiller ou ressusciter les médiateurs administratifs. A titre d'exemple voir R.E.- la médiation se réveille à Blida in El Watan des 10 et 11 décembre 1999, p. 23.

En règle générale, le recours gracieux en cette matière ne peut déboucher sur un recours contentieux dès lors que la demande initiale ne repose pas sur un moyen de droit.

En d'autres termes, dans ce cas là, le recours gracieux n'est pas un recours administratif préalable à un recours contentieux.

- Ensuite, dans le cadre de ce qu'il est convenu d'appeler le "droit commun administratif", recours gracieux se définit, négativement, par opposition à recours hiérarchique. Positivement, le recours est dit gracieux lorsqu'il doit être introduit auprès de l'auteur de la décision administrative ou de l'acte (même matériel) faisant grief à l'administré : la doctrine algérienne s'accorde à dire que c'est le sens qui résulte notamment du code de procédure civile.

Mais retenir ce sens peut cependant être lourd de conséquences dans la mesure où le décret n° 88- 131 induirait un bouleversement du dispositif afférent aux recours administratifs tel qu'il fut consacré précisément par le code de procédure civile dès 1966. Il faut en effet savoir que ce code a donné la priorité au recours dit hiérarchique, c'est -à -dire au recours adressé au supérieur hiérarchique de l'auteur de l'acte contesté ou incriminé. Et ce n'est qu'en cas d'impossibilité d'exercer un tel recours , que l'on aura la faculté de faire un recours dit gracieux, auprès de l'auteur de l'acte.

Par conséquent, affecter à cette expression de recours gracieux utilisée par les articles 36 et 38 du décret 88-131 la signification de recours administratif non hiérarchique reviendrait à dire que dans ce décret, le législateur aurait désormais exclu ou supprimé les recours hiérarchiques au seul bénéfice des recours gracieux ! Ce serait donc la remise en cause du dispositif de contrôle de l'administration tel qu'il a été construit depuis 1966 autour de la nécessité de privilégier les recours hiérarchiques.

Une telle interprétation, si elle peut paraître séduisante, ne peut cependant emporter l'adhésion du juriste dès lors qu'elle heurte le principe de la hiérarchie des normes : le code de procédure civile pris sous forme d'une ordonnance, donc d'un acte législatif, ne saurait valablement être modifié par un décret.

Aussi est-il permis de se demander si en définitive, l'expression recours gracieux telle que consacrée par les articles 36 et 39 ne serait pas tout simplement malheureuse. Il semblerait en effet qu'elle ait été utilisée au sens de recours administratifs dans sa signification large, pas opposition aux recours contentieux. Ce serait là une troisième signification que cette expression revêtirait en droit algérien à coté des deux autres, celle du droit fiscal et celle du droit du contentieux administratif.

Cette dernière interprétation résulte de l'article 39 du décret n° 88-131 qui dispose "outre les recours gracieux, l'administré dispose de toutes les voies de droit contre les décisions et actes de l'administration, y compris pour une éventuelle réparation du préjudice subi".

Ceci étant précisé, il faut à présent marquer l'innovation introduite en la matière sous forme d'une autre obligation à la charge de l'administration. Celle-ci doit désormais préciser, dans toute décision faisant grief à un administré, la procédure et l'instance de recours. En outre, elle doit indiquer, le cas échéant toute autre autorité ou moyen spécifique interne de contrôle ouvert à l'administré (article 36).

Il s'agit là manifestement d'une formalité dite substantielle dans la mesure où la mention afférente aux recours administratifs apparaît comme impérative.

C'est sur ce point que le décret n° 88-131 fait en quelque sorte progresser le droit administratif algérien en renforçant les droits des administrés. Ces derniers sont même invités à se regrouper "pour la défense d'objectifs communs".

C'est là le troisième type de procédé que l'on peut désigner par l'expression de "recours collectif".

L'honnêteté commande de souligner que ces termes ne sont pas utilisés par le décret n° 88-131. Mais l'analyse de l'article 38 autorise à affirmer qu'en encourageant les administrés à se regrouper en association pour la défense d'objectifs communs, le législateur souhaite voir les recours collectifs plus fréquemment diligentés.

Pour saisir la portée de cet article 38, il faut rappeler qu'il s'inscrit dans une démarche de réhabilitation du mouvement associatif inaugurée à la faveur de la promulgation d'une nouvelle loi (n° 87-15 du 21 Juillet 1987) relative aux associations qui avait abrogé l'ordonnance n° 71-79 du 03 Décembre 1971.

Cette nouvelle loi jugée plus libérale fut suivie d'une importante circulaire du Ministre de l'Intérieur, "l'instruction - cadre n° 03 du 30 Décembre 1987" qui fut édictée après l'examen, par le gouvernement, du dossier sur la bureaucratie, le 25 Novembre 1987.

L'on s'accorde à voir dans ces textes les premiers jalons de la création d'une "société civile" même si l'Etat, paradoxalement, en est à l'origine.

Quoi qu'il soit, ce qu'il faut retenir c'est que le décret n° 88-131 tend à encourager les recours dites collectifs alors que traditionnellement l'administration et même le juge administratif semblent assez circonspects à l'égard de ce type de procédés.

Au total, l'on peut sans difficulté affirmer que le décret n° 88-131 du 04 Juillet 1988 organisant les rapports entre l'administration et les administrés est effectivement l'un des textes les plus importants du droit administratif algérien.

Malheureusement force est de constater que pratiquement rien n'a été fait pour le diffuser largement et le vulgariser non seulement auprès des administrés mais également auprès de tous ceux qui exercent une parcelle de l'autorité publique.

Qui plus est, il ne semble avoir été suivi que de trois textes d'application tout au moins publiés au journal officiel ⁸ alors que chacune des dispositions du décret gagnerait à être explicitée

Si ce concept général doit être préservé, il serait souhaitable de passer à un niveau qualitatif supérieur en songeant à élaborer un véritable code des obligations de l'administration en tenant compte bien évidemment des apports de la constitution algérienne de novembre 1996.

⁸ Arrêtés du Ministre de l'intérieur en date du 04 septembre 1988 (J.O n° 39 du 28 septembre 1988, pp. 1043-1045). Le premier vise à faciliter la correspondance et les relations des services locaux avec les administrés ; Le second fixe les conditions d'accueil, d'orientation et d'information du public dans les services des wilaya et des communes. Le troisième est relatif aux certificats de résidence et d'hébergement.