

## LE DROIT D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS EN DROIT ALGÉRIEN

---

Soraya CHAIB et Mustapha KARADJI

*Chargés de cours, Université de Sidi Bel Abbès*

Il est de tradition en droit administratif de qualifier le recours pour excès de pouvoir comme un contentieux d'inégalité eu égard à la position de l'administration comme défenderesse avec ses privilèges et l'administré dans sa position de demandeur. Cette inégalité est justifiée, particulièrement en matière de preuve, par la détention de l'administration des documents administratifs qui peuvent être présentés comme des documents de preuve. Cette conception qu'on considère comme classique n'est plus de mise dans la mesure où on reconnaît à cet administré un droit d'accès aux documents administratifs. Ce droit d'accès constitue à notre avis le corollaire du principe « nul n'est censé ignorer la loi ». En effet, il appartient à l'administration de rendre le principe de légalité effectif par la reconnaissance au profit des administrés d'un droit à l'information administrative. Il nous appartient donc d'analyser le cadre juridique de ce droit en droit algérien (section 1), son mode d'exercice (section 2) et les modalités de sa protection (section 3) dans le but de progresser vers un droit à la transparence administrative.

## Section 1: L'émergence d'un droit d'accès aux documents administratifs

C'est à juste titre que le doyen Hauriou a estimé que (*la conscience moderne exige que l'administration agisse au grand jour. On lui a, pendant très longtemps, toléré des décisions secrètes. Maintenant, on veut que toutes ses décisions et toutes ses actions soient publiques, et l'on a le sentiment que ce qui n'a pas été fait publiquement n'est pas régulier*)<sup>(1)</sup>. En effet, le secret administratif, reflet de la relation de l'administration avec l'administré, a toujours été un prétexte par lequel l'administration s'approprie la patrimonialité des documents administratifs<sup>(2)</sup>. Cette tendance au secret administratif a mis l'administré dans une position d'assujetti, un handicapé juridique devant les refus administratifs<sup>(3)</sup> au moment où la constitution proclamait que (*la souveraineté nationale appartient au peuple*)<sup>(4)</sup>. Il faut admettre aussi, que le concept traditionnel d'une administration contraignante, de commandement a concouru à l'assujettissement des administrés à travers le régime des actes administratifs unilatéraux et impératifs, synonymes des privilèges de l'administration. Cependant, l'intervention croissante de l'administration dans la vie politique, économique, sociale et culturelle, la complexité de l'appareil administratif ont été deux phénomènes qui ont permis l'émergence d'un droit de savoir<sup>(5)</sup> dans la mesure où l'action de l'administration ne peut s'exercer secrètement lorsqu'elle est en face de l'administré. De même qu'une administration secrète ne peut « *ni gérer, ni produire, ni à plus forte raison se reproduire puisque l'ensemble du corps social lui-même se meurt* »<sup>(6)</sup>. Toutefois, cette règle de secret admi-

1. M.Hauriou, Note sous CE, 27 mars 1914, Laroche, Sirey, 1914, III, 97.

2. Jean Laveissiere, Le pouvoir, ses archives et ses secrets, Dalloz, 1984, Chron., p. 63.

3. Jean Lemasurier, Vers une démocratie administrative: Du refus d'informer au droit d'être informé, R.D.P, 1980, p. 1239.

4. Article 6 de la Constitution algérienne de 1996.

5. Jean Laveissiere, L'accès aux documents administratifs, in Information et transparence administrative, P.U.F, Paris, 1988, p. 11.

6. J.M. Blancheriet Autres, La question bureaucratique dans le langage du gouvernement algérien: à propos d'un questionnaire, R.A.S.J.E.P, n° 1, mars 1978, p. 146.

nistratif n'excluait pas toute information administrative. Au contraire, l'administration informait le public par deux procédés: la publication lorsqu'il s'agit de réaliser une diffusion générale d'un texte législatif ou réglementaire à l'effet de créer des obligations à l'encontre des administrés ou une opposabilité. Cette diffusion s'effectue par la publication au journal officiel, par la presse locale parfois et l'affichage dans les lieux publics, notamment pour les actes municipaux. Elle s'effectue aussi par la notification lorsqu'il s'agit d'une décision individuelle <sup>(7)</sup>. Mais cette forme de renseignements administratifs implique que chacun doit discerner dans les textes la nature et l'étendue de ses droits et de ses obligations <sup>(8)</sup>. Il fallait attendre le décret n° 88-131 du 4 juillet 1988 organisant les rapports entre l'administration et les administrés <sup>(9)</sup> pour disposer d'un droit d'accès aux documents administratifs. Il est vrai qu'un tel décret ne fait pas le printemps dans le processus de l'activité administrative mais constitue un signe annonciateur d'une citoyenneté administrative. Il appartient aux administrés de le faire progresser par un contentieux se rapportant au droit d'accès. En l'absence de litiges, le texte restera, à notre avis, en désuétude. Porté à l'oubli, ni le législateur ni le juge ne pourront apporter les modifications nécessaires. Il faut admettre que si ce décret instituant un droit d'accès a eu le mérite de consacrer un droit « **général** » applicable à tous les documents administratifs, ce droit n'était pas nouveau en droit algérien en vertu de certains textes spécifiques. Ainsi en est-il du droit d'ac-

---

7. Par le développement des technologies de l'information et de la communication, l'administration serait appelée à prendre des décisions dématérialisées, c'est-à-dire sur un support électronique. Ceci va bien sûr poser quelques problèmes juridiques qu'il faut résoudre tels la preuve de l'existence de ces décisions, les conséquences d'une notification électronique, la valeur de la publication électronique des textes législatifs et réglementaires.

8. Pierre di Malta, *Les renseignements administratifs*, Dalloz, 1964,1, Chron., p. 225.

9. J.O.R.A n° 27 du 6 juillet 1988, p. 759.

cès aux procès-verbaux des délibérations des conseils locaux <sup>(10)</sup>, l'accès aux dossiers administratifs pour les agents publics <sup>(11)</sup>, l'enquête publique pour les opérations d'expropriation pour utilité publique <sup>(12)</sup>, l'accès aux listes électorales <sup>(13)</sup>. Ce droit d'accès, lorsqu'il n'était pas régi par des textes spécifiques, était l'oeuvre du juge. Toutefois, cette consécration jurisprudentielle n'a été possible qu'à travers le principe général des droits de la défense par lequel l'administration est obligée de communiquer les griefs formulés contre la personne <sup>(14)</sup>, l'obligation de respecter le caractère contradictoire dans la procédure juridictionnelle où toutes les pièces doivent être connues des parties et enfin par les moyens d'investigation reconnus au juge administratif pour vaincre le silence administratif ou son refus de communiquer les documents. Par ce droit consacré par le décret de 1988, la communicabilité était devenue la règle, la confidentialité l'exception. Cette publicité permet selon

10. L'article 22 de la loi n° 90-08 du 7 avril 1990 relative à la commune dispose que « Toute personne physique ou morale, a le droit de consulter sur place les procès-verbaux des délibérations de l'assemblée populaire communale et les arrêtés communaux et d'en prendre copie à ses frais », (J.O.R.A, n° 15 du 11 avril 1990, p. 488), article 21 de la loi n° 90-09 du 07 avril 1990 relative à la wilaya pour les procès-verbaux de l'assemblée populaire de wilaya, (J.O.R.A, n° 15 du 11 avril 1990, p. 504).

11. Même si le droit algérien ne consacre pas d'une façon expresse un droit d'accès au dossier administratif, aucune disposition légale n'empêche le fonctionnaire d'accéder à son dossier administratif. D'ailleurs cet accès est prévu lorsqu'il s'agit d'une mesure disciplinaire en vertu de l'article 129 du décret n° 85-59 du 23 mars 1985 portant particulier des travailleurs des institutions et administrations publiques, (J.O.R.A, n° 13 du 24 mars 1985, p. 223).

12. L'article 6, alinéa 3 de la loi n° 91-11 du 27 avril 1991 fixant les règles relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique qui dispose que « Le dossier d'enquête publique est mis à la disposition du public... », (J.O.R.A n°21 du 8 mai 1991, p. 577), article 7 du décret exécutif n° 93-186 du 27 juillet 1993 déterminant les modalités d'application de la loi n° 91-11 du 27 avril 1991 fixant les règles relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique (J.O.R.A n° 51 du le août 1993, p. 19).

13. L'article 21 de l'ordonnance n° 97-07 du 6 mars 1997 portant loi organique relative au système électoral, (J.O.R.A n° 12 du 6 mars 1997, p. 3).

14. Dans son arrêt du 26 octobre 1998, le Conseil d'Etat algérien a estimé qu'« attendu que l'appelant n'a pas motivé son arrêté de révocation, qu'il n'établit pas que le requérant a été informé par écrit des griefs retenus contre lui », CE, Algérien, 1ere chambre, 26 octobre 1998, Directeur de l'Education de Mostaganem / Amrane Farid, n° 141095, inédit.

le professeur Charles DEBBASCH à l'administration « *de se purifier, de se réformer, de garder le contact avec les administrés* »<sup>(15)</sup>. Cependant, il faut reconnaître que ce droit qui n'a pas été consacré par voie législative reste inactif. En effet, nous estimons qu'une consécration législative, expression d'une volonté populaire impose à l'administration le droit d'informer et permet de ranger ce droit parmi les droits reconnus aux citoyens que le juge doit protéger. Il est vrai que la nécessité législative n'est pas suffisante si la société à laquelle elle s'adresse est incapable, par volonté administrative ou par insuffisance culturelle à l'exercer. Toutefois, son exercice selon les modalités définies par le décret démontre clairement ses insuffisances.

## **Section 2: L'exercice du droit d'accès aux documents administratifs**

Le décret de 1988 ne consacre le droit d'accès aux documents administratifs qu'aux administrés, synonyme de la relation de subordination et d'assujettissement. Ce choix réglementaire ne permet pas d'établir « un droit commun » de l'information administrative<sup>(16)</sup>. Cette position restrictive paraît paradoxale eu égard à la position plus libérale qui a été retenue à l'occasion de l'institution du droit d'accès pour les contribuables locaux où le législateur a reconnu ce droit « à toute personne physique ou morale »<sup>(17)</sup>. Mais ne peut-on pas déduire, qu'institué par voie réglementaire, il ne fait qu'exprimer le désir de l'administration de maintenir sa position dominante face à ses administrés. Quant aux personnes assujetties à la communication, le droit algérien n'a retenu qu'une conception restrictive de la notion d'administration. En effet, dans ses dispositions générales, le décret impose aux institutions, admi-

---

15. Charles Debbasch, *Droit administratif*, 6ème édition, Economica, Paris, 2002, p. 499.

16. Abdelhafid Ossoukine, *la transparence administrative*, Dar El Gharb, Oran, 2002, p. 263.

17. L'article 22 de la loi n° 90-08 du 7 avril 1990 relative à la commune et l'article 2 de la loi n° 90-09 du 07 avril 1990 relative à la wilaya.

nistrations et organismes publics « le devoir de protéger les libertés et les droits reconnus au citoyen par la constitution et la législation en vigueur ». En conséquence, les organismes de droit privé chargés de la gestion d'un service public ne sont pas concernés par l'obligation de communication alors qu'ils détiennent un volume important de documents administratifs. Cette interprétation restrictive est due, selon certains, au décret lui-même qui a été « publié sous le timbre du ministre de l'intérieur qui exerce la tutelle sur les collectivités locales et certains services publics administratifs », donc d'application restreinte<sup>(18)</sup>. S'il est vrai que le décret est limité dans son champ d'application, il n'est pas exclu de dire qu'une intervention du juge, à l'occasion du contentieux relatif au droit d'accès aux documents administratifs, pouvait apporter une lecture extensive de ses dispositions. En effet, il suffit de parcourir la législation et la jurisprudence algérienne pour déduire que la notion d'organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public est reconnue. Ainsi en est-il de certains actes pris les organisations professionnelles tels l'ordre des avocats, des architectes qui constituent des actes administratifs susceptibles de contrôle de légalité devant le juge administratif<sup>(19)</sup> ou les actes pris par une entreprise privée chargée d'une mission de service public<sup>(20)</sup>. Ceci pour dire que le juge algé-

18. Ramdane Babadji, *Le droit administratif en Algérie; Mutations et évolutions*, Thèse, Paris, 1989, p. 367.

19. Article 64 de la loi n° 90-04 du 18 mai 1994 portant organisation de la profession d'avocat, (J.O.R.A, n° 2 du 9 juin 1990, p. 24), article 48 du décret législatif n° 94-07 du 18 mai 1994 relatif aux conditions de la production architecturale et à l'exercice de la profession d'architecte, (J.O.R.A, n° 32 du 25 mai 1994, p. 4), article 9 de la loi organique n° 98-01 du 30 mai 1998 relative aux compétences, à l'organisation et au fonctionnement du Conseil d'Etat, (J.O.R.A, n° 37 du le juin 1998, p. 3), CE, Algérien, 2ème chambre, 24 juin 2002, n° 004827, à propos de la suspension d'un huissier de justice, *Revue du Conseil d'Etat*, n° 2, 2002, p. 171.

20. Voir à titre d'exemple, le décret exécutif n°99-199 du 18 août 1999 fixant le statut type de l'autorité portuaire (J.O.R.A n° 57 du 22 août 1999, p. 5), Voir aussi l'article 56 de la loi n° 88-01 du 12 janvier 1988, modifiée portant loi d'orientation sur les entreprises publiques économiques, avant son abrogation, qui dispose que « lorsque l'entreprise publique économique est régulièrement habilitée à exercer des prérogatives de puissance publique et, qu'à ce titre, elle délivre au nom et pour le compte de l'Etat des autorisations, licences et autres actes administratifs, les modalités et conditions d'exercice de ces prérogatives, ainsi que celles du contrôle y afférent, font préalablement l'objet d'un

rien, en l'absence de litiges dans ce domaine, ne pouvait donner une interprétation des dispositions du décret. Et c'est à juste titre que A.OSSOUKINE estime que « n'ayant pas engendré une traduction juridique, le droit à l'information n'a pas pu bénéficier de l'apport du juge, quant à sa définition et sa portée ». De ce fait, le nouveau droit se trouve amputé de son principal instrument technique de sa protection »<sup>(21)</sup>.

Ce droit d'accès ne peut être exercé qu'à la demande de l'administré. L'administration n'étant pas tenue d'informer les administrés que par les voies qui lui sont fixées telles la notification des décisions individuelles <sup>(22)</sup> ou la publication des actes législatifs et réglementaires. A ce titre, la demande doit être précise. Elle ne doit concerner que les documents existants. L'administration n'est pas tenue de faire un travail de recherche ou de synthèse pour en extraire un document communicable. Ce droit d'accès s'exerce par consultation gratuite sur place sauf si la préservation du document ne le permet pas ou ne permet pas sa reproduction, lorsqu'il s'agit par exemple, de documents fragiles ou rares comme les anciens manuscrits. Toutefois, ce droit ne peut être exercé que si l'administré est capable de localiser le document administratif. Or, le décret de 1988 ne contient aucune disposition légale qui impose à l'administration la signalisation des documents administratifs communicables. Mis à part l'article 9, alinéa 2 qui retient les moyens classiques de publication comme le journal officiel ou le bulletin des actes administratifs de la wilaya <sup>(23)</sup>, le décret n'impose aucune autre méthode de localisation des documents administratifs. Ces deux procédés ne concernent actuellement que les initiés au droit. L'administré reste en dehors du champ d'information faute de signalisation. En

---

(suite 20).règlement de service établi conformément à la législation et à la réglementation en vigueur, le contentieux y afférent est régi par les règles applicables à l'administration », (J.O.R.A n° du 13 janvier 1988, p. 30).

21. Abdelhafid Ossoukine, op. cit., p. 316.

22. Article 35 du décret n° 88-131 du 4 juillet 1988.

23. Article 2 du décret n° 81-157 du 18 juillet 1981 fixant le modèle et les caractéristiques du bulletin des actes administratifs de la wilaya, (J.O.R.A n° 29 du 21 juillet 1981, p. 708).

outre, l'administré bénéficie d'un droit de réponse à l'égard des informations contenues dans le document administratif qui lui sont opposables. Cependant, ce droit de réponse n'implique pas le droit à la modification ou à la suppression des informations. Il faut noter qu'en dépit de l'inexistence d'une loi sur la protection des données nominatives sur des fichiers en Algérie, le législateur algérien retient tout de même la procédure de rectification lorsqu'il s'agit d'information statistique<sup>(24)</sup>. Cette disposition peut constituer, à notre avis, une référence légale par laquelle le juge peut trancher le litige lorsque le requérant conteste les informations détenues par l'administration.

Il convient maintenant de préciser la notion de document administratif communicable. En effet, le législateur algérien avait deux possibilités: soit de reconnaître ce droit d'accès à tous les documents administratifs avec quelques exceptions, soit d'énumérer une liste de document communicable. Il faut dire que la deuxième solution n'était pas facile eu égard au nombre de documents que pouvait utiliser l'administration. Celle-ci peut, par cette méthode, éliminer du champ de communication les documents qu'elle désire garder secret en ne leur attribuant pas le label «administratif». Une lecture des dispositions du décret du 4 juillet 1988 démontre que le législateur n'a pas pris la peine de définir le document administratif communicable. L'article 10 du décret ne retient que la notion de « *documents et informations administratifs* ». Le critère de référence pour la définition du document administratif se base uniquement sur l'origine du document. Ce dernier ne peut émaner que des institutions, des administrations et des organismes publics. Mais ceci ne peut exclure les documents qui ont été remis à l'administration pour traitement et qui deviennent ainsi des documents administratifs traités, donc communicables. Tout document remis à l'administration est porteur d'une valeur ajoutée, une fois traité par le service compétent. Ainsi en est-il des documents d'urbanisme, d'une copie d'examen après correction, d'un document d'expropriation pour utilité publique, d'une étude d'impact sur l'environnement.

---

24. Voir article 43 du décret législatif n° 94-01 du 15 janvier 1994 relatif au système statistique, (J.O.R.A, n° 3 du 16 janvier 1994, p. 7).

Mais cette imprécision de la notion de document administratif n'est qu'une limite parmi d'autres que contient le décret du 4 juillet 1988. Néanmoins, elle est préjudiciable pour les administrés « *dans la mesure où l'administration peut se retrancher derrière cette ambiguïté pour imposer la discrétion sur ses documents* »<sup>(25)</sup> Même si le décret de 1988 n'a pas défini la notion de document administratif, certains documents, en raison de leur nature, échappent au droit d'accès tels les documents classés<sup>(26)</sup> ou protégés par le secret professionnel<sup>(27)</sup>, les documents nominatifs<sup>(28)</sup>. D'ailleurs, le législateur algérien consacre le droit au secret avant de concéder le droit d'accès. En effet, l'article 10 du décret dispose que « *sous réserve des dispositions de la réglementation en vigueur en matière d'informations classées et celles protégées par le secret professionnel, les administrés peuvent accéder aux documents et informations administratifs* ». Ces insuffisances par omission ou par une volonté tacite d'ambiguïté impose la nécessité de protéger ce droit.

### **Section 3: La protection du droit d'accès aux documents administratifs**

Si le législateur algérien a essayé de concilier deux impératifs; à savoir la sauvegarde du droit de l'administré à l'accès aux documents administratifs et la nécessité de ne pas imposer des contraintes à l'administration, aucune structure chargée de la protection de ce droit n'a été prévue par le décret. Pourtant, l'article 34, alinéa 2 du décret dispose qu'« il sera institué, à l'échelle nationale et locale, des structures spécialement chargées de donner suite aux requêtes des administrés ». Au vu de l'institution des commissions qui ont suivies ce décret, nous pen-

---

25. Abdelhafid Ossoukine, op. cit., p. 265.

26. Voir le décret n° 84-387 du 22 décembre 1984 fixant les mesures destinées à protéger les documents classifiés, (J.O.R.A., n° 69 du 26 décembre 1984, p. 1608).

27. Article 24 du décret législatif n° 94-01 du 15 janvier 1994 relatif au système statistique.

28. Article 22 de l'ordonnance n° 70-20 du 19 février 1970 relative à l'Etat civil, (J.O.R.A., n° 21 du 27 février 1970, p. 233).

sons que cet article n'a pas reçu toute l'attention qu'il fallait. En effet, mis à part la création de la Médiature de la République <sup>(29)</sup>, aucune institution n'a été créée comme c'est le cas pour la France, à travers la Commission d'accès aux documents administratifs. Or, rien n'empêchait, sur la base de cet article de créer une telle commission. Quant au recours juridictionnel, le décret ne consacre aucune procédure particulière devant le juge administratif en la matière. Le recours est régi par les règles communes de procédure. Or ces règles ne permettent pas, de l'avis de la doctrine algérienne <sup>(30)</sup> un accès facile au juge malgré les modifications apportées au code de procédure civile par la suppression du recours préalable.

## CONCLUSION

Il ressort de cette étude qu'une consécration législative de ce droit est à même de le hisser au rang des droits fondamentaux à protéger. L'administré ne doit plus être considéré comme un demandeur d'information ou un usager du service public assujéti aux conditions du service public mais comme « *un client ayant droit au-delà des informations, à des explications voir des justifications* » <sup>(31)</sup> Ce service public ne doit plus se contenter de son rôle traditionnel qui est de fournir une prestation mais une prestation de qualité, élément essentiel de cette nouvelle culture qui apportera « un style nouveau à l'administration, renforcera ses capacités et incitera les fonctionnaires à mieux s'acquitter de leur mission, de rapprocher l'Etat des citoyens » <sup>(32)</sup>.

---

29. Décret présidentiel n° 96-113 du 23 mars 1996 portant institution d'un Médiateur de la République (J.O.R.A n° 20 du 31 mars 1996), supprimée par le décret présidentiel n° 99-170 du 2 août 1999 portant suppression du Médiateur de la République (J.O.R.A n° 52 du 4 août 1999, p. 4).

30. Abdelhafid Ossoukine, op. cit., pp. 279-292, Ramdane Babadji, Thèse précitée, pp. 414-430.

31. André Roux, La transparence administrative en France, in La transparence administrative en Europe, Charles DEBBASCH (sous la direction), C.N.R.S, Paris, 1990, p. 93.

32. H. Khachai, Sur la culture de l'Etat, IDARA, n° 2, 2000, p. 196.