

# Les textes régissant la société civile, le Parlement, et leur interaction

Par Benabbou Fatiha  
Faculté

Depuis les origines, la représentation en elle-même a toujours, plus ou moins, été contestée. La récurrence historique de ces crises, consubstantielle à la démocratie, serait comme autant d'étapes dans la métamorphose de la représentation.

D'ailleurs, depuis fort longtemps, un bouleversement universel a affecté la toute puissance du Parlement. Celui-ci s'est trouvé déstabilisé, outre, par la tendance à l'hégémonie de l'Exécutif, mais aussi, par la tendance au déclin du régime représentatif. Progressivement, celui-ci sera remis en cause et subira une transformation sous l'effet de l'avènement du peuple (et bien sûr, des partis politiques) sur la scène politique et surtout de sa volonté de participer à l'exercice du pouvoir.

Désormais, au Parlement est demandé de prendre, en compte les aspirations réelles du peuple, de le représenter dans sa diversité, en un mot de se rapprocher de « l'homme situé »<sup>1</sup>.

1-Ce mot est emprunté à Georges BURDEAU in article « La conception du pouvoir selon la Constitution française du 4 octobre 1958. In Revue française de sciences politiques 1959 page 87 et suiv.

Mais, ce n'est pas tout, puisqu'au cours de son périple, la démocratie représentative continue de subir d'autres crises. Pour pallier le déficit de la démocratie représentative croulante sous le poids des critiques, émergent d'autres concepts nouveaux, à la mode, pour exprimer les mutations en cours : « démocratie participative, d'opinion, et citoyenne », et participent d'un véritable imbroglio conceptuel.

Sans nul doute, la démocratie participative entretient une certaine ambiguïté, car, dans la majorité des cas, elle ne débouche pas sur une compétence à caractère décisionnaire mais, seulement de proposition ; et à la limite, celle-ci serait, purement et simplement, à caractère informatif ou consultatif.

En tout état de cause, « la démocratie participative » demeure dans le flou conceptuel, et il n'est pas exagéré d'affirmer que l'idée relève davantage du discours politique plus que du droit positif.

De plus, le niveau de participation va différer d'un pays à l'autre. Évidemment, ce niveau sera déterminé par l'histoire et l'expérience démocratique de chaque pays.

Donc, nous serons face à des cas concrets très diversifiés et en outre, il faut dire qu'il n'existe pas de régime général de démocratie participative, pour savoir qui, quand, et comment participer ?

On assiste, certainement, à l'avènement d'un droit de participation sans que l'on sache, exactement, ce à quoi il est permis de participer.

Au concept flou correspond, dès lors, un débouché marginal.

Même, en « France, comme ailleurs - mais en France plus qu'ailleurs- on reste évidemment sur le registre éprouvé d'un gouvernement représentatif, teinté, à la marge, d'une petite dose de pratiques participatives».<sup>2</sup>

---

2- C.F. Pierre Sadran In Revue « Pouvoirs locaux » n°62. 2004. P.36.

-Qu'en est-il chez nous, alors ?

Confrontée à des problèmes structurels (corruption, faiblesse des institutions...) et conjoncturels (flambée des prix, chômage des jeunes...), l'Algérie fait face, actuellement, à une crise de confiance majeure à l'égard de ses institutions représentatives. Car, par delà l'accomplissement de ses fonctions formelles, un système politique est jugé, aussi, sur sa capacité à reconnaître, à dialoguer et finalement, à résoudre les problèmes fondamentaux qui secouent la société. Donc, son incapacité à offrir une solution durable aux différentes crises qui le traverse, aboutit à la déception des citoyens, en particulier les jeunes, qui se sentent de moins en moins représentés. Leur frustration et leur ras le bol se soldent finalement par des émeutes. Ce qui est sûr, c'est que la récurrence d'émeutes est le signe d'un grand malaise.

Outre, que le cadre juridique régissant le Parlement relève d'un modèle représentatif dépassé, il va sans dire que le verrouillage politique de la société civile amplifie le phénomène. A ce propos, les organisations syndicales autonomes ainsi que le mouvement associatif dénoncent une politique systématique d'étouffement : une activité syndicale cantonnée au monopole de l'U.G.T.A, une vie associative réduite à une logique d'arrangement "rente contre soutien".

Alors, en l'absence de voies d'expression structurée, les relations ne sont pas médiatisées par des canaux institutionnels capables de canaliser la contestation en prenant en charge les revendications, et en les portant devant les institutions en mesure de les traduire en réponses politiques.

Il faut dire que par ailleurs, le parlement discute et s'arrange derrière les portes closes des commissions sans que la discussion des grandes questions

qui taraudent la société ne se reflète en son sein. D'autant, que ni le citoyen, ni même la société civile, ne possède un quelconque moyen de participer, ni même d'influencer, à quelque niveau que ce soit, la décision politique.

Dès lors, comment rapprocher l'Etat des citoyens et surtout appréhender les difficultés auxquelles est aujourd'hui confrontée la jeunesse ? Sans nul doute, le débat politique engagé entre les élus et la société civile permet de mieux prendre en compte les besoins et aspirations des citoyens.

Mais, en l'état actuel des textes juridiques, rien ne permet de relever ce défi.

Surtout, faut-il souligner, que du moins tel que conçu sur le plan juridique, la représentation parlementaire ne parvient pas à représenter correctement la société. Ou du moins, il y a un décalage entre la demande de démocratie et le modèle représentatif dépassé, mis en place, et qui n'arrive guère à évoluer avec son temps.

De même, en ce qui concerne, la société civile<sup>3</sup>, composée de diverses associations, de syndicats et d'organisations non gouvernementales, celle-ci, certes, dispose, depuis la constitution du 23 février 1989, de la liberté d'association. Et là, plusieurs dispositions juridiques <sup>4</sup> viennent la garantir<sup>5</sup>.

---

3- J-L. Quermonne nous donne la définition la plus commune de la société civile en science politique : "L'ensemble des rapports interindividuels, des structures familiales, sociales, économiques, culturelles, religieuses, qui se déploient dans une société donnée, en dehors du cadre et de l'intervention de l'État." En d'autres termes, la société civile, est ce qui reste d'une société quand l'État se désengage complètement : organisations bénévoles, ligues des droits de l'homme. En bref, tout ce qu'on appelle les corps intermédiaires entre l'État et l'individu, dans la mesure où ils n'émanent pas de l'État. C'est donc tout ce qui est en dehors des institutions gouvernementales, de l'armée, du parlement et des tribunaux.

4- Le droit d'association est reconnu droit fondamental par l'article 20 de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Il a été intégré dans l'ordre juridique interne, suite à l'adhésion de l'Algérie à la DUDH.

5- C.F. Constitution de 1996 : Art. 41 « Les libertés d'expression, d'association et de réunion

Toutefois, l'étude du cadre juridique qui régit la vie associative en Algérie, révèle que la société civile fait face à une réglementation plutôt contraignante qui limite son essor.

Alors, en attendant, un changement au niveau des textes juridiques, il ne nous reste que les questionnements :

Comment établir, des liens et espérer créer des interactions entre le Parlement et la société civile, lorsque les instruments juridiques les régissant relèvent de modèles éculés, qu'il n'existe, par ailleurs, aucun moyen, ou mécanisme juridique, en mesure de permettre un dialogue structuré entre le parlement et les organisations de la société civile ? Comment relever le défi et, surtout, renforcer les canaux de communication et de collaboration entre eux ?

Par conséquent, présentement, face à des instruments juridiques rigides régissant la société civile et le Parlement, il sera, dès lors, particulièrement difficile de trouver des canaux facilitant leurs relations et interactions.

### **I - Cadre juridique régissant la société civile et le parlement**

-Il s'agit à ce niveau de mettre en exergue les ambivalences des textes juridiques, s'agissant, d'une part, de la constitution des associations de la société civile ; et d'autre part, concernant la représentativité du Parlement.

-- D'abord, la société civile fait face à un cadre juridique très contraignant qui entrave l'épanouissement du mouvement associatif. Car, réglementer, c'est aménager, par conséquent, c'est poser des limites à l'exercice de la liberté d'association. Et à ce propos, le mouvement associatif se plaint d'une sont garanties au citoyen. » De même, l'article 43 « Le droit de créer des associations est garanti. L'Etat encourage l'épanouissement du mouvement associatif. La loi détermine les conditions et les modalités de création des associations

bureaucratie plutôt tatillonne qui empêche la constitution d'un grand nombre d'association.

Est-ce à dire que c'est le régime juridique de constitution des associations qui est en cause ?

-Par ailleurs, il faut reconnaître que le cadre juridique concernant la représentativité du parlement contient des dispositions qui se contredisent et finissent par le séparer de sa base sociologique.

Par conséquent, il suit ce qui précède, que d'une part, la société civile se trouve entravée dans son essor ; et d'autre part, que le parlement est, également, séparé de sa base sociologique.

#### **A- Cadre juridique régissant la société civile**

-C'est la loi n° 90 -31 du 04/12/1990 relative aux associations<sup>6</sup> qui est venue préciser le régime juridique et les conditions de constitution des associations. -

Ce texte a mis en vigueur, en même temps, deux régimes juridiques<sup>7</sup> :

-- Le régime préventif réservé aux associations étrangères qui nécessite une autorisation préalable appelée « agrément ».

-- Le second réservé au mouvement associatif local ou national que nous appellerons par commodité « régime de la déclaration préalable », bien qu'il ressemble par beaucoup d'aspects aux techniques préventives.

---

6- C.F. J.O.R.A.D.P. N°53 du 05/12/1990. Page 1438.

7- A travers le monde, il existe un troisième régime : Le régime répressif, qui malgré le terme « répressif » utilisé, reste le plus favorable aux libertés publiques, puisque seuls les abus sont réprimés. Il est basé sur le principe qu'une association se constitue librement à partir du moment où elle respecte les conditions énoncées dans les lois pénales. La France applique ce type de régime.

Pourquoi sommes-nous restés circonspect au sujet de cette technique ?

C'est, qu'en fait, elle s'inspire d'une solution reprise d'un cas français qui a donné lieu à une crise qui a opposé, en 1971, les autorités politiques et le Conseil constitutionnel français.

Voilà ce que nous en dit Jean Rivero<sup>8</sup> à ce propos: « L'administration a essayé de greffer, sur le système de la déclaration, une technique de prévention plus directe. Elle a tenté d'utiliser, à cet effet, le seul pouvoir que le procédé lui laisse : la délivrance du récépissé au déclarant. Le préfet de police, sur instructions du ministre de l'Intérieur, l'a refusée à une association que celui-ci estimait subversive. Saisi d'un recours contre ce refus, le tribunal administratif de Paris en a prononcé l'annulation, confirmant ainsi le caractère lié de la compétence administrative pour la délivrance du récépissé ». Il ajoute, un peu plus loin : « Battu sur le terrain jurisprudentiel, le ministre a cherché une revanche sur le terrain législatif : le Parlement adoptait le 30 juin 1971 un projet de loi modifiant les dispositions de la loi du 1er juillet 1901 sur la déclaration des associations (validation législative).

(...)Le Conseil constitutionnel, dans sa décision précitée du 16 juillet 1971, a jugé que ce contrôle était contraire aux principes fondamentaux de la loi de 1901, donc inconstitutionnel »<sup>9</sup>. Ce dernier a, ainsi, confirmé son autonomie par rapport au régime préventif.

Par conséquent, selon Jean Rivero, si le régime de la déclaration préalable est souvent présenté comme une modalité du régime préventif, en réalité, il en est bien distinct.

---

8- C.F. son livre sur « Les libertés publiques ». P.U.F. 1973. Paris. P.196.

9-Idem. P. 197.

-Voyons, maintenant, comment la loi n° 90 -31 du 04/12/1990 a aménagée le cadre juridique dans les deux cas :

--1°Le régime réservé aux associations locales et nationales

-Il faut préciser qu'existe un cadre général 10 valable pour toute constitution d'association à caractère nationale ou locale et quelques particularités pour les syndicats professionnels.

### **a) Le cadre général**

Au préalable, nous tenterons de cerner la notion d'association, puis, nous aborderons la procédure et les conditions de sa constitution.

Aux termes de l'article 2 de la loi, l'association est définie comme une convention passée par des personnes physiques ou personnes morales qui se regroupent sur une base contractuelle en vue de la promotion d'une activité et dans un but non lucratif.11.

Elle se constitue librement à l'issue d'une assemblée générale constitutive et par un minimum de quinze membres. Ces derniers mettent en commun leurs savoir-faire ou leurs moyens, leur temps, soit au service des autres, soit pour défendre une cause. Leur participation peut prendre diverses formes : professionnelle, culturelle, sportive, sociale, éducative et religieuse.

-Par ailleurs, l'association peut prendre plusieurs formes : union, fédération ou confédération. Quant à celle, reconnue d'intérêt général ou d'utilité publique, elle peut bénéficier de subventions accordées par l'État12.

---

10- Il faut noter que les règles concernant la constitution du dossier, les droits et obligations et le statut, sont identiques pour toutes les associations.

11-En France, l'association se définit selon l'article 1 de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association comme « [...] la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices. Elle est régie, quant à sa validité, par les principes généraux du droit applicables aux contrats et obligations ».

12- C.F. Article 30 de la loi n°90-31 du 04/12/1990.

Enfin, au titre des articles 32 à 38 de la loi, la suspension ou la dissolution d'une association peut être, volontaire ou prononcée par voie judiciaire, sur demande de l'autorité publique ou sur plainte d'un tiers, dans deux cas : lorsque son activité contrevient aux lois en vigueur et lorsqu'elle exerce une activité autre que celle prévue dans son statut.

- En ce qui concerne la procédure et les conditions de constitution des associations à caractère national ou local dans la loi n°90-31 du 04/12/1990, l'Algérie semble avoir, à priori, retenu le régime de la déclaration préalable.

Mais c'est, seulement, en apparence, que ce système se rattache au régime de la déclaration préalable, car une lecture plus attentive de la suite des dispositions révèle une procédure plus compliquée et des conditions qui le rapprochent, par beaucoup d'aspects, au régime préventif.

Quelle est cette procédure et quelles sont ces conditions ?

--D'abord, il y a une démarche à faire qui est le dépôt d'un dossier de déclaration de constitution d'une association auprès de l'autorité publique concernée (qui peut-être soit le wali, soit le ministre de l'intérieur, en fonction de la vocation de l'association)<sup>13</sup>.

-- Après le dépôt, l'administration procède à un examen de conformité du dossier avec les dispositions de la loi ; et ce, dans un délai n'excédant pas soixante jours. A ce propos, elle vérifie les conditions nécessaires pour être membre ; autrement dit, elle est autorisée à contrôler l'âge puisque la loi exige la majorité, la nationalité algérienne, la jouissance des droits civiques et politiques de ses membres et enfin que ces derniers n'aient pas eu une attitude contraire aux intérêts de la lutte de libération nationale. Là, il faut

---

<sup>13</sup>- C.F. Article 7 de la loi n°90-31.

convenir que ces conditions d'ordres juridiques ne posent pas de problèmes et sont aisément contrôlables. En revanche, celles posées par l'article 5 sont nettement plus difficiles à mettre en œuvre et donc susceptibles d'une application à géométrie variable.

De manière classique, cette disposition énonce qu'« est nulle de plein droit, l'association, fondée sur un objet contraire au système institutionnel, établi, à l'ordre public, aux bonnes mœurs ou aux lois et règlements en vigueur ».

D'emblée, il faut convenir que la formulation est trop vague. Et rien n'assure que son application ne soit pas l'objet d'arbitraire de ceux qui en auront la charge.

Certes, la notion d'ordre public, qui est difficile à cerner, trouve, toutefois, une définition en droit administratif<sup>14</sup>, alors que celle de bonnes mœurs reste à préciser.

Par conséquent, l'administration est habilitée à contrôler préalablement la régularité des statuts, la licéité de l'objet ou sa non contrariété avec les bonnes mœurs...etc....

-- Par ailleurs, une fois l'examen de conformité effectué, existe dans la loi un écueil de taille : à cet égard, l'article 7 prévoit que l'association n'est régulièrement constituée qu'après la délivrance d'un récépissé d'enregistrement de la déclaration de constitution par l'autorité publique compétente.

Ici, la loi a greffé une condition supplémentaire : la délivrance d'un récépissé d'enregistrement est la condition de la régularité de la constitution

---

<sup>14</sup>-Elle recouvre « le bon ordre, la sécurité, la salubrité et la tranquillité publique ». C'est, du moins la formule consacrée pour la police municipale, dans le code communal algérien.

de l'association. Donc, ce récépissé au déclarant devient, en quelque sorte, un sésame, sans lequel, l'association n'est pas régulièrement constituée. Sa constitution n'est légale que si elle obtient le fameux récépissé.

De surcroît, le récépissé est nécessaire pour comptabiliser le délai de soixante jours prévu par la loi.

Ainsi, la déclaration ne suffit pas, ce qui nous éloigne en fait du régime de la déclaration préalable. De même, si l'obtention du récépissé d'enregistrement est une condition d'existence légale de l'association, cela nous rapproche du régime préventif.

La loi n°90- 31 a, par conséquent, greffé, sur le système de la déclaration, une technique qui se rapproche de la technique de l'agrément, caractéristique du régime préventif.

Par ailleurs, l'autorité saisie, doit-elle, obligatoirement, donner le récépissé qui permet de prouver que le requérant est en règle ? En d'autres termes, dispose t'elle d'un pouvoir lié ou discrétionnaire ?

Ici la loi souffre d'ambiguïtés : En effet, d'un côté, l'article 8 de ladite loi semble restreindre sa compétence, puisque l'autorité saisie doit examiner la conformité du dossier par rapport aux dispositions de la loi (en l'occurrence, par rapport aux articles 4 et 5). Ce qui est sûr c'est que ce n'est certainement pas une formalité à remplir : l'autorité publique peut surseoir, sous prétexte d'irrégularités, à la délivrance du récépissé. En effet, si elle estime que l'association n'est pas en conformité avec la loi, elle saisit, huit (8) jours au plus, avant l'expiration du délai prévu<sup>15</sup> pour la délivrance du récépissé d'enregistrement, la chambre administrative de la cour territorialement

---

15- Le délai prévu pour la délivrance du récépissé d'enregistrement est de soixante jours.

compétente, laquelle doit statuer dans les trente jours de la saisine<sup>16</sup>. Dans ce cas, le juge est appelé à statuer sur le fond, c'est -à -dire sur la légalité de l'association.

Par conséquent, la procédure de la déclaration, par cette voie, abouti à un contrôle préventif de légalité par le juge administratif.

En revanche, si elle n'a pas saisi la juridiction administrative, l'association est considérée régulièrement constituée à l'expiration du délai nécessaire à la délivrance du récépissé d'enregistrement, autrement dit, soixante jours après le dépôt du dossier. A cet effet, le texte précise que le silence de l'administration équivaut à l'acceptation de la constitution.

Mais ce n'est pas aussi simple : Comment établir qu'une association a déposé un dossier de déclaration de constitution puisque rien ne vient le prouver ? Aucun début de preuve de dépôt, ni même de trace de dépôt n'est mis en sa possession du déclarant Par ailleurs, aucun moyen de recours juridique n'est en possession du déclarant.

- Enfin, une fois le fameux quitus délivré, il reste l'accomplissement de formalités de publicité dans un quotidien national, afin que la constitution de l'association soit opposable à l'égard des tiers. Elle implique, donc, préalablement la délivrance du récépissé d'enregistrement de la déclaration.

-b) En ce qui concerne la procédure d'instruction des dossiers de demande de constitution de syndicats autonomes, quelques particularités sont toutefois à noter :

Celle-ci est prévue par la loi n° 90-14 du 2 juin 1990, notamment son article 8 qui prévoit la délivrance d'un récépissé après le dépôt du dossier, le

<sup>16</sup>- C.F. Article 8 de la loi n°90-31 du 04/12/1990.

délai est écourté à un mois au lieu de 60 jours. Ses articles 9 et 10 sont relatifs au contenu du dossier et aux instances réceptrices (wali pour les syndicats à caractère régional, ministère du Travail pour les syndicats à caractère national), et enfin son article 21 qui détaille les grands chapitres de ce que devrait être le statut d'un syndicat (canevas de statut).

La valeur juridique du récépissé de dépôt de dossier délivré par le wali ou le ministère du travail pose problème dans la mesure où, dans la pratique, ce récépissé est assimilé à un agrément. La non -délivrance de ce récépissé signifie pratiquement « non -agrément pour non conformité à la loi ». Alors que seule une instance judiciaire, d'après les dispositions de la loi n°90-14 du 2 juin 1990, devrait pouvoir se prononcer en dernier recours, sur la non conformité à la loi d'un projet de création de syndicat. De même, la convention n° 87 de l'Organisation internationale du travail (OIT) relative aux libertés syndicales et à la protection du droit syndical, ratifiée par l'Algérie dès 1962, n'exige qu'une simple déclaration de constitution déposée auprès de l'autorité nationale compétente<sup>17</sup>.

-Et pourtant, beaucoup d'associations se plaignent de la non délivrance de ce récépissé d'enregistrement, devenu par la force des choses, un fameux sésame ; et, par voie de conséquence, cela entraîne la paralysie de leurs activités.

---

17- Les libertés syndicales sont garanties par les instruments internationaux, ratifiés par l'Algérie, notamment le Pacte international sur les droits civils et politiques, le Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels, ainsi que les conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT) : C.F. Son article 2 : Les travailleurs et les employeurs, sans distinction d'aucune sorte, ont le droit, sans autorisation préalable de constituer des organisations, à la seule condition de se conformer aux statuts de ces dernières.

L'ambiguïté doit être, nécessairement, soulignée : lorsque la loi<sup>o</sup> 90-31 utilise les termes suivants : « dépôt de la déclaration de constitution », « récépissé d'enregistrement », elle oriente vers une fausse piste : le régime de la déclaration préalable. Dans cette hypothèse, l'exercice de la liberté est subordonné à une démarche auprès de l'autorité publique dans le but de l'informer. Et, dans ce cas, celle-ci, n'a qu'un rôle passif : elle enregistre seulement, la déclaration et doit donc délivrer le récépissé puisque le déclarant s'est conformé à la loi.

Or, en Algérie, les textes lui ont greffé une condition supplémentaire : le récépissé s'est transformé en une sorte d'autorisation préalable ; autrement dit, s'est opéré un glissement par greffe entre deux régimes juridiques de constitution des associations :

- le régime de la déclaration préalable ;
- et le régime préventif.

Par conséquent, il est devenu un régime intermédiaire qui est susceptible d'entraver l'essor du mouvement associatif.

## **2°- Le régime préventif réservé aux associations étrangères**

-Dans ce cas, la constitution d'une association est soumise à l'octroi d'une autorisation préalable de la part des pouvoirs publics. Ce qui tend de ce fait à limiter la vie associative. Cette procédure est applicable pour les associations étrangères établies en Algérie.

Ainsi, au sein même de la loi n°90-31 du 04/12/1990, les associations étrangères sont soumises à un régime distinct puisque un agrément préalable doit être, obligatoirement, délivré par le ministre de l'intérieur.<sup>18</sup>

18- C.F. Article 40 alinéa 2 de la loi n°90-31 du 04/12/1990 relative aux associations. Précitée.

Celles-ci sont définies<sup>19</sup> comme celles dont le siège se trouve à l'étranger ou celles dont le siège se trouve sur le territoire national mais dont les dirigeants sont partiellement ou totalement étrangers<sup>20</sup>.

Elles sont, par ailleurs, soumises à un certains nombres d'autres conditions assez strictes<sup>21</sup> dont le non respect peut entraîner le retrait de l'agrément. En effet, l'autorité publique garde un droit de surveillance sur les activités de l'association, en ayant la possibilité d'intervenir à tout moment.

-Quelques particularités sont, toutefois, à relever pour certains cas :

-C'est le cas, en l'occurrence, des associations religieuses d'un culte autre que musulman qui sont, désormais, régies par une ordonnance n°06-02 bis du 28 février 2006<sup>22</sup>. Cette dernière va réitérer les exigences qui existaient dans l'ancienne loi n°90-31 du 4/12/1990 relative aux associations : l'agrément nécessaire à la constitution d'une nouvelle association religieuse, ou si l'association existe, déjà, la mise en conformité de ses statuts aux nouvelles dispositions juridiques. Toutefois, en sus de l'agrément, est préalablement exigé, l'obtention d'un avis (consultatif, faut-il préciser) de la « commission nationale des cultes autres que musulman ». Celle-ci est chargée de le donner dans le mois qui suit sa saisine<sup>23</sup>.

---

19- C.F. Article 39 de la loi n°90-31 du 04/12/1990 relative aux associations. Précitée.

20- Dernièrement, un agrément a été octroyé à la chambre algéro -française de commerce.

21- Telles que la régularité vis à vis de la législation en matière de séjour des étrangers, l'obligation de ne pas modifier son activité initiale, ni que celle -ci porte atteinte à l'ordre public ou au système institutionnel algérien ; l'obligation de fournir certains renseignements, etc.. C.F. Articles 41 à 43 de la loi n°90-31 du 04/12/1990.

22-C.F. Articles 6 & 9 de l'ordonnance n°06-02 bis du 28 février 2006 Fixant les conditions et règles d'exercice des cultes autres que musulman (J.O.R.A.D.P.n°12 du 1er mars 2006.P. 23), approuvée par la loi n°06-09 du 17 avril 2006 (J.O.R.A.D.P.n°27 du 26/04/2006).

23- C.F. Article 9 de l'ordonnance n°06-02 bis du 28 février 2006.

-C'est, également le cas des Organisations Non Gouvernementales internationales. En principe, elles doivent solliciter une autorisation du ministère de la solidarité nationale. Toutefois, leur régime juridique n'est pas très clair, et elles restent simplement tolérées à l'heure actuelle.

### **B- Cadre juridique régissant le parlement**

-Concernant le cadre juridique régissant le parlement, nous limiterons notre travail aux textes qui traitent de sa représentativité ; car, c'est en fait cet aspect qui ne favorise pas les relations entre le parlement et la société civile.

-D'emblée, il faut noter qu'historiquement, dans les démocraties pluralistes, la mise en œuvre du régime représentatif a révélé, à l'origine, une vive tension,<sup>24</sup> qui s'est cristallisée en deux acceptions :

- La première, dite « représentation nationale » est typiquement française.

Ce modèle républicain récuse au nom de l'universalisme toute représentation d'intérêts particuliers ou sectoriels et interdit, par là que l'on pratique toute division au sein du peuple souverain. Il impose que le représentant représente la nation toute entière et exclut, par voie de conséquence, l'idée de représentation –mandat. Donc, il se construit sur une séparation entre la société civile comme lieu du particulier et le politique comme lieu de l'universel, c'est-à-dire qu'il ne se fonde pas sur la ressemblance mais suppose, au contraire, un principe de distinction entre gouvernants et gouvernés. Ceux qui critiquent cette vision mettent en avant l'idée qu'elle favorise une représentation de type « aristocratique ».

24-C.F. Bernard Manin qui met en exergue l'affrontement idéologique qui s'est cristallisé entre fédéralistes et anti-fédéraliste et qui était perceptible au niveau de la discussion autour de la Constitution de Philadelphie de 1787. Il cite à ce propos, un anti-fédéraliste, Melancton Smith, pour qui les représentants : «...doivent être l'image exacte du peuple » In « Principes du gouvernement représentatif ». Flammarion. Paris. 1996. P.145.

- La deuxième, qui relève du modèle anglo-saxon, peut admettre la représentation d'intérêts particuliers. A contrario, elle n'exige pas de séparation entre la société civile, domaine du particulier, et le politique comme lieu de l'Universel. Elle est appelée actuellement par une partie de la doctrine « représentation -miroir ». <sup>25</sup>

Puis, progressivement, au cours de la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, ce régime représentatif, a eu à subir une transformation induite par l'extension du suffrage universel. Ce fut, donc, sur le plan universel, le passage du gouvernement représentatif vers la démocratie représentative.

Mais, comment s'est effectuée cette transformation ?

A cet égard, il est possible de mettre en exergue deux traits :

--d'un côté, la démocratie représentative naît de la dynamique induite par l'accroissement graduelle des droits de suffrage et d'éligibilité. Par conséquent, c'est le gouvernement représentatif, originellement aristocratique, qui va se démocratiser grâce à l'égalité politique qui découle du suffrage universel.

-- d'un autre côté, ce qui caractérise la démocratie représentative et la distingue du gouvernement représentatif, c'est aussi, une exigence de présence <sup>26</sup>. Or, cette revendication de présence est un élément de la vie démocratique, qui admet, non seulement, que le peuple soit une réalité sociologique, mais qu'il existe, également, des intérêts particuliers et représentables. La représentation n'est pas une substitution, mais une manière de s'identifier avec le représentant.

---

25- C.F. Pierre Rosanvallon « Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France. » Gallimard. Paris. 1998. P. 347 à 353

26-Cette dernière va connaître une radicalisation avec la revendication d'une représentation ouvrière séparée dans la France des années 1860 ; Ce fût, même, récurrent, tout au long du 19<sup>e</sup> Siècle ; puis, bien plus tard, avec les revendications de droits spécifiques de représentation revendiqués par certains groupes marginalisés (femmes, minorités...)

Elle répond, donc, à un désir d'identification entre représentants et représentés qui se traduit, sur le plan fonctionnel, en une conception de la représentation proche du droit privé : la représentation -mandat.<sup>27</sup> En d'autres termes, voter, c'est non seulement, sélectionner un candidat pour être élu à l'assemblée, mais également, exprimer une préférence pour quelqu'un dont les idées sont proches. En d'autres termes, c'est choisir quelqu'un de proche de ses propres positions.

Il s'ensuit, naturellement, que cette mutation de la représentation a posé moins de problème au modèle anglo-saxon qu'au modèle républicain.

Qu'en est-il, alors, du droit algérien, lui qui a hérité du modèle républicain français ? Autrement dit, à t'il suivi cette évolution ?

Notons d'emblée, au sein même du texte constitutionnel de 1996, deux dispositions apparemment contradictoires :

- L'article 105, hérité des précédentes constitutions<sup>28</sup> et qui consacre le principe du mandat national. Or nous savons que sur le plan de la théorie constitutionnelle, le principe du mandat national<sup>29</sup> implique, non seulement, l'indépendance de l'élu à l'égard du collège électoral; dès lors, tout mandat impératif est nul ; mais également, que le représentant représente la nation entière dans son unité et son indivisibilité.

- et l'article 100 qui enjoint au Parlement de rester fidèle au mandat du peuple, et même si le Conseil Constitutionnel a donné une interprétation

---

27-En démocratie représentative, Carl Schmitt appelle ce concept de représentation -mandat issu du droit privé « Stellvertretung ».

28- Notamment la Constitution de 1976 dans son article 132 et celle de 1989 dans son article 99.

29- Le mandat national est la conséquence juridique de la théorie de la souveraineté nationale, et de son corollaire, le régime représentatif.

restrictive de cette disposition <sup>30</sup>, nul doute qu'elle nous rappelle l'idée d'un mandat donné par le peuple.

Laquelle des deux dispositions va prévaloir dans la mise en œuvre juridique ?

-De même, le droit positif algérien va refléter cette évolution dans ce qu'elle a de contradictoire :

-Ainsi, à la loi portant statut du député du 20 août 1989, dont l'article 20 tentait d'ancrer le député dans sa circonscription électorale, la réponse du Conseil Constitutionnel ne s'est guère fait attendre, estimant que celle loi a investi le député de missions « outrepassant l'objet de son mandat national ».

Sa position sera réitérée dans son avis du 13 mai 2000 <sup>31</sup>.

De surcroît, ce principe sera, moult fois, réaffirmé par le Conseil Constitutionnel (dont la position sera constante)<sup>32</sup>.

---

30- Cf. son avis n° 04 du 13 juin 1998. JORADP n° 43 page 3, où il note : « Considérant qu'en disposant à l'article 100 de la Constitution que(...), le constituant entendait qu'en légiférant, le Parlement (APN et Conseil de la Nation) concrétise sa fidélité envers le peuple, source de son pouvoir, et veille en même temps, à répondre à ses espérances et aspirations ».

31-C.F. Le règlement intérieur, de l'A.P.N. soumis pour avis au Conseil Constitutionnel, prévoyait la possibilité de constituer des groupes parlementaires « sur la base de leur appartenance politique d'origine à des partis représentés à l'A.P.N.. A cela, le Conseil Constitutionnel répond « ... que l'A.P.N. ne pouvait prévoir des conditions particulières pour les députés sur la base de leur appartenance d'origine à un parti politique dès lors que le mandat du député est national conformément aux dispositions de l'article 105 de la Constitution ».

32- Sans prétendre être exhaustif et épuiser la question, citons, toutefois, une dernière position du Conseil Constitutionnel « Considérant que le constituant a précisé aux termes de l'article 105 de la Constitution que le mandat du membre du Parlement est national... ». C.F. Avis du Conseil Constitutionnel n° 12 du 13 janvier 2001 relatif à la constitutionnalité de la loi n° 01-01 portant statut du membre du Parlement, JORADP n°9.

De même, le règlement intérieur de l'Assemblée Populaire Nationale interdit, purement et simplement, la constitution de groupes parlementaires sur la base de la « défense d'intérêts particuliers, corporatistes ou locaux »<sup>33</sup>.

Enfin, le dernier texte sur le statut du membre du Parlement n'est pas en reste, son article 11 énonce que le membre du Parlement doit « veiller au respect de l'intérêt national qu'il placera au dessus de toute autre considération »<sup>34</sup>.

Toutefois, si le principe du mandat national du membre du parlement est clairement affirmé à maintes reprises, cela reste, du domaine de la pétition de principe. Car, sitôt affirmé, sitôt démenti, le principe du mandat national se verra largement contredit dans sa mise en œuvre par un ensemble de dispositions juridiques en vigueur. Sans nul doute, c'est la généralisation du suffrage universel<sup>35</sup> qui va entraîner et croître l'influence de l'électorat sur l'élu. De même, le système du mandat renouvelable à l'infini<sup>36</sup> et les réélections périodiques, vont sensiblement contribuer à modifier le système du mandat national en mettant l'élu, plus ou moins, sous la pression de ses électeurs.

Ainsi, subrepticement, à un mandat national indépendant va se substituer l'idée d'un mandat électoral responsable. Si cette évolution résulte, de manière générale de la démocratisation de l'élection ; c'est certainement l'amorce d'une parlementarisation du régime introduite à la faveur de la Constitution de 1989 qui va parachever ce processus.

---

33- C.F. Article 51 du règlement intérieur de l'A.P.N. du 30 juillet 2000 :

« (...) Est interdite la constitution de groupes parlementaires de défense d'intérêts particuliers, corporatistes ou locaux. »

34- Cf. Loi n° 01-01 du 31 janvier 2001 relative au membre du Parlement, JORADP n° 9 du 4 février 2001, page 10.

35- Cf. article 101 alinéa 1er de la Constitution de 1996 « Les membres de l'A.P.N. sont élus au suffrage universel, direct et secret ».

36- Cf. article 102 de la Constitution de 1996 « L'Assemblée Populaire Nationale est élue pour une durée de cinq ans.

De même, la reconnaissance des partis politiques<sup>37</sup> fait que le parlement devient le lieu où s'exprime la diversité et la pluralité des opinions politiques. Et dès lors qu'il est demandé au Parlement de donner « une image fidèle du pays », ou une « photographie », la technique électorale la plus congruente reste certainement le scrutin de liste proportionnel<sup>38</sup>. Il va de soi que le choix d'un scrutin de liste proportionnel<sup>39</sup> maximalise l'exigence de représentativité. Et comme le plus souvent ces listes sont confectionnées par les partis politiques, s'installe alors entre la société civile divisée et la société politique, auparavant unies, un intermédiaire (parti politique) qui tente de reconstituer les groupes d'intérêts au sein du Parlement.

Il faut, donc, convenir que la représentation proportionnelle, qui fait que les partis en compétition sont représentés au prorata du nombre de leurs adhérents élus<sup>40</sup>, scelle l'entrée, au sein de l'Assemblée populaire nationale, des groupes parlementaires, désormais reconnus par son règlement intérieur<sup>41</sup>, tandis que des zones déterminées au sein de l'hémicycle leur sont octroyées<sup>42</sup>. Il est clair que, dans ces conditions, le député devient dépendant de ses électeurs qui tentent d'obtenir des faveurs.

-De même, la loi n° 01-01 du 31 janvier 2001 relative au membre du Parlement, reflète aussi, cette évolution dans ce qu'elle a de contradictoire : il est, ni plus ni moins, demandé au Parlement que de rester fidèle au mandat populaire et de refléter correctement ses intérêts concrets !

---

37- Cf. article 42 de la Constitution de 1996.

38- Cf. article 101 alinéa 1 de la Loi n° 97-07 du 6 mars 1997 portant Loi électorale.

39- Par l'article 101 alinéa 1er de la Loi organique relative au régime électoral.

40- Cf. article 102 de la Loi n° 97-07 du 6 mars 1997 portant loi organique relative au régime électoral : « Le mode de scrutin ... donne lieu à une répartition des sièges, proportionnelle au nombre de voix obtenues par chaque liste ». JODAPN n° 12 du 6 mars 1997, page 12.

41- Cf. règlement intérieur de l'APN du 30 juillet 2000, en ses articles 51, 52 et 53.

42- Cf. règlement intérieur, ibid, article 54.

Quoi qu'il en soit se rapprocher des intérêts concrets de la société civile, c'est sans nul doute se rapprocher d'un peuple vivant et actuel, en quelque sorte une représentation-synchrone, mais c'est également s'éloigner, selon une logique implacable, de la représentation de la nation entière.

-En réalité, toute cette ambiguïté relève de l'attachement profond du système juridique algérien au modèle républicain, qui n'est, pourtant, qu'une des versions possibles du gouvernement représentatif, et non la matrice à valeur universelle.

## **II – Relations et interactions entre parlement et société civile**

-C'est la loi n° 01-01 du 31 janvier 2001<sup>43</sup> qui sera la plus explicite en ce qui concerne les relations entre le parlement et la société civile.

En effet, deux de ses dispositions, énoncent que le membre du Parlement doit être, non seulement, l'intermédiaire des citoyens vis-à-vis des instances concernées ; mais également, établir des rencontres avec les citoyens et la société civile.

Ainsi est enjoint clairement au parlement d'établir, d'une part, des relations avec les citoyens ; et d'autre part, des relations avec la société civile.

### **A – Les relations entre le membre du parlement et les citoyens**

Représentant de la Nation, le député est néanmoins ancré dans sa circonscription électorale. A cet égard, la loi relative au membre du parlement assigne au membre du Parlement des missions ambitieuses : il lui est demandé, ni plus ni moins, que de prendre en charge la demande sociale du citoyen en tant que porte-parole des avis et des préoccupations des citoyens. Il est de ce fait l'intermédiaire privilégié avec les autorités.

---

43- C.F: Articles 8 et 9 de la loi n° 01-01 du 31 janvier 2001, relative au membre du parlement.

Mais lui donne t'on les moyens juridiques ?

Au-delà de ce discours rhétorique qui assigne des missions ambitieuses au membre du parlement, très peu de moyens juridiques lui sont accordés pour lui permettre de remplir ces missions.

**-1° Des missions ambitieuses**

Au préalable, il convient, de revenir sur les dispositions de la loi relative au membre du parlement qui soulèvent moult observations.

Sans aucun doute, les missions assignées au membre du Parlement par la loi n°01-01 du 31/01/2001 sont ambitieuses :

--L'article 8, charge le membre du Parlement de porter les préoccupations des citoyens devant les instances concernées aux fins de les sensibiliser et de prendre leur défense.

--Et sur la base de leurs préoccupations, l'article 1044 permet aux députés de « présenter aux autorités concernées des suggestions ».

--Mais, auparavant, comment sera-t-il mis au courant de ses préoccupations ?

A ce propos, l'article 9 énonce que « Le membre du Parlement suit l'évolution, à l'échelle nationale et locale, de la vie politique, économique, sociale et culturelle, à la faveur de rencontres avec les citoyens et la société civile. »

---

44- « Le membre du Parlement peut, sur la base des avis et des préoccupations des citoyens, présenter aux autorités concernées des suggestions sur les questions citées à l'article 9 ci-dessus. »

Donc la loi permet des rencontres entre le membre du Parlement et les citoyens pour ressentir leurs difficultés, comprendre leurs aspirations.

En d'autres termes, il s'agit de défendre les attentes ses électeurs, et même, pourquoi pas, les répercuter dans l'élaboration des lois par le biais de l'initiative. Seulement, cela ne peut être que par le biais de l'initiative dérivée appelée couramment « amendement » ; car faut-il rappeler, l'initiative principale, qu'est la loi, est du ressort quasi-exclusif du lier ministre.

Mais, de manière générale, que convient -il de comprendre par ces dispositions ?

N'est-il pas d'une certaine façon demandé au membre du Parlement d'être le mandataire des citoyens devant les autorités concernées (En fait, quelles autorités ?).

Il est clair que la relation la plus classique, que l'on retrouve dans les démocraties parlementaires libérales, est celle qui fait du membre du parlement, à la fois le médiateur et le porte -parole des préoccupations et des aspirations de ses électeurs et des besoins de leurs circonscriptions.

À titre de représentant de la population, le député est le porte -parole des préoccupations et des aspirations de ses électeurs et des besoins de sa circonscription.

De plus, ce lien entre les citoyens et le parlementaire est un élément essentiel au bon fonctionnement de la démocratie.

En effet, de plus en plus, dans ces démocraties, le parlementaire tend à exercer un rôle d'intermédiaire entre ses électeurs et l'Administration publique.

Ce rôle de médiateur paraît essentiel pour tenter d'aider à corriger quelque injustice dont peuvent être victimes les citoyens face à la bureaucratie de l'administration.

C'est pour cela que l'accent est de plus en plus mis sur son rôle d'intercesseur. Mais, au-delà des services personnels qu'il peut rendre à ses propres électeurs, lorsqu'il intervient auprès d'une institution publique pour obtenir une information ou appuyer une démarche, ce rôle doit se généraliser afin de jeter des passerelles entre le citoyen et l'administration. Par ce biais le parlementaire peut avoir connaissance des dysfonctionnements de l'administration et poser des questions pertinentes aux membres du gouvernement. Cette démarche est la plus connue des parlementaires qui savent, non seulement, l'exploiter, mais surtout, quels sont les bénéfices électoraux qu'ils peuvent en soutirer. A cet égard, beaucoup d'élus prévoient des audiences pour recevoir les doléances des citoyens.

-Par ailleurs, à notre époque, l'utilisation de l'email accélère considérablement les contacts entre les électeurs et leurs représentants. Cette solution de contacter directement les députés, en évitant les frais de voyage et les pertes de temps, revêt, désormais, une grande importance.

### **-2° Des moyens limités**

Telle que conçue, cette loi n°01-01 du 31/01/2001 suscite beaucoup d'interrogations ; En d'autres termes, le membre du Parlement, dispose-t-il de possibilités réelles pour porter, transmettre les revendications des citoyens ? Ce texte lui donne t'il les moyens de sa politique ?

De plus, la loi évoque des rencontres entre le membre du Parlement et les citoyens ; Donc, il faut aménager un lieu pour ces rencontres... A-t-il prévu ce lieu ?

Aucune précision n'est apportée, le texte se contentant de ces quelques formules vagues. Donc, aux missions assignées ne correspondent pas toujours des moyens juridiques efficaces à même d'y répondre.

-Les moyens octroyés sont en fait restreints à quelques possibilités :

-a) D'abord, les possibilités juridiques restent limités aux moyens classiques tels que les questions écrites ou orales<sup>45</sup> et les interpellations du gouvernement<sup>46</sup>.

A cet effet, on retrouve souvent des députés qui se présentent comme les défenseurs attitrés de leur douar, ou dechra, ou même d'électeurs particuliers à travers les nombreuses questions écrites ou orales adressées aux membres du gouvernement. Ce reflux du particularisme dans les questions orales et écrites était tel qu'une instruction du bureau de l'A.P.N.<sup>47</sup> est venue leur rappeler « ... que la question ne doit pas contrevenir aux dispositions constitutionnelles<sup>48</sup>, c'est-à-dire portant sur des affaires personnelles ou individuelles... »<sup>49</sup>.

---

45-L'article 134 de la Constitution qui pose les principes, autorise trois formes de questions : écrite, orale, question suivie de débat si cela se justifie.

46- Prévues par l'article 133 de la constitution.

47- Cf. Instruction générale n° 8 du 12 juillet 2000 relative aux questions orales et écrites, insérée au JODAPN n° 211 du 20 juillet 2000, page 31.

48- Or l'article 134 de la Constitution dit : « Les membres du Parlement peuvent adresser par voie orale ou en la forme écrite, toute question à tout membre du gouvernement », cette disposition reste vague. De même les articles 68 à 75 de la Loi organique du 8 mars 1999 (précitée) n'apportent aucune précision à ce sujet.

49- Texte en arabe traduit par nous.

-b) Egalement, et tout au plus, en ce qui concerne les autres moyens juridiques mis à la disposition du parlement, il n'existe en fait, que les auditions d'experts par les commissions<sup>50</sup>. Là, le canal se fait essentiellement, soit, par le biais :

-- de commissions permanentes. Celles –ci font parfois appel pour avoir une explication à un individu et à un expert. Ces derniers ne sont, toutefois, pas des citoyens organisés ;

--ou de commissions temporaires. Il s'agit de commissions d'enquêtes<sup>51</sup> qui, pour mener à bien leur mission, bénéficient de pouvoirs d'investigation et procèdent à des auditions<sup>52</sup> de personnalités extérieures,

-De plus, depuis peu, l'A.P.N. a eu tendance à développer ses propres capacités pour lui permettre l'évaluation, en créant un institut d'études et de formation législative, qui avait la faculté de faire appel à des experts indépendants.

-c) Enfin, le lieu pour les rencontres n'est pas prévu :

-Pourtant, fort des expériences étrangères, beaucoup de députés algériens, n'ont pas manqué de mettre en place des permanences afin de

---

50- Règlement intérieur de l'A.P.N. du 30 juillet 2000.

Article 43 : Dans l'exercice de leurs activités, les Commissions permanentes peuvent faire appel à toute personne qualifiée et expérimentée susceptible de les aider dans l'accomplissement de leur mission.

Règlement intérieur du C.N.

Article 38 : Dans l'exercice de leurs activités, les commissions permanentes peuvent faire appel à toute personne qualifiée et expérimentée susceptible de les aider dans l'accomplissement de leur mission.

51- Article 161 de la Constitution, précisé par les articles 76 à 86 de la loi organique susvisée.

52- C.F. Article 83 de la loi organique n° 99-02 du 08 mars 1999 fixant l'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée Populaire Nationale et du Conseil de la Nation ainsi que les relations fonctionnelles entre les chambres du Parlement et le Gouvernement.

cultiver leur représentativité, et soigner leur image auprès des électeurs de leurs circonscriptions électorales. Ce qui les aide à rester plus accessibles aux citoyens, et surtout, à l'écoute de leurs besoins.

La réception dans la permanence constitue un travail de proximité auprès du public et permet de communiquer avec le corps électoral. Pourtant, il ne faut pas se leurrer, les études sur le travail effectué par les permanences montrent que ces dernières servent davantage à enregistrer les doléances et les problèmes personnels qu'à communiquer des points de vue sur l'activité législative des députés.

Par ailleurs, même si dans beaucoup d'Etats, cette activité locale est largement reconnue, à l'instar de la France, pourtant, pays d'origine du modèle républicain, mais qui a su évoluer avec les bouleversements qu'a eu à connaître le gouvernement représentatif ; en revanche, en Algérie aucun texte ne donne un statut juridique à cette permanence ouverte dans la circonscription de l'élu. Celle -ci reste, par conséquent, une institution de fait.

A ce propos, le vice-président du Conseil de la nation, Monsieur Messaoud Chihoub, en a dressé un constat négatif : «Dès leur installation, les membres des permanences promettent monts et merveilles aux citoyens, mais ils n'ont jamais pris en charge les préoccupations des citoyens en raison du manque de moyens financiers. Nul n'ignore que dans d'autres pays, le financement des permanences est à la charge de l'Etat», précise Monsieur Chihoub qui ajoute : «Nous voulons que le député ait un rôle local et nous demandons la levée des blocages juridiques qui enfreignent le travail du député. »<sup>53</sup>

C'est en réalité, la position du Conseil constitutionnel qui est pour le moins ambigu à ce sujet. Pour s'en convaincre, il suffit de suivre les péripéties  
53- C.F. EL WATAN du 15.09.11.

de la proposition de loi portant régime des indemnités et de retraite du membre du Parlement, qui tentait d'ancrer le membre du Parlement dans sa circonscription et de voir quelle lecture en a faite, le juge constitutionnel<sup>54</sup>, en tant qu'interprète officiel de la constitution.

Et là, il est loisible de voir comment ce dernier va soigneusement éliminer toute référence, au niveau des textes, à des permanences locales et à toute indemnité de représentativité.

Ainsi, l'article 6 initial de la proposition de loi prévoyait « une indemnité mensuelle complémentaire de représentativité de mandat et de secrétariat destinée à couvrir les frais liés à l'accomplissement du membre du Parlement de ses obligations parlementaires électorales de mandat » ; c'est-à-dire, plus prosaïquement, il s'agit d'une indemnité perçue au titre des dépenses de secrétariat engagées dans une circonscription électorale.

Or, de l'avis du conseil constitutionnel<sup>55</sup>, un membre du Parlement peut être soit élu, soit désigné, il s'ensuit, alors, que « ...les membres du Conseil de la Nation désignés par le Président de la République pourraient, dans ce cas, être exclus du bénéfice de cette indemnité... »

Poursuivant son raisonnement, le Conseil constitutionnel conclut que dans ce cas, « le législateur aura édicté un traitement inéquitable entre les membres du Parlement, « élus » et « désignés », introduit une ambiguïté

---

54- Avis n° 04 / A.L / CC / 98 du 18 Safar 1419 correspondant au 13 Juin 1998 relatif à la constitutionnalité des articles 4 à 7, 11, 12, 14, 15 et 23 de la loi n°.... du ..... correspondant au ..... portant régime des indemnités et de retraite du membre du Parlement. C.F. JORADP n° 43 du 16 juin 1998. Page 6.

55-C.F. Avis n° 04 / A.L / CC / 98 du 18 Safar 1419 correspondant au 13 Juin 1998 relatif à la constitutionnalité des articles 4 à 7, 11, 12, 14, 15 et 23 de la loi n°.... du ..... correspondant au . portant régime des indemnités et de retraite du membre du Parlement.

quant au sens visé et n'a pas fixé la nature juridique et le sort des moyens liés au secrétariat. »

Naturellement, au motif que cette disposition introduisait une discrimination entre membres élus et non élus, le Conseil Constitutionnel la rejette. Cette indemnité sera ultérieurement transformée en une « indemnité complémentaire mensuelle de représentation »<sup>56</sup>.

C'est, donc, au nom du principe d'égalité entre les membres du parlement que le juge constitutionnel refuse cette disposition ainsi libellée.

On connaît le sort réservé à cette proposition de loi qui sera renvoyée au Parlement et entièrement reformulée par la suite : A sa place, une autre proposition loi relative au membre du parlement sera proposée. Elle comprend une disposition toute aussi vague qu'imprécise, l'article 28. Voici, la lecture et les réserves formulées par le juge constitutionnel, dans son avis<sup>57</sup> :

« 8- En ce qui concerne l'article 28 de la loi, objet de saisine, ainsi libellé:

Article 28 : Il est mis à la disposition du membre du Parlement tous les moyens nécessaires à l'accomplissement de sa mission.

Le règlement intérieur de chacune des deux chambres définit ces moyens.

- Considérant qu'en vertu de cet article, le législateur a prévu la mise à la disposition du membre du Parlement de tous les moyens nécessaires à

---

56- C.F. Article 20 de la Loi n° 01-01 du 31 janvier 2001, JORADP n° 9 du 4/2/2001 page 11.

57- Avis n° 12/ A.L/CC/01 du 18 Chaoual 1421 correspondant au 13 Janvier 2001 relatif à la constitutionnalité de la loi n° 2000-... du ... correspondant au..... portant statut du membre du Parlement. JORADP n° 9 du 4/2/2001.

l'accomplissement de sa mission et renvoyé leur détermination au règlement intérieur de chacune des deux chambres du Parlement ;

- Considérant que si le législateur a compétence pour apprécier les moyens matériels nécessaires au membre du Parlement pour accomplir sa mission parlementaire, il est, en revanche, tenu à ce que ces moyens, y compris l'ouverture d'un secrétariat, ne soient pas en contradiction avec les dispositions des articles 10558 et de l'alinéa 259 de l'article 115 de la Constitution».

Ce sont, donc, les motivations qui ont, au fond, guidé le juge constitutionnel. Ainsi, sa réticence provient du fait qu'il n'arrive pas à se départir d'une vision étriquée et dépassée de la représentation...

### **B- La relation Parlement –société civile**

-Par delà, l'ambiguïté de la position du juge constitutionnel algérien, qui a du mal à suivre la transformation démocratique des institutions représentatives, surtout à travers la corrélation entre représentation et société civile ; il va de soi que la représentation a besoin d'être reliée à la société civile à travers les associations, qui expriment des revendications particulières : et cela lui permet de rester en contact avec le public.

Il est, même, établi, de plus en plus, de part le monde, que l'institution parlementaire se doit d'être la principale interface entre l'État et la société civile.

---

58- C.F Article 105 de la constitution : « Le mandat du député et du membre du Conseil de la Nation est national. Il est renouvelable et non cumulable avec d'autres mandat ou fonction. »

59-L'alinéa 2 de l'article 115 de la Constitution dispose : « Le budget des deux chambres, ainsi que les indemnités des députés et des membres du Conseil de la Nation, sont déterminés par la loi. »

Quoi qu'il en soit, il est essentiel de faire participer la société civile aux prises de décisions qui la concernent en vue d'appliquer une bonne gouvernance.

Par ailleurs, le parlement à plus intérêt à privilégier le dialogue avec les représentants de groupes organisés.

A cet effet, il convient de reconnaître que l'association apporte un éclairage des problèmes plus proche de la société. Ce qui doit, en principe, pousser à favoriser les relations entre elle et le Parlement.-

Actuellement, elle a très peu d'influence sur lui dans la mesure où les textes juridiques régissant le Parlement ne mettent pas en place des canaux interactifs.

En effet, si dans les règlements intérieurs respectifs de l'A.P.N. et du C.N. les commissions peuvent, lors de leurs travaux sur un projet de loi, auditionner des personnes expertes et tenir compte de leurs opinions. Néanmoins, elles ne sont pas obligées d'entendre des représentants de la société civile. En fait, il n'existe aucun cadre de concertation avec des groupes organisés.

Les textes de loi régissant le Parlement font simplement allusion à la société civile. Certes, pour la première fois, un texte juridique parle expressis verbis de la société civile. En effet, l'article 9 de la loi relative au membre du parlement, évoque les contacts que l'élu entretient, dans l'intervalle entre deux élections, avec « la société civile ».

De toute façon, selon la loi du 31/01/2001, le Parlement ne peut s'affranchir de prendre en charge les intérêts concrets de la société civile, car conçu comme un relais nécessaire. Pour cela, Il conviendrait, alors, d'instaurer des

canaux au sein du parlement lui-même, pour permettre cette participation.

A cet égard, les organisations de la société civile, peuvent jouer un rôle important dans l'aide aux parlementaires, et ce, en leur fournissant l'expertise technique et les connaissances nécessaires pour prendre des mesures concrètes.

C'est pour cette raison qu'il apparaît indispensable de passer du stade d'une concertation ad hoc à un dialogue institutionnalisé.

Il faut donc un lieu et lien adéquat entre les élus et les acteurs de la société civile ; en d'autres termes, un espace de dialogue et des mécanismes qui permettent un dialogue permanent et structuré entre les parlementaires et les organisations de la société civile.

Il s'agira, alors, de systématiser la contribution des représentants de ces instances au débat parlementaire grâce à deux modalités :

- Créer un lieu permanent de dialogue entre le Parlement et les acteurs de la société civile, afin que ces derniers interviennent régulièrement et échangent leurs expériences et leurs analyses avec celles des parlementaires.

- Organiser un lien constant qui prendrait la forme de débats avec des organisations non gouvernementales et d'autres associations sur des thèmes choisis par le Parlement, avant ou après la session. Des réunions pourraient se tenir sur certains thèmes précis pendant toute la législature. Il pourrait prendre la forme d'un forum ou de journées d'étude. D'ailleurs, en pratique, les deux chambres du Parlement prennent, fréquemment, des initiatives sous forme de journées d'étude, d'ateliers de travail, qui permettent, parfois, le rapprochement avec la société civile. Toutefois, il faut convenir que ces

journées, malgré leur importance en tant qu'espace général de débat, n'ont qu'un impact limité.

Certes, ce genre de solution présente, néanmoins, ces propres avantages :

- il est de nature à développer l'engagement citoyen ;
- il apporte un éclairage des problèmes plus proche de l'homme ;
- les parlementaires peuvent tirer en tirer profit pour mieux exercer leurs fonctions ;
- il confère un surcroît de légitimité à l'institution parlementaire.

-Par ailleurs, il faut insister sur le fait que l'implication de la société civile, au niveau de l'élaboration de la loi, soit institutionnalisée. Car, en l'état actuel des textes juridiques, la société civile, en tant que telle, n'a pas accès aux commissions parlementaires et, ne participe en aucune manière au processus d'élaboration des lois, par conséquent, elle ne peut influencer positivement la qualité des textes juridiques.

Il s'agira, alors, de formaliser des relations entre la société civile et le Parlement en renforçant les modalités juridiques de la participation de la société civile aux différentes étapes de l'exercice législatif. Dans un premier temps, codifier, au niveau du règlement intérieur, l'audition, par les commissions parlementaires, d'acteurs de la société civile, en tant que groupe organisé, permettrait certainement de pérenniser cette participation.

Par conséquent, l'institution parlementaire à tout intérêt à privilégier le dialogue avec les représentants de groupes organisés et leur permettre, également, de prendre part, au sein des commissions, aux débats,

particulièrement, ceux portant sur le budget ; Et même, pourquoi pas, l'élargir aux autres textes de lois. Il est évident, que cette implication ne peut intervenir que lorsque le projet de loi est débattu au sein des commissions parlementaires.

Toutefois, on ne peut s'empêcher, de poser une dernière question : celle de savoir si la société civile est suffisamment organisée pour contribuer à améliorer la qualité du travail du Parlement ?

-Enfin, il est, également, possible de s'inspirer de quelques mécanismes mis en place par d'autres institutions parlementaires pour favoriser cette interaction :

A cet effet, dans d'autres parties du monde, la société civile peut peser de son poids au point d'entraîner une modification d'un texte juridique et, parfois même de susciter, éventuellement, un nouveau texte de loi.

Là, les expériences sont multiples de parlements qui entreprennent un vrai travail de terrain en se rapprochant des représentants de la société civile en vue de les consulter sur les grandes questions qui les intéressent directement ; Et parfois, en les requérant en vue d'une expertise en amont dans l'élaboration des lois.

Certains parlements invitent des personnes morales, ou même parfois, de simples particuliers, à faire des propositions dans la presse et les autres médias, y compris sur le site Web du parlement. Surtout, qu'actuellement, le public peut obtenir des informations sur les projets de loi grâce à la presse, à Internet, et à diverses publications, avant qu'ils ne soient soumis au Parlement.

D'autres considèrent les associations civiles ou les ONG spécialisée dans des questions ou des domaines spécifiques comme les structures les plus aptes à transmettre les points de vue de la société civile. C'est la raison pour laquelle ils invitent tout particulièrement les organisations censées concernées par un texte de loi donné ou par une enquête en cours à faire des propositions. C'est la méthode choisie par le parlement turc lors de consultations à grande échelle sur la révision du code pénal en 2004. -

Dès lors, en conclusion, il faut souligner que ces expériences sont, néanmoins, restreintes, et en réalité, dans beaucoup de pays, les parlementaires éprouvent une certaine méfiance à l'égard des représentants de la société civile, car ils ont l'impression que ces derniers s'interposent entre eux et le peuple. C'est que le Parlement représente aussi la société civile, et détient de surcroît, une légitimité particulière car articulée sur le suffrage universel. Alors, parfois, les rapports entre eux sont tendus. Pourtant, il n'est pas de question de les mettre en concurrence, mais, seulement, de souligner leur complémentarité. Quoi qu'il en soit, il faut souligner que la démocratie représentative reste le cadre de légitimité indépassable.