

LA SITUATION DE LA CONSTITUTION DE 1989 ENTRE LE 11 JANVIER 1992 ET LE 16 NOVEMBRE 1995 **

*M. BOUSSOUMAH **

Entamé en 1989 avec la révision de la Constitution du 22 novembre 1976, le processus démocratique est parasité dès le départ. Partant du faux postulat qu'il y a eu modifications et non changement de la loi fondamentale, le pouvoir estime inutile de renouveler dans la foulée du referendum du 23 février 1989 les organes constitutionnels, Présidence de la République et A.P.N., élus respectivement en 1988 et 1987 sous l'étiquette du parti unique, afin de se conformer à la nature pluraliste du nouveau cours politique. Même le mandat des assemblées locales qui expirait en décembre 1989 est prorogé de six (6) mois au motif que le paysage politique est en voie de recomposition. Organisées finalement le 20 juin 1990, les élections communales et wilayales sont remportées par le F.I.S. Latente depuis les événements d'octobre 1988, la crise politique s'aggrave du coup. Fort de sa victoire, le F.I.S. radicalise ses positions. Avec d'autres petites formations politiques, il réclame avec insistance l'organisation d'élections législatives anticipées. Le président de la République accepte le principe de leur tenue durant le premier trimestre de 1991 sous réserve de la réunion de certaines conditions. Mais la guerre du Golfe retarde l'échéance prévue. Finalement, le scrutin est fixé au 27 juin 1991 pour le premier tour et trois semaines plus tard pour le second tour.

L'adoption par l'A.P.N., sur proposition du Gouvernement Hamrouche, du scrutin uninominal majoritaire à deux tours, et concomitamment d'un nouveau découpage électoral, est récusée par de nombreuses formations politiques dont le F.I.S. Celui-ci réclame avec force le retrait des lois nouvelles. Il pense y parvenir en déclenchant une grève générale qui tourne à l'insurrection. L'état de siège est proclamé, le Gouvernement Hamrouche démissionne et les élections sont, derechef,

* Professeur Agrégé à la Faculté de Droit d'Alger.

** Communication faite aux journées Mustapha CHAKER organisées par l'Association Tunisienne de Droit Constitutionnel (avril 1996).

reportées. Les principaux dirigeants du F.I.S. sont arrêtés; lors de la conférence de Batna, le F.I.S. se dote d'une nouvelle direction provisoire. Le Chef du Gouvernement, Sid Ahmed Ghazali, organise, durant l'été, deux rencontres avec les partis politiques pour préparer les élections. Le nombre des circonscriptions électorales est revu à la baisse : il passe de 541 à 430. Le premier tour du scrutin est fixé au 26 décembre 1991. Après des tergiversations, le F.I.S. entre en lice en présentant des candidats dans toutes les circonscriptions, alors que le vieux parti du F.L.N. vient juste après lui avec 429 postulants. Malgré la perte d'un peu plus d'un million de voix par rapport aux élections locales, le F.I.S. arrive en tête. Il obtient 188 sièges, le F.F.S. 25 sièges et le F.L.N. 15. Comme il est en ballottage favorable dans la plus part des circonscriptions, le F.I.S. risque d'avoir la maîtrise absolue de l'A.P.N. à l'issue du second tour.

Les grandes manœuvres commencent. Le F.F.S. est le premier à dénoncer les magouilles du F.I.S. lors du scrutin. Le Comité National de Sauvegarde de l'Algérie (C.N.S.A.) voit le jour pour défendre la préservation de l'ordre constitutionnel et démocratique; il regroupe en son sein l'U.G.T.A, l'U.N.E.P, la L.A.D.H, etc... Quelques partis dont le P.A.G.S. et le R.C.D. demandent l'arrêt du processus électoral. D'autres, dont le F.F.S, le F.L.N, le P.R.A, HAMAS et ENAHDA réclament, au contraire, la poursuite du processus électoral. Alors qu'on s'achemine vers la fin de la campagne électorale du second tour, ouverte le 3 janvier 1992, et que les partis sont dans l'attente des décisions du conseil constitutionnel sur les recours introduits à propos des résultats de nombreuses circonscriptions, le Président de la République annonce publiquement, le 11 janvier 1992, la démission de son poste et, de façon incidente, la dissolution de l'APN. Les principaux organes de l'Etat sont donc dans l'incapacité juridique d'agir. Inédite en droit constitutionnel, cette situation curieuse pouvait être dénouée par le Conseil Constitutionnel grâce à une interprétation "intelligente" de l'article 84 de la loi suprême. Sa déclaration du 11 janvier 1992 confirme la paralysie momentanée de la constitution politique (première partie). Pour lui éviter de perdre toutes ses fonctions vitales par dégénérescence, le H.C.S., autorité souveraine auto-proclamée, décide d'assister artificiellement la constitution politique en lui greffant par deux fois une prothèse (deuxième partie). Après une situation atypique sur le plan formel pendant quatre (4) ans, la constitution politique entre progressivement en réanimation (troisième partie).

PREMIERE PARTIE : UNE CONSTITUTION POLITIQUE PARALYSEE

La conjonction de la démission du Président de la République et la dissolution de l'A.P.N entre deux tours de scrutin législatif engendre, contre toute attente, une impasse constitutionnelle (A). Le recours à des mesures situées en dehors du champ constitutionnel en vue de résoudre le "vide" constaté réagit instantanément sur l'effectivité de la norme suprême (B).

A - L'impasse constitutionnelle

En démissionnant de son propre chef de ses fonctions, le Président de la République entraîne brutalement dans sa chute l'A.P.N. à qui il reste à peine quelques jours pour achever son mandat. Elue le 26 février 1987, l'A.P.N. a entamé ses travaux le 7 mars 1987 par la validation des mandats des députés et la désignation de son Président, Mr Rabah BITAT. Se conformant aux dispositions de l'article 84 de la loi n°89-13 du 7 août 1989, le Gouvernement programme le renouvellement de l'assemblée dans les trois (3) derniers mois de son mandat, c'est à dire le 26 décembre 1991 et le 16 janvier 1992. C'est durant cette période qui est normalement frappée d'une immunité politique et juridique, et, de surcroît, en pleine campagne électorale du second tour, que l'A.P.N. est dissoute de manière clandestine.

Le Conseil Constitutionnel se réunit sur la champ pour constater la vacance définitive de la Présidence de la République. Du fait de la disparition de l'A.P.N. et, par suite, de l'extinction des fonctions de son président, le conseil constitutionnel communique immédiatement au chef du gouvernement, Sid Ahmed Ghazali, l'acte de déclaration relative à la question examinée.

L'article 84 de la constitution organise les mécanismes de succession du Président de la République dans quatre (4) hypothèses. Trois d'entre elles sont classiques : l'empêchement, la démission ou le décès du chef de l'Etat ont lieu respectivement dans le cadre normal de la législature. En somme, la défaillance éventuelle du Président de la République pour quelque motif que ce soit se produit au moment où l'organe législatif bénéficie de la plénitude de ses fonctions, elle se déroule seule sans interférer sur l'incapacité de l'assemblée. La dernière hypothèse est un peu spéciale : le décès du chef de l'Etat intervient, pour une raison ou une autre, peu de temps après la vacance de l'A.P.N. pour cause de dissolution. Parce qu'elle est plausible, cette hypothèse n'a pas été écartée par le constituant. L'article 84 est donc muet sur le cas de figure exposé ci-dessus. Le constituant ne l'a pas traité sciemment parce que le cas d'espèce lui semblait incongru et, de surcroît, illogique du point de vue de la

rationalité politique et juridique. Car comment concevoir qu'un Président de la République qui organise des élections anticipées ou procède au renouvellement du mandat des députés à la fin de la législature puisse démissionner à ce moment et en même temps dissoudre le parlement ? S'il procédait de la sorte, il violerait les devoirs de sa charge de garantir le fonctionnement des pouvoirs publics. Du coup, le chef de l'Etat tomberait sous l'accusation de haute trahison dont le blocage des mécanismes constitutionnels ou leur paralysie rentre dans cette catégorie. Certes cette notion n'existe pas dans la loi fondamentale. Mais la coutume pouvait y suppléer.

Sans tenir compte d'autres méthodes d'analyse plus fécondes, le Conseil Constitutionnel interprète littéralement les dispositions de la constitution .

Après le rappel des visas qui fondent la compétence du Conseil Constitutionnel, la déclaration du 11 janvier 1992 s'articule sur trois motifs :

premier motif : le constat de la vacance de la Présidence de la République ;

deuxième motif : l'inexistence du "cas de figure de la vacance de l'A.P.N. par dissolution et la vacance de la Présidence de la République par démission", bref la conjonction de deux événements incompatibles par nature ;

troisième motif : les conditions dans lesquelles intervient la démission du Président de la République "sont liées à la situation que traverse le pays".

Comme on le voit, le dernier élément est de nature politique alors que les deux autres sont de nature juridique. Du troisième motif découle le dispositif, la déclaration finale : "il incombe aux institutions investies des pouvoirs constitutionnels en vertu des articles 24 (A.N.P), 75, 79 (Chef du Gouvernement), 129, 130 (pouvoir judiciaire), 153 (Conseil Constitutionnel) de la constitution de veiller à la continuité de l'Etat et de réunir les conditions nécessaires au fonctionnement normal des institutions et du régime constitutionnel"¹ .

Le Conseil Constitutionnel fait donc une lecture plus politique que juridique du cas d'espèce dont il est saisi. Sa déclaration est, en réalité, une décision d'opportunité.

Bien que critiquable politiquement et juridiquement, la déclaration offrait une issue constitutionnelle en sauvegardant au moins les apparences juridiques. Le collège présidentiel qu'elle vise, regroupe, en effet, les autorités actives, suivant leur positionnement dans la constitution : A.N.P. représentée par le Ministre de la défense,

¹ Les parenthèses après les articles sont de nous.

Chef du Gouvernement, pouvoir judiciaire incarné par la cour suprême et spécialement son président, Conseil Constitutionnel représenté par son président. Or, l'organe collégial en question ne s'est jamais réuni et n'a donc jamais fonctionné. Pourquoi? Parce que la déclaration a fait l'objet d'une lecture sélective, une lecture dirigée et orientée en vue de lui donner un sens qu'elle ne possédait nullement. La déclaration du Conseil Constitutionnel a été triturée, malaxée jusqu'au point d'en altérer le contenu et le sens afin de faire croire à une coïncidence entre le collège exécutif qu'elle institue et le H.C.S. C'est le point de vue que défend Ali Haroun, membre du H.C.E.².

Pour arriver à leurs fins, les rédacteurs de la déclaration du H.C.S. du 12 janvier 1992 procèdent à des rapprochements peu évidents, ils opèrent par glissement furtif, ils usent de la technique du raccourci ainsi que de formules générales et obscures. Cette démarche résulte de la liaison établie de manière claire grâce à la formule de transition "en conséquence" entre le dernier considérant de la déclaration du H.C.S. rappelant le dispositif final de la décision du Conseil Constitutionnel et le H.C.S. Or, la réalité est autre.

Organe consultatif auprès du Président de la République, le H.C.S. se réunit donc le 12 janvier 1992 pour faire face à la situation au lieu et place du collège investi par le Conseil Constitutionnel. Or la convocation du H.C.S. (art. 2), la fixation de son ordre du jour et sa communication aux membres du H.C.S. (art. 3) incombent normalement au président du H.C.S., c'est à dire au chef de l'Etat qui n'est plus en fonction depuis la veille³. Ces formalités n'ont pu être accomplies par lui. Sur le plan strictement formel, la réunion du H.C.S. est nulle de plein droit et les décisions de ce dernier ne sont pas valides juridiquement.

Toujours est-il que le H.C.S., en effectuant un coup de force contre la déclaration du Conseil Constitutionnel, se comporte comme une autorité constitutionnelle dotée de pouvoirs propres alors qu'il n'est qu'un organe subsidiaire de nature consultative. A ce titre, le H.C.S. décide trois mesures capitales dont les effets sur la vie constitutionnelle et politique du pays vont être durables du fait du gel de toute activité des organes constitutionnels élus.

² El Watan, 6 février 1992, cf. interview d'Ali Haroun.

³ Décret présidentiel n°89-196 du 24 octobre 1989 portant organisation et fonctionnement du H.C.S., JORA p.1061.

Les mesures en question sont les suivantes :

1 - Le H.C.S. constate l'impossibilité de la poursuite du processus électoral, bref il annule le deuxième tour du scrutin quatre jours avant son déroulement.

2 - Le H.C.S. décide de se saisir provisoirement de toute question susceptible de mettre en cause l'ordre public.

3 - Le H.C.S. se déclare en session permanente jusqu'au règlement de la vacance de la Présidence de la République. Ce point annonce la proclamation du H.C.S. du 14 janvier 1992 portant institution du H.C.E.

Que dit la proclamation du 14 janvier 1992 du H.C.S. ?

Dans le premier dispositif, le H.C.S. réécrit d'une certaine manière la loi fondamentale en conférant à la démission un sens qu'elle ne peut revêtir en droit constitutionnel algérien. Il décide, en effet, de pallier la vacance de la Présidence de la République par un organe de suppléance jouissant de toutes les prérogatives du Président de la République.

Le second dispositif matérialise l'idée de suppléance. C'est la proclamation proprement dite qui se subdivise en huit points. Il institue d'abord un Haut Comité d'Etat composé d'un président, Mohamed Boudiaf, et quatre autres membres : Khaled Nezzar, Ali Kafi, Tedjini Haddam, Ali Haroun. Il précise ensuite que le H.C.E. hérite de l'ensemble des pouvoirs présidentiels. Il ajoute en troisième lieu qu'en cas d'empêchement, de décès ou de démission de son président, le H.C.E. élit en son sein un successeur. D'autre part, la mission du H.C.E. s'achève avec le mandat du Président de la République inauguré le 23 décembre 1988. Siégeant au palais de la Présidence de la République, le H.C.E. sera assisté d'un Conseil Consultatif National (5e et 6e point). L'avant dernier point met un terme à la réunion permanente du H.C.S. qui prendra fin dès la prestation de serment des membres du H.C.E. Le dernier point a trait à la publication de "l'acte constitutif du H.C.E.". La formule sous entend que le H.C.S. agit en tant qu'autorité constituante. En définitive la proclamation est un acte constitutionnel de nature matérielle. La proclamation affecte donc sérieusement l'effectivité de la constitution politique.

B - L'hibernation de la constitution politique

Organe de suppléance de la Présidence de la République, le H.C.E. procède d'une autorité incompétente, le H.C.S., confrontée brutalement à la vacance de l'exécutif. Son institutionnalisation découle d'une révision révolutionnaire, et plus

exactement d'une modification momentanée de la constitution effectuée en dehors du cadre légal. Investi par une autorité de fait, le H.C.E. a, dès sa naissance, une nature illégale, il revêt un caractère irrégulier. S'il rentre dans la typologie des gouvernements de fait à cause d'une investiture irrégulière et, de plus en violation de la déclaration du Conseil Constitutionnel du 11 janvier 1992, le H.C.E. ne revêt pas curieusement toutes les caractéristiques de cette forme de gouvernement. En effet, la doctrine s'accorde à dire qu'un gouvernement de fait est une des conséquences essentielles de la révision révolutionnaire de la norme suprême. Pareil gouvernement est dit de fait, non pas, parce qu'il est dépourvu de juridicité, mais parce qu'il n'est soumis à aucune règle constitutionnelle. Or, ce n'est pas le cas du H.C.E. Son acte constitutif, la proclamation, du H.C.E. en date du 14 janvier 1992, ne pratique pas la politique de la table rase comme cela s'opère habituellement en cas de révision révolutionnaire de la constitution. La proclamation forge de toute pièce une prothèse constitutionnelle sans suspendre ou encore moins abroger la Charte fondamentale du pays, et en outre, sans renvoyer le gouvernement de Sid Ahmed Ghazali. Celui-ci reçoit immédiatement des instructions de revoir son programme en vue d'une relance de l'économie.

La Constitution du 23 février 1989 continue dès lors à produire tous ses effets juridiques, sauf ceux qui sont incompatibles avec la donne politique et juridique induite par la conjonction de la vacance de la Présidence de la République par démission et de la vacance de l'A.P.N. par dissolution. La constitution sociale n'est pas du tout visée par les changements survenus, seule la constitution politique perd en partie son effectivité. La constitution politique s'émiette peu à peu, son esprit est gravement altéré, son fonctionnement est interrompu en grande partie, mais elle continue d'exister juridiquement. Elle s'applique, en effet, de façon purement formelle et mécanique mais sans support organique légal, sans support légitime (adhésion populaire) et technique (élections). La constitution politique se joue dans un théâtre d'ombre, bref elle est désincarnée.

Le pouvoir exécutif est moins touché dans son effectivité que le pouvoir législatif. Le premier conserve presque intégralement ses forces vives, tandis que le second est quasiment paralysé dans son action. Naturellement, la nouvelle situation du pouvoir législatif rétroagit sur le fonctionnement des organes secondaires de la constitution : le H.C.S. est amputé d'un seul membre, le président de l'A.P.N. qui n'y siège plus du fait de la disparition de l'assemblée ; quant au conseil constitutionnel, il ne peut être saisi que par une seule autorité, le H.C.E. ou du moins son président.

L'analyse ci-dessus reste valable pour la deuxième transition fixée par la plateforme portant consensus national qui démarre le 30 janvier 1994 avec la prestation de serment du Président de l'Etat. Mais en raison de l'existence du Conseil

National de Transition qui assume la fonction législative, les organes secondaires de la constitution ne sont pas affectés par le "nouvel ordre constitutionnel". Le Président du C.N.T. siège au H.C.S. et il a le droit de saisir le Conseil Constitutionnel.

En définitive, la constitution de 1989 est dans une situation atypique du point de vue juridique.

DEUXIEME PARTIE : UNE CONSTITUTION POLITIQUE ASSISTEE ARTIFICIELLEMENT

En procédant à l'institution du H.C.E. jusqu'à l'expiration du mandat du chef de l'Etat démissionnaire, c'est-à-dire jusqu'au 23 décembre 1993, le H.C.S. semble avoir mal évalué la profondeur de la crise politique dont il est le détonateur par suite de la suspension du processus électoral (A). Le dialogue politique entamé durant le printemps 1993 par le H.C.E. avec les formations politiques et les forces vives du pays pour résoudre la crise et préparer l'après H.C.E. tourne-court. Mandataire officiel du H.C.E., la commission du dialogue national réussit le tour de force de réunir la conférence de l'entente nationale qui substitue à la première prothèse constitutionnelle une autre prothèse plus élaborée issue de la plateforme portant consensus national (B).

A - La prothèse du Haut Comité d'Etat

Sauf de rares exceptions (Bosnie - Herzégovine, Suisse), la formule d'une présidence collégiale a disparu aujourd'hui du droit constitutionnel comparé. En instituant le H.C.E., le H.C.S. la réhabilite pour se conformer probablement à la déclaration du Conseil Constitutionnel qui visait explicitement un organe collectif et aussi par référence à une idée cardinale de la doctrine du mouvement national (PPA-MTLD, FLN-ALN) favorable à une direction collective et hostile au leadership personnalisé.

Le H.C.E. est composé de cinq (5) membres. La formule intègre les légitimités qui ont eu cours dans notre pays : historique (Mohamed Boudiaf), nationale (Khaled Nezzar représentant l'A.N.P., anciennement A.L.N.), révolutionnaire (Ali Kafi), islamique (Tedjini Haddam) et rationnelle et démocratique (Ali Haroun).

La présidence du H.C.E. n'est pas tournante. En vertu de l'acte constitutif du H.C.E., la présidence est attribuée, une fois pour toute, à l'un d'entre eux, d'abord Mohamed Boudiaf et, après son assassinat le 29 juin 1992, à Ali Kafi ensuite. Cette position hiérarchique ne confère pas pour autant au président du H.C.E. de pouvoirs

propres. Outre la direction des travaux du H.C.E. et celle du conseil des ministres, le président assume des pouvoirs de représentation au nom du H.C.E. C'est celui-ci qui exerce collectivement la qualité de Chef de l'Etat. En réalité, le président du H.C.E. est un primus inter pares.

Les prérogatives du Président de la République appartiennent collégialement au H.C.E. et notamment le pouvoir réglementaire autonome. Les mesures y afférentes sont prises par le H.C.E. par consensus. Mais pour les modalités pratiques le H.C.E. se décharge sur son président. Ce ne sont pas les membres du H.C.E. qui signent collectivement les décrets réglementaires ou individuels de l'article 116 de la constitution, et, par la suite, les décrets législatifs qui se sont substitués à la loi, mais le seul Président du H.C.E. conformément à la délibération n°92-01 / H.C.E. du 19 janvier 1992.

Alors que rien ne distingue juridiquement et politiquement les membres du H.C.E. les uns par rapport aux autres, deux d'entre eux vont bénéficier d'une position un peu particulière. Il s'agit, en premier lieu, du ministre de la défense nationale, Khaled Nezzar, dont l'influence et le rôle sont à la fois réels et discrets. Rien ne se fait sans lui et rien ne se fait contre lui. Il s'agit, en deuxième lieu, du dernier arrivé au H.C.E., Réda Malek, qui, après un court passage à la tête du Ministère des affaires étrangères, a été promu Chef du Gouvernement en remplacement de Belaïd Abdesselam. Sa connaissance des dossiers techniques est bénéfique pour son rôle au sein du H.C.E.

Ceci dit, le H.C.E. est aussi une autorité constituante. Il va intervenir pour combler les lacunes de son acte constitutif dans la mesure où la proclamation a omis de trancher des questions de forme et de fond concernant l'organisation et le fonctionnement de la présidence collégiale, ainsi que celles ayant trait à la fonction législative. Pour la première hypothèse, le H.C.E. intervient par la délibération n°92-01 / H.C.E. du 19 janvier 1992 habilitant son chef à signer tous actes réglementaires et individuels et à présider le conseil des ministres. La décision est un acte matériel de nature constitutionnelle. Pour la seconde hypothèse, le H.C.E. intervient par délibération n°92-02 / H.C.E. du 14 avril 1992 par laquelle il s'approprie la fonction législative en déshérence depuis la dissolution à contre-temps de l'A.P.N. Les considérants justificatifs de la mesure sont assez pauvres sur le plan juridique : continuité de l'Etat et mise en oeuvre du programme du gouvernement, vacance du pouvoir législatif, mission du H.C.E. nécessitant le recours à des "lois". Comment donc expliquer techniquement l'usage du procédé du décret-législatif ? Seule la théorie de la nécessité paraît opératoire en la circonstance. Selon la doctrine classique, "la théorie de la nécessité peut jouer à l'intérieur de l'Etat au profit de certains organes constitutionnels et notamment du gouvernement. (...) La théorie de la nécessité vue

sous cet angle, a pour effet la modification à l'intérieur de l'Etat, des compétences constitutionnelles" ⁴. Tous les critères de la définition du droit de nécessité sont, en effet, réunis : lacune de la constitution, circonstances exceptionnelles du fait de l'application de l'état d'urgence le 12 février 1992, vacance de l'A.P.N., menace sur le régime républicain et démocratique, etc.

L'effet de la délibération est capital sur "les équilibres fondamentaux des pouvoirs et des institutions" établis laborieusement par la constitution (art 163). La séparation des pouvoirs qui se déduit des intitulés des trois chapitres du titre II de la loi fondamentale (le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire), est fortement altérée sur le champ. C'est finalement le règne de la confusion des pouvoirs au profit de l'exécutif collégial. Cette situation rappelle fortement le précédent du Conseil de la Révolution durant le régime du 19 juin 1965.

Pour l'exercice de la fonction législative, le H.C.E. s'est adjoint le Conseil Consultatif National (C.C.N) conformément au point 6 de son acte constitutif du 14 janvier 1992. Le C.C.N. est cependant sous la dépendance organique et fonctionnelle du H.C.E. Ses membres, rigoureusement sélectionnés, sont investis par décret présidentiel ⁵. Son organisation intérieure obéit aux principes figurant dans son texte institutif et son règlement intérieur ne devient définitif qu'après approbation du H.C.E. ⁶. Le C.C.N. siège en sessions ordinaires, nombreuses et courtes à la fois. Mais il a la possibilité de se réunir en session extraordinaire à la demande du H.C.E. ou du bureau. Ce dernier, composé de dix (10) membres (le rapporteur et son adjoint des cinq (5) sections), est dirigé par un président. Comme son nom l'indique, le C.C.N. émet des avis et recommandations arrêtés en séance plénière sur les questions dont il est saisi par le H.C.E. et donc sur les mesures ayant un caractère législatif. Mais en ce domaine la saisine du C.C.N. n'est pas obligatoire.

Qu'il recueille ou non le point de vue du C.C.N., le H.C.E. délibère collégalement avant de prendre un décret-législatif. C'est par consensus et non par vote que la décision est prise.

Or, la fonction législative englobe également le contrôle du gouvernement. Si l'acte constitutif du H.C.E. et les textes subséquents ne disent rien à ce sujet, la

⁴ Joseph BARTHELEMY et Paul DUEZ, *Traité élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, Librairie Dalloz, 1926, pp.236-237 Souligné par nous.

⁵ Décret présidentiel n°92-39 du 4 février 1994 relatif aux attributions et aux modalités d'organisation et de fonctionnement du Conseil Consultatif National, art. 6, al 2, JORA p.222.

⁶ Décret présidentiel n°92-258 du 20 juin 1992 portant approbation du règlement intérieur du Conseil Consultatif National, JORA, p.1068.

pratique constitutionnelle s'est fixée en ce sens. Qu'il s'agisse du plan de relance économique de Sid Ahmed Ghozali (24 février 1992), ou qu'il s'agisse du programme de Belaïd Abdesselam (20 septembre 1992), le H.C.E. a usé de son droit de contrôle en approuvant, en l'espace de quelques mois, deux politiques contradictoires. S'il a dispensé Réda Malek d'arrêter un programme de gouvernement et de le présenter au Conseil des Ministres, contrairement aux dispositions de l'article 75 alinéa 2 de la constitution, le H.C.E. lui a fixé, toutefois, des orientations générales en vue de passer rapidement d'une économie nationale administrée à une économie de marché.

Du fait de la nature dualiste du parlementarisme de la constitution de 1989, les membres du gouvernement sont responsables individuellement et collectivement devant le H.C.E. agissant tantôt en tant qu'instance exécutive, tantôt en tant qu'instance législative. Dans la première hypothèse, on peut citer le cas du Ministre de la justice, Mahi-Bahi, qui fut démis de ses fonctions. Dans l'autre hypothèse, le meilleur exemple est le cas du Chef du Gouvernement Belaïd Abdesselam : quelques mois à peine après avoir reçu l'assurance publique d'accomplir son programme en trois (3) ans, le premier ministre fut destitué par le H.C.E. à cause de l'échec de sa politique économique.

Enfin le H.C.E. s'érige en directoire politique du Rassemblement Patriotique National (R.P.N), sorte de forum afin de pourvoir le H.C.E. de la base sociale qui lui fait défaut et d'un instrument politique capable de l'aider à réaliser la rupture effective promise par son chef. Le projet de plateforme du R.P.N. est présenté le 8 juin 1992 par Mohamed Boudiaf. Le document se subdivise en deux parties. La première présente le mouvement en gestation : s'il est "le socle" sur lequel s'appuiera le H.C.E, le Rassemblement sera davantage un "contre-pouvoir". La deuxième partie expose le projet national, la doctrine du Rassemblement axée autour de six (6) propositions : approfondir le processus démocratique et mettre en place des institutions stables et efficaces ; une administration performante, etc... En attendant la finalisation du processus, un comité national provisoire de soutien devait voir le jour. Le processus démarre avec l'installation officielle du premier comité wilayaï d'Aïn Témouchent, le 24 juin 1992, par Mohamed Boudiaf. Mais le processus s'enraya brutalement et définitivement avec l'assassinat le 29 juin 1992, de son inspirateur. Malgré quelques tentatives de réanimation par quelques fidèles de Mohamed Boudiaf, le projet sombra dans l'oubli.

La paralysie de la constitution politique à laquelle le H.C.S. pense y remédier par une béquille, le H.C.E., retentit évidemment sur le fonctionnement des organes secondaires de la Constitution de 1989.

Le Conseil Constitutionnel entre en léthargie du fait que le président du H.C.E. s'abstient, de le saisir sur les questions de son domaine de compétence. Certes il est difficilement imaginable que le H.C.E. fasse contrôler les décrets-législatifs qu'il édicte en tant que titulaire momentané de la fonction législative. Alors que le renouvellement par moitié des membres du Conseil Constitutionnel est programmé pour mars 1992, le H.C.E. proroge de facto leur mandat.

Le pouvoir judiciaire est rabaissé au rang d'autorité judiciaire. Cette situation ressort du changement de statut du Conseil Supérieur de la Magistrature. Les dispositions de 1989 étaient de nature libérale⁷. La majorité des membres du conseil appartenait aux magistrats des tribunaux et cours élus par leurs pairs. Tout ce qui touche à la carrière du magistrat est du ressort du conseil. Ce système a été remis en cause par le décret-législatif n°92-05 du 24 octobre 1992⁸. Les magistrats élus sont, cette fois-ci, minoritaires au sein du conseil puisqu'ils occupent six (6) sièges sur dix sept (17). D'une manière générale, le conseil perd en bonne partie son caractère délibératif pour se transformer en organe consultatif (art. 30 à 32, art. 48, 53 et 60).

B - La prothèse de la plateforme portant consensus national

Sauf sur deux points mineurs, le projet de plateforme élaboré par la commission du dialogue national et présenté à la conférence de concorde nationale ne fut pas retouché.

Le document se subdivise en trois parties : une introduction, les objectifs de la transition, l'organisation des instances de la période de transition. Cette dernière est la partie proprement juridique. Elle distingue trois organes : la Présidence de l'Etat, le Gouvernement et le Conseil National de Transition (C.N.T.). Les rapports et l'articulation entre les organes font ressortir la prééminence présidentielle et le rôle insignifiant du C.N.T.

1 - La prééminence présidentielle

A peine installé, le président de l'Etat met fin à la dyarchie de l'exécutif en réduisant le gouvernement à un rôle instrumental.

⁷ Loi n° 89-21 du 12 décembre 1989 portant statut de la magistrature, tire IV, JORA, p.1189.

⁸ JORA, p.1608.

1.1 - La place et le rôle du président de l'Etat

1.1.1 - La désignation du président de l'Etat

En conférant au H.C.S. le soin de désigner le Président de l'Etat, la plateforme officialise le rôle du H.C.S. dans les périodes de crise politique. Conformément à l'article 6 alinéa 3 de la plateforme, le H.C.S. désigne, le 30 janvier 1994, Liamine Zeroual Président de l'Etat et Ministre de la défense nationale. Ce cumul met fin à l'interprétation qui a prévalu, en juillet 1990, lors de la nomination du général major Khaled Nezzar au poste de ministre de la défense.

Le mandat du Président est équivalent à la période de transition, c'est-à-dire limité à trois ans. Il peut être écourté si les conditions politiques, économiques, sociales et sécuritaires évoluent dans un sens positif pour permettre la tenue des élections présidentielles et législatives avant les échéances prévues.

1.1.2 - Le statut du Président de l'Etat

Au lieu de renvoyer simplement à la constitution pour tout ce qui a trait aux pouvoirs présidentiels par une formule synthétique, la plateforme préfère, curieusement, les énumérer pratiquement de nouveau. Ainsi, par exemple, les articles 11 et 13 reprennent terme à terme les dispositions des articles 67 et 74 de la Constitution. Son statut est donc celui du Président de la République.

Les pouvoirs de tout Chef d'Etat de type parlementaire n'appellent pas de commentaires particuliers. Ils sont, en effet, des plus classiques, sauf à préciser que le Président de l'Etat est non seulement garant de la Constitution mais aussi de la plateforme, et qu'il veille à leur application.

Les pouvoirs propres du Président de l'Etat impriment à la fonction exécutive un caractère présidentieliste prononcé. Les prérogatives principales sont les suivantes : la responsabilité réelle et effective de la défense nationale, la détermination et la conduite de la politique extérieure, la nomination du Chef du Gouvernement et son renvoi, l'usage du règlement autonome sous forme de décrets présidentiels, l'appel au peuple en lui soumettant par voie de référendum toute question d'importance nationale, la nomination aux emplois civils et militaires, notamment aux emplois supérieurs proches du pouvoir politique, le recours aux pouvoirs de crise (état d'urgence, état de siège, état d'exception). A ce faisceau dense, la plateforme intègre deux autres rubriques : la surveillance du "fonctionnement harmonieux et régulier des pouvoirs publics" (art 12) et l'adresse "au peuple (d') un message annuel sur l'état de la nation" (art 14).

La pratique montre que le Président de l'Etat a une conception dynamique de son rôle. Ainsi il a fixé au gouvernement Réda Malek reconduit et au gouvernement Mokdad Sifi les priorités de leurs tâches alors que ni la Constitution, ni la plateforme n'en parlent. De même et surtout, il a intégré les champs politique et sécuritaire à son domaine pour poursuivre le dialogue avec les partis politiques et les associations de toutes natures.

1.2 - Un gouvernement instrumentalisé

1.2.1 - La formation du gouvernement

Le Président de l'Etat nomme le Chef du Gouvernement, sans être astreint à aucune formalité préalable. Ainsi il n'a pas pris la peine d'attendre l'installation du C.N.T. pour nommer le gouvernement Sifi.

Le Chef du Gouvernement présente au Président de l'Etat la liste des membres du gouvernement aux fins de nomination. La pratique montre que le Président de l'Etat a son mot à dire sur le choix du Ministre des affaires étrangères et qu'il a un droit d'évocation sur d'autres. Ce droit peut aller jusqu'à recommander certains noms.

La durée de vie du Gouvernement est subordonnée à la volonté du Président de l'Etat et à la confiance qui règne entre les deux hommes. La responsabilité du Chef du Gouvernement auprès du Président de l'Etat découle de l'interprétation de la Constitution et de la plateforme ainsi que de la pratique en vigueur depuis 1989, c'est à dire depuis la destitution du Gouvernement Kasdi Merbah.

1.2.2 - Les attributions du Chef du Gouvernement

Les prérogatives du Chef du Gouvernement ont été revigorées par la plateforme. Outre les pouvoirs que lui confère l'article 81 de la Constitution, le Chef du Gouvernement devient le chef de l'administration. A ce titre il veille à la bonne marche des services publics. Il est également responsable du pouvoir de police et assume le maintien de l'ordre public. Enfin, il met en oeuvre la politique de défense nationale et la politique intérieure conformément aux orientations du Président de l'Etat.

Cela étant, le Chef du Gouvernement élabore le programme de transition qui s'étalera sur trois ans. Alors que dans le cadre de la constitution, le Chef du Gouvernement dispose d'une certaine liberté pour déterminer la politique de la Nation, sa marge de manoeuvre se rétrécit considérablement dans le nouveau

système. Le programme de transition est, d'abord, prédéterminé par les objectifs de la plateforme de consensus national, ensuite par les orientations du Président de l'Etat. La compétence du Chef du Gouvernement est donc ici doublement liée. De plus, il y a aussi les mesures répertoriées dans la lettre d'intention adressée au F.M.I. dans le cadre des accords stand by qui ont été signés entre l'Algérie et l'institution internationale en avril 1994.

B - Un "parlement" bridé

Bien que les membres du C.N.T. ne procèdent pas de l'élection, le C.N.T. joue le rôle imparfait d'une assemblée parlementaire. Son organisation et son fonctionnement sont enfermés dans un carcan rigide. S'il se rapproche d'un pouvoir délibérant, le C.N.T. n'en possède pas tous les attributs dans la mesure où son pouvoir de contrôle est neutralisé.

1 - Le recrutement des membres du C.N.T.

Le C.N.T. a une composition tripartite : les 200 membres (art 27 al 1) représentent l'Etat, les partis politiques, et les forces économiques et sociales.

La répartition des sièges s'est faite sur la base des quotas suivants :

- 30 sièges sont réservés à l'administration, soit 15% du nombre total ;
- 85 sièges reviennent aux partis politiques, soit 42,50% du nombre total ;
- 85 sièges sont occupés par les forces économiques et sociales, soit 42,50% de l'effectif global.

Cette répartition place sur un pied d'égalité les partis politiques et les forces économiques et sociales, alors que celles-ci n'ont pas habituellement de vocation politique. La répartition des sièges au sein de ces deux catégories s'effectue, en vertu de l'article 27 in fine de la plateforme "d'un commun accord entre l'Etat et les parties concernées".

L'investiture des membres du C.N.T. devient effective dès la publication au journal officiel du décret présidentiel de la liste nominative des conseillers. L'objet de l'investiture est d'authentifier que les conseillers réunissent toutes les conditions imposées par la plateforme et qu'ils se rattachent à telle catégorie socio-politique.

Comme les députés, les membres du C.N.T. sont protégés dans l'exercice de leur fonction, ils jouissent de l'immunité et de l'inviolabilité parlementaire.

2 - L'organisation et le fonctionnement du C.N.T.

Le C.N.T. siège normalement dans le cadre de session ordinaire, extraordinaire, et de plein droit. Par rapport aux sessions ordinaires de l'A.P.N., les sessions du C.N.T. sont plus longues : respectivement 100 et 120 jours au lieu de 90 jours.

Le C.N.T. n'est pas libre de fixer son ordre du jour, il tient compte des priorités établies par le Gouvernement.

Le C.N.T. élabore son règlement intérieur en concertation avec le gouvernement.

Le bureau du C.N.T. est dirigé par un Président élu pour la durée de la période de transition par l'ensemble des conseillers. Il désigne à ce poste Mr. Abdelkader Bensalah.

Le C.N.T. a mis sur pied des commissions permanentes.

3 - Les tâches du C.N.T.

Elles sont de deux sortes.

3.1 - La fonction législative

Le C.N.T. exerce la fonction législative par voie d'ordonnance dans les matières se rapportant au domaine de la loi. Ce dernier ne se résume par à l'énumération faite par l'article 115 de la constitution. Il touche aux autres matières figurant dans d'autres articles de la loi fondamentale. Toutefois le champ de l'ordonnance est plus large que celui de la loi puisqu'il couvre l'état d'urgence et l'état de siège qui font partie normalement du règlement autonome.

L'initiative des ordonnances appartient concurremment au chef du gouvernement et aux membres du C.N.T. Mais l'initiative du C.N.T est subordonnée à trois formalités dont la première est substantielle. La première condition est liée à la signature de la proposition par le tiers des membres du C.N.T. Cette exigence rend difficile le pouvoir d'initiative des conseillers. De plus l'initiative n'est possible que dans le cadre des objectifs de la période de transition. Enfin toute proposition d'ordonnance n'est valable qu'après accord du Gouvernement.

Votée à la majorité, l'ordonnance peut faire l'objet d'un contrôle par le Conseil Constitutionnel.

3.2 - La fonction de contrôle

Organisée par la plateforme, la fonction de contrôle est vidée de tous ses effets juridiques.

3.2.1 - L'adoption du programme de transition du gouvernement

L'approbation du programme du gouvernement ne fait pas l'objet formellement d'un vote. Elle est acquise tacitement, sauf vote d'une résolution de réserves à la majorité des 2/3 des membres du C.N.T. Une telle majorité est difficile à réunir. La résolution de réserves ne peut être assimilée à la motion de censure prévue aux articles 126 à 128 de la Constitution. En réalité, rien n'empêche le Chef du Gouvernement de prévenir une telle résolution en demandant un vote de confiance au C.N.T. Ce vote est acquis à la majorité. C'est ce qui s'est passé pour les gouvernements Sifi et Ouyahia. Si la confiance est refusée, le Gouvernement n'est pas tenu de démissionner. Demeurant en poste, son autorité risque d'être affaiblie.

3.2.2 - Le débat sur l'état annuel d'application du programme du gouvernement

Le débat en question se substitue à la déclaration de politique générale présentée annuellement par le gouvernement à l'A.P.N. en vertu de l'article 80 de la constitution.

L'état annuel d'application du programme de transition donne lieu à débat sur l'action du gouvernement. Il est conçu comme un moyen d'information des membres du C.N.T. sur le travail gouvernemental. Il n'est pas sanctionné par un vote de confiance. Il fait l'objet, le cas échéant, de l'adoption d'une résolution soit de soutien, soit de réserve adressée au Président de l'Etat ou au Chef du Gouvernement. Sa portée est plus politique et psychologique que juridique.

3.2.3 - Le vote de confiance d'un texte

A l'occasion de la discussion d'un texte, le Chef du Gouvernement, face aux réticences du C.N.T. ou à la lenteur des travaux, peut demander un vote de confiance. Celle-ci est votée à la majorité. Le refus de la confiance, et donc le rejet du texte, n'a pas d'incidence sur la vie du gouvernement.

Toute cette parodie de contrôle est contrebalancée par la paralysie du droit de dissolution du C.N.T. par le Président de l'Etat.

C - Aperçu sur les organes secondaires

Après une promotion fulgurante au rang d'autorité souveraine à l'époque du H.C.E. (janvier 1992 - janvier 1994), le H.C.S. entre dans un profond sommeil parce que le Président de l'Etat (désigné par le H.C.S. ne l'oublions pas) ne lui accorde pas d'intérêt, ne le réunit même plus pour une évaluation périodique de la situation sécuritaire, et ne l'associe pas à sa décision d'organiser des élections présidentielles avant la fin de l'année 1995. Mais il a son mot à dire en cas de démission, de décès ou d'empêchement du président de l'Etat.

En raison de la fin du mandat des sept membres du Conseil Constitutionnel, la composante de ce dernier fut renouvelée en totalité. A l'occasion du vote de la loi électorale, le Conseil Constitutionnel "force" quasiment le président de l'Etat à le saisir à propos de l'article 108 qui maltraite sa jurisprudence de 1989 interdisant l'exigence de la nationalité algérienne d'origine pour l'épouse du candidat à la Présidence de la République. Il a fixé ensuite la liste des candidats à la Présidence de la République. Enfin il a proclamé les résultats de l'élection présidentielle du 16 novembre 1995.

Quant au pouvoir judiciaire, il demeure rabaissé au rang d'autorité judiciaire.

En définitive la situation de la Constitution politique n'a pas varié par rapport à la période du H.C.E. L'effectivité de la Constitution se réduit à peu de choses. Mais la décision du Président de l'Etat de redonner la parole au peuple pour élire le Président de la République lui insuffle une dose d'oxygène substantielle qui va parvenir à la réanimer et, peut être, à la mettre hors de danger.

TROISIEME PARTIE : UNE CONSTITUTION POLITIQUE EN VOIE DE REANIMATION

Pour débloquer la crise institutionnelle et politique qui perdure, le Président de l'Etat, après deux phases de dialogue infructueux avec toutes les parties intéressées, y compris le F.I.S., décide de redonner la parole au peuple en organisant des élections présidentielles le 16 novembre 1995 (A). Depuis lors, le nouveau Président de la République s'attelle à préparer les conditions pour parachever le processus constitutionnel (B).

A - L'élection du Président de la République

La relance du dialogue politique entre la Présidence de l'Etat d'une part, les partis et les autres organisations d'autre part, au printemps et en été 1994 échoue pour diverses raisons. L'échec du dialogue résulte, selon la thèse officielle, du refus de "certains partis" de discuter des questions de l'arrêt de la violence, de la participation à la gestion de la transition et de "la définition" du processus de retour aux élections⁹. Le désaccord persistant sur les objectifs du dialogue conduit le Président de l'Etat à proclamer "qu'il est temps de lever tout écran entre le peuple algérien et son destin, qu'il est temps de lui permettre d'exprimer lui-même et directement sa volonté souveraine. C'est pourquoi j'annonce aujourd'hui au peuple algérien ma décision de faire tenir des élections présidentielles avant la fin de l'année 1995"¹⁰. Le choix d'organiser des élections présidentielles se fonde sur le constat que "l'opération est aisée" dans le contexte actuel par rapport à l'organisation d'élections législatives impliquant plusieurs milliers de candidats.

La classe politique se divise en deux blocs antagonistes, l'un favorable au projet d'élection, l'autre y étant hostile. Ce dernier finit par se rassembler dans le groupe de Rome dit groupe de Sant Egidio et de signer "le contrat national".

Dans le cadre de l'opération électorale projetée, le Président de l'Etat édicte des mesures administratives et politiques.

En premier lieu, le Président de l'Etat désigne, dès le 2 janvier 1995, une commission gouvernementale en vue de préparer les élections présidentielles. Sous l'autorité du Chef du Gouvernement, la commission est chargée principalement de la mobilisation des ressources matérielles, humaines et financières, ainsi que de la supervision et de la coordination des actions entre l'ensemble des institutions publiques concernées. Un mandat de six mois lui est accordé pour achever sa mission. Le rapport final de la commission, remis au Président de l'Etat avec un mois de retard sur le calendrier prévu, le 24 juillet 1995, considère que les conditions sont réunies pour un bon déroulement des élections présidentielles. Le Président de l'Etat proroge le mandat de la commission en lui confiant la tâche de veiller à la bonne tenue du scrutin.

⁹ El Watan, 17 avril 1995, point de presse du porte parole officiel de la Présidence de l'Etat, Mihoub Mihoubi.

¹⁰ Discours du Président de l'Etat à l'occasion du quarantième anniversaire du déclenchement de la lutte de libération nationale, in El Moudjahid, 1er novembre 1994.

En second lieu, le Président de l'Etat adresse, le 26 janvier 1995, un memorandum pour la consultation sur la révision de la loi électorale et les aspects politiques liés aux élections présidentielles, aux formations politiques et aux organisations de la société civile. Les rencontres entre le Président de l'Etat et les partis de l'opposition, spécialement ceux du groupe de Rome, butent sur les difficultés d'insérer les présidentielles dans un plan de règlement global. Finalement la Présidence décide de ne maintenir le dialogue qu'avec les formations qui adhèrent aux présidentielles. Les discussions tournent cette fois-ci autour de la commission indépendante de surveillance des élections dont la mise en place est souhaitée par de nombreuses parties. Un groupe de travail, composé de représentants des parties ayant pris part aux dernières discussions, est chargé d'élaborer des conclusions sur la composition, les attributions, l'organisation et les moyens de fonctionnement de la commission.

Le corpus juridique ayant trait à l'organisation du scrutin est prêt avant la fin de l'été.

La loi électorale a subi un certain nombre d'amendements dont les plus importants figurent aux articles 108 et 110 concernant respectivement les conditions d'éligibilité et celles de candidature à la magistrature suprême. Le point 14 de l'article 108 exige du candidat un engagement écrit et signé portant sur dix (10) obligations : le respect et la défense de la constitution, le renforcement de l'unité nationale et la défense de l'intégrité territoriale, l'attachement à la démocratie et le respect du pluralisme politique dans le cadre des principes de la République, le rejet de la violence comme moyen d'action politique pour accéder au pouvoir ou s'y maintenir, le respect et la glorification de l'Islam, religion de l'Etat, et sa non utilisation à des fins partisans, le respect du principe de l'alternance au pouvoir par la voie du libre choix du peuple, le respect des libertés individuelles et collectives et des droits de l'homme, le refus de toute pratique féodale, régionaliste et de favoritisme, le respect des valeurs de la Révolution du 1er novembre 1954, la promotion de l'identité nationale dans sa triple dimension islamique, arabe et amazigh. Il va de soi que le programme du candidat doit refléter le contenu de cet engagement. Du fait de l'inexistence d'assemblées élues (APC, APW, APN), il n'est pas possible pour un candidat d'être parrainé par cinq cent (500) élus. La nouvelle rédaction de l'article 110 postule la réunion de 75.000 signatures d'électeurs réparties sur 25 wilaya au moins et dont le nombre ne peut être inférieur à 1.500 signatures par wilaya.

Le corps électoral est convoqué pour le 16 novembre 1995 (premier tour du scrutin) et, en cas de ballottage, quinze jours après la proclamation des résultats du premier tour par le Conseil Constitutionnel (2ème tour du scrutin)¹¹.

La commission nationale indépendante de surveillance de l'élection présidentielle voit le jour¹².

Enfin, le déroulement de la campagne électorale au niveau de la télévision et de la radiodiffusion est réglementée¹³.

Sur les 49 postulants à la candidature, cinq (5) seulement parviennent à déposer une demande d'enregistrement auprès du Conseil Constitutionnel. Après examen des dossiers, notamment le tri des 75.000 signatures, le Conseil Constitutionnel arrête la liste définitive comprenant quatre (4) candidats¹⁴. L'ancien chef du gouvernement et ancien membre du H.C.E., Réda Malek, est éliminé parce qu'il ne réunissait pas, semble-t-il, le quota de signatures exigé par la loi. Les candidats retenus sont les suivants : Nourredine Boukrouh, Mahfoud Nahnah, Saïd Sadi et Liamine Zeroual.

La campagne électorale débute, en l'absence du candidat Liamine Zeroual qui participe, en tant que Président de l'Etat, au cinquantenaire de la fondation de l'O.N.U. Mais cette situation n'est pas vraiment un handicap pour le candidat-président dans la mesure où en annulant la rencontre qu'il devait avoir avec le Président de la République française, Jacques Chirac, à New York, du fait des commentaires "désobligeants" de la presse de son pays, Liamine Zeroual effectue un grand coup médiatique et redore considérablement son image de marque. La campagne qui s'étale sur trois semaines s'anime véritablement dans la deuxième période. Le style diffère naturellement selon le candidat.

Boukrouh expose son programme à la manière d'un pédagogue. Dans un langage clair et accessible à tout le monde, il explique de façon méthodique les idées-

¹¹ Décret présidentiel n°95-268 du 17 septembre 1995 portant convocation du corps électoral pour l'élection à la Présidence de la République, JORA, n°52, p3.

¹² Décret présidentiel n°95-269 du 17 septembre 1995 relatif à la commission nationale indépendante de surveillance de l'élection présidentielle, JORA n°52, p3.

¹³ Décret exécutif n°95-304 du 7 octobre 1995 fixant les conditions de production, de programmation et de diffusion par les établissements publics de la télévision et de la radiodiffusion sonore des émissions d'expression directe relatives à la campagne de l'élection présidentielle, JORA n°58, p 23.

¹⁴ Décision du 14 octobre 1995 arrêtant la liste des candidats à l'élection du Président de la République, JORA, n°60, p12.

forces de son document programmatique. Lors de ses tournées à l'intérieur du pays, il cible certains métiers (pêcheurs, artisans, etc...), se mêle au petit peuple, discute particulièrement avec les jeunes.

En revanche, Mahfoud Nahnah utilise les relais de son mouvement, notamment l'association caritative El Islah ou El Irchad, pour organiser de grands rassemblements régionaux. Bon communicateur, tout en rondeur, maîtrisant le "verbe", il ratisse large en promettant des avantages ou des assouplissements à toutes les couches sociales. Son discours comporte toujours une dose variable de référents religieux.

Pour toucher le plus grand nombre d'électeurs, Saïd Sadi passe dans ses interventions de l'arabe parlé, au tamazigh et au français. Valable peut être pour l'électorat urbain, la méthode lasse une partie de l'électorat rural. Toute sa campagne est axée sur la défense de la République et de la démocratie politique et culturelle. En préconisant la thèse de la séparation du politique et du religieux, il vise davantage les classes moyennes, du moins la partie cultivée susceptible d'y adhérer. En déléguant à une femme, Khalida Messaoudi, quelques tranches horaires de ses passages à la télévision et à la radio, il pense attirer une partie des électrices.

Fort des comités de soutien qui ont foisonné partout pour sa candidature, Liamine Zeroual organise quelques grands rassemblements régionaux (Tlemcen, Oran, Constantine, etc...) pour développer les grands axes de son programme, notamment le retour de la stabilité et de la sécurité, le parachèvement du processus démocratique, le passage à l'économie de marché, la consécration de la justice sociale et de la solidarité, etc... Sans relief particulier, la campagne télévisée de Liamine Zeroual prend une autre tournure lorsqu'il associe, à la fin, un ancien moudjahid, El Mekhfi, chef d'un groupe de patriotes au mont Zbarbar qui combat les bandes armées. Grâce à sa force de conviction, ces dons d'éloquence, son langage simple et percutant, son franc parler, il suscite l'intérêt du grand public.

Dans l'ensemble, la campagne électorale a été terne, sans grand enthousiasme et n'a pas rassemblé de grandes foules. Il est vrai qu'elle a eu lieu sous état d'urgence et que le pays était quadrillé militairement pour faire face aux menaces terroristes de saboter le scrutin¹⁵. Du fait de cette mobilisation, le scrutin s'est déroulé dans le calme.

Le déclic de l'électorat s'est opéré le 11 novembre 1995 lorsqu'il a vu, au journal télévisé de 20 heures et des jours suivants, l'affluence, malgré les mauvaises conditions climatiques, de l'immigration aux bureaux de vote ouverts dans les

¹⁵ Pour mémoire, rappelons qu'un candidat à la candidature a été très tôt assassiné.

consulats en France. Faiblement modéré durant la matinée du 16 novembre 1995, le taux de participation au scrutin s'est élevé peu à peu à partir de 13 heures pour atteindre finalement 75,69% du corps électoral. Il dépasse de presque dix points le sondage effectué par le quotidien El Watan au début du mois d'octobre.

Conformément à la proclamation du Conseil Constitutionnel du 23 novembre 1995 relative aux résultats de l'élection du Président de la République, les chiffres sont les suivants ¹⁶.

Electeurs inscrits	15.969.904	
Votants	12.087.218	75,69%
Suffrages exprimés	11.619.532	
Majorité absolue	5.809.767	
Boukrouh Nourredine	443.144	3,81%
Zeroual Liamine	7.088.618	60,01%
Sadi Saïd	1.115.796	9,66%
Nahnah Mahfoud	2.971.974	25,58%

Dès le premier tour le candidat Zeroual obtient la majorité absolue requise. Il est donc élu Président de la République. Dès la prestation de serment prévue à l'article 72 de la constitution, il entre immédiatement en fonction, c'est à dire le 27 novembre 1995. Le Chef du Gouvernement Mokdad Sifi présente au Président de la République la démission de son cabinet. Celle-ci est refusée et la durée de vie du gouvernement est prorogée jusqu'au 31 décembre 1995 ¹⁷. A cette date, le Président de la République nomme un nouveau Chef du Gouvernement, Ahmed Ouyahia qui forme son cabinet rapidement.

¹⁶ Proclamation du 23 novembre 1995, relative aux résultats de l'élection du Président de la République, JORA, n°42, p3.

¹⁷ Décret présidentiel n°95-379 du 27 novembre 1995 portant reconduction du chef du gouvernement dans ses fonctions, JORA n°73, p 4.

-Décret présidentiel n°95-380 du 27 novembre 1995 portant reconduction dans les fonctions, des membres du gouvernement, JORA, n°73, p 4.

B - Le parachèvement du processus démocratique

Comme les autres candidats, le Président de la République s'était engagé dans son programme à parachever le processus démocratique en organisant des élections législatives et locales mais sans préciser d'échéanciers.

Compte tenu du score qu'il a engrangé dès le premier tour, l'observateur s'attendait à ce que le Président de la République profite de l'effet mobilisateur de l'électorat, de la nouvelle dynamique induite par le scrutin, de l'état de grâce pour organiser dans la foulée des élections législatives afin qu'il y ait concordance entre majorité présidentielle et majorité parlementaire. L'obstacle de l'inexistence d'un parti présidentiel n'en était pas un vraiment. La difficulté pouvait être tournée en fédérant les comités de soutien à la candidature de Zeroual sous la forme d'un mouvement peu structuré au départ, capable de s'adapter aux réalités du terrain politique pour voler vers la victoire électorale sous le label présidentiel. Pour cela il suffisait d'investir un peu plus de trois cent (300) candidats ayant le profil idéal, vierge politiquement pour incarner la rupture d'avec le système antérieur et d'opter pour un système de représentation proportionnelle aménagé favorable aux grandes formations politiques. Mais rapidement le Chef de l'Etat a refusé l'institution de son propre parti au motif qu'il était le Président de tous les algériens. Or la formule d'un Président de la République au dessus de la mêlée, au dessus des partis n'est pas contradictoire avec le contrôle direct ou indirect d'un parti présidentiel. Le droit constitutionnel comparé offre de nombreux exemples en ce sens. Qu'il suffise de se reporter à la pratique française sous la Vème République, à l'exemple portugais ou grec, et même à la pratique américaine.

Bien que non déclarée, la démarche du Président de la République est ambitieuse et complexe à la fois. Elle vise à apprivoiser dans un premier temps le FLN pour le rallier à la mouvance présidentielle, le domestiquer ensuite pour en faire un pivot de sa stratégie politique et électorale, et par contre-coup affaiblir l'opposition et le groupe de Rome d'un élément essentiel. De la sorte le Président de la République disposerait d'un parti politique maîtrisant un appareil structuré solidement, ayant des militants aguerris politiquement et possédant de surcroît l'expérience du pouvoir et de la gestion administrative. Les révélations faites récemment par un petit groupe de dirigeants du FLN lors des changements intervenus en janvier et février 1996 à la tête du secrétariat général du parti FLN et du bureau politique confortent cette hypothèse.

Toujours est-il qu'il a fallu attendre plus de quatre mois pour voir le champ politique s'animer de nouveau et connaître les intentions présidentielles. Le chef de l'Etat décide d'inviter à partir du 6 avril 1996 des personnalités nationales, des chefs de partis politiques, des organisations nationales "à l'effet de procéder à un échange

de vues. Le but de ces rencontres est de trouver les meilleures voies et moyens de consacrer la démocratie pluraliste issue de nos valeurs authentiques et à laquelle le peuple aspire en toute légitimité... Le dialogue national constitue la meilleure voie dans la démarche de l'Etat algérien pour sortir le pays de la crise et parachever le processus de l'édification démocratique de nos institutions nationales"¹⁸.

L'issue des rencontres est sanctionnée par un memorandum synthétisant les discussions bilatérales entre le Président de la République et chaque partenaire au dialogue, destinataire d'une copie du texte¹⁹.

Après exploitation par les services de la Présidence de la République des réponses écrites des parties au dialogue, les échanges de vue se poursuivront dans le cadre de rencontres multilatérales "destinées à préparer la voie à la tenue d'une conférence de l'entente nationale"²⁰. Si tout va bien la conférence aurait lieu au début de l'été pour entériner les propositions adoptées par consensus lors des rencontres multilatérales.

Le memorandum propose de profondes réformes tant au plan institutionnel que juridique pour "corriger les incohérences au niveau de l'équilibre des pouvoirs etc... consolider les fondements et le cadre institutionnel du pluralisme démocratique".

Huit (8) séries d'amendements à la constitution sont envisagées :

1 - Le préambule consacrera la réalité de l'identité nationale dans sa triple dimension indivisible : islamique, arabe et amazigh.

2 - Les principes fondamentaux de l'exercice du pluralisme démocratique s'ouvriront à d'autres règles imposées par la pratique politique depuis 1989 : protection de l'identité nationale dans sa triple composante de toute exploitation ou surenchères politiques ou partisans, rejet de la violence sous toutes formes et en toutes circonstances, consécration des principes et valeurs concourant à la sauvegarde de la patrie et de la nation, constitutionnalisation des principes démocratiques et républicains pour un meilleur exercice du pluralisme démocratique et de l'alternance au pouvoir.

3 - La réélection du Président de la République ne serait possible qu'une seule fois. Il y aurait là une rupture avec la tradition de réélection indéfinie (cf Chadli Bendjedid) du Président de la République et de la pratique en vigueur dans le monde arabo-musulman. Par ailleurs, le Président de la République pourrait légiférer par

¹⁸ Cf El Moudjahid, 31 mars 1996.

¹⁹ Cf El Watan, 12 mai 1996.

²⁰ Ibid.

voie d'ordonnances dans certaines situations particulières afin d'assurer, en toute circonstance, la continuité de l'Etat.

4 - La règle coutumière de la gestion des affaires courantes par le gouvernement en cas de dissolution de l'A.P.N. et, probablement, en cas de renversement par l'A.P.N. passerait au rang de norme constitutionnelle. En attendant l'élection d'une nouvelle assemblée, le gouvernement en place ne subirait pas de changement. Quant au chef du gouvernement, il aurait le droit de saisir le Conseil Constitutionnel en matière de lois.

5 - De monocaméral, le parlement deviendrait bicaméral avec l'institution d'une seconde chambre dénommée Conseil de la Nation. La composition de la seconde chambre serait hybride. Le conseil accueillerait à la fois des représentants élus des collectivités locales, ainsi que des compétences et personnalités nationales. Les raisons de la transformation du parlement sont peu explicitées. Les rédacteurs disent simplement que la nouvelle formule "permettra d'assurer un meilleur processus législatif et de garantir la stabilité et la pérennité des institutions de l'Etat".

Le président du Conseil de la Nation aurait la qualité d'intérimaire en cas de vacance de la Présidence de la République au lieu du président de l'A.P.N. actuellement et disposerait du droit de saisine du Conseil Constitutionnel.

Cantonnée jusque là au seul Président de la République, l'initiative de révision de la constitution "pourra être élargie aux membres du parlement". Cet amendement se justifie par l'idée d'un meilleur équilibre entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif.

6 - La traditionnelle unité de juridiction, très commode et pratique au plan judiciaire, serait remplacée par la dualité de juridiction avec l'institution d'un conseil d'Etat à côté de la cour suprême. Cette proposition est à notre sens trop hâtive, participe du mimétisme et s'insère dans le cadre des organes de façade libérale.

Une haute cour de l'Etat, compétente pour juger dans les cas de haute trahison, le Président de la République et le Chef du Gouvernement verrait le jour éventuellement.

7 - La composante du Haut Conseil Islamique serait revue probablement pour inclure, à côté des théologiens, des scientifiques et des spécialistes en sciences humaines. Ses prérogatives seront renforcées afin "de soustraire l'Islam, aux surenchères politiques et partisans".

Du fait de l'existence de nouveaux organes constitutionnels, Conseil de la Nation et Conseil d'Etat, la composition du Conseil Constitutionnel serait réaménagée.

8 - La constitution sociale, inclura de nouveaux principes, tels l'impartialité de l'administration, la garantie du droit du citoyen à la dignité, l'inviolabilité de la personne humaine et la garantie à la participation active à la vie politique, la liberté d'entreprendre en matière économique. Par ailleurs la révision portera sur **“la fixation du cadre général et des repères codifiant l'activité des partis politiques, pour éviter les dérapages susceptibles de porter atteinte à la stabilité de l'Etat et à l'exercice des droits et libertés des citoyens”**²¹

Enfin, le droit positif algérien renouera avec le concept de loi organique. Si on se réfère à certains domaines visés, l'information et la sécurité nationale, le concept déborderait l'organisation et le fonctionnement des pouvoirs publics.

Quant aux mesures juridiques, elles ont trait à la loi sur les associations à caractère politique et à la loi électorale.

D'abord la loi sur les associations à caractère politique. Après des critiques plus ou moins fondées de la loi n°89-11 du 5 juillet 1989, le mémorandum précise le processus de création et de fonctionnement d'un parti politique. La reconnaissance d'un parti politique par le ministère de l'intérieur ne sera effective qu'après la tenue de son congrès seul habilité à approuver ses statuts. La réunion des assises du parti, au moins une année après sa fondation, obéira à des conditions précises : les membres adhérents (800 par wilaya) représenteront obligatoirement la majorité des wilaya, soit 25. Alors que rien n'est dit sur l'exigence du fonctionnement démocratique des partis politiques, le memorandum demeure trop prisonnier de l'expérience malheureuse que l'Algérie a vécu sur ce plan. Le fonctionnement obéirait dorénavant à des dispositions relatives au rejet de la violence ou des activités qui y concourent, directement ou indirectement. Les rapports qu'entreprendront les partis politiques avec les organisations syndicales et associatives ou des parties étrangères seront strictement réglementés. Tout ceci justifie de préciser davantage le corpus juridique applicable par les ministères de l'intérieur et de la justice, notamment les points ayant trait aux mesures de suspension, de sanctions pour manque à la loi, de dissolution ou de traitement de procédures de recours. Il importe par ailleurs de fixer les cas d'incompatibilité entre l'appartenance à un parti politique et l'exercice de certaines fonctions supérieures au niveau de l'Etat. Afin de prévenir tout financement occulte et déterminer l'origine des ressources des formations politiques, les conditions de leur financement et les règles de gestion comptable feraient l'objet d'une toilette conséquente.

²¹ Point 36 du mémorandum. Souligné dans le texte.

La loi électorale ensuite.

Les élections pluralistes tant à l'échelon local (juin 1990) que nationale (décembre 1991) ont eu des effets pervers au plan de la représentation politique, d'où des dérapages politiques dangereux. La première expérience d'élection législative pluraliste est un échec pour plusieurs causes : impréparation de beaucoup de formations politiques à entrer dans une compétition démocratique et pluraliste, défaillance de l'administration à organiser des élections loyales, imprévisibilité du scrutin uninominal majoritaire à deux tours du fait probablement d'un découpage improvisé des circonscriptions électorales. Afin d'assurer une participation plus effective des citoyens et des partis à la vie politique et de rétablir l'équité électorale, le memorandum recommande "l'adoption du mode de scrutin de liste à la proportionnelle, (...), aménagé de manière à assurer une représentation non seulement en fonction de la densité de la population mais également, en tenant compte d'autres paramètres liés à la situation géographiques"²². Si l'avantage d'un tel mode de scrutin est de privilégier la compétition des idées et des programmes, il faudra le coupler à une circonscription électorale bien définie "avec le souci majeur de concilier le caractère national du mandat de député et la représentation de spécificité locale". Enfin l'immigration algérienne aura la possibilité d'élire ses propres représentants au parlement.

Comme on l'a déjà signalé plus haut la deuxième phase du dialogue se déroulera sous forme de rencontres multilatérales afin "de dégager des convergences de vues sur les propositions avancées et à identifier les éléments constitutifs d'une plateforme qui sera soumise à la conférence de l'entente nationale".

Le calendrier du processus envisagé serait le suivant :

- tenue au début de l'été de la conférence de l'entente nationale ;
- organisation avant la fin de l'année 1996 du référendum de révision constitutionnelle ;
- organisation dans le courant du premier semestre 1997 des élections législatives;
- déroulement au cours du deuxième semestre 1997 des élections locales.

Le calendrier appelle deux observations.

La première sera la naissance d'une anomalie politique et juridique du fait du non respect de l'échéance de la plateforme portant consensus national fixée

²² Souligné dans le texte.

impérativement au 30 janvier 1997 en tant que durée maximale. Le lecteur doit avoir à l'esprit que le système institutionnel n'a pas basculé totalement vers la constitution de 1989 depuis le 16 novembre 1995, qu'il demeure encore sous l'empire de la plateforme portant consensus national pour tout ce qui a trait à la fonction législative exercée par le Conseil National de Transition. Il y aura par conséquent un empiètement délibéré d'une durée maximale de cinq (5) mois sur l'arrivée du terme de la période de transition. L'effectivité de la plateforme, véritable constitution matérielle, serait prorogée d'autant. Les règles du jeu politique, établies difficilement en 1994, et que le memorandum souhaite consacrer solennellement, seraient ainsi violées au départ.

La deuxième sera le report au plus tôt à la fin de 1997 ou au plus tard au début de 1998 de la mise en place des organes constitutionnels élus. L'installation définitive du parlement bicaméral est, en effet, subordonnée à l'élection du Conseil de la Nation. Or celle-ci est tributaire de l'existence d'A.P.C. et d'A.P.W. élus démocratiquement dans la seconde moitié de l'année 1997. Ce n'est qu'après l'accomplissement de cette formalité importante que les membres du Conseil de la Nation, du moins une partie, seraient choisis, au suffrage indirect par les délégués locaux. Le parachèvement du processus démocratique déborderait probablement le premier trimestre 1998. Ce processus trop long influe directement sur le fonctionnement de la constitution et renvoie à d'autres questions politiques et juridiques que le memorandum élude. Tant que le Conseil de la Nation n'est pas désigné, l'A.P.N. ne peut pas voter les lois. L'existence d'un parlement bicaméral implique normalement que la loi est votée en termes identiques par les deux chambres, séparément. Que se passera-t-il entre l'élection de l'A.P.N. et l'élection du Conseil de la Nation, c'est à dire pendant une période d'environ neuf mois ? L'A.P.N. aura-t-elle la possibilité de légiférer seule durant ce temps ? Ou bien le Président de la République pourra-t-il intervenir en ce domaine en vertu d'une disposition transitoire de la constitution ? Par ailleurs, le fonctionnement du Conseil Constitutionnel risque d'être paralysé du fait de la non-désignation du ou des représentants du Conseil de la Nation. Enfin, qui suppléera le Président de la République en cas d'empêchement, de démission ou de décès ?

CONCLUSION

Née dans des circonstances particulières, au lendemain des émeutes d'octobre 1998, la Constitution du 23 février 1989 consacre l'ouverture démocratique dans notre pays. Le pas accompli en ce domaine est gigantesque. Malheureusement le fonctionnement de la Constitution a été faussé, dès le départ, par de nombreux facteurs exogènes : perversion du processus démocratique, faiblesse de

la Présidence de la République et, concomitamment, abaissement de l'autorité de l'Etat, laxisme gouvernemental devant les dérapages répétés du F.I.S., bipolarisation artificielle de la vie politique pour la réduire au F.L.N et au F.I.S., violation des règles du jeu politique par de nombreuses formations et spécialement le F.I.S., grève politique du F.I.S se transformant en insurrection, montée inexorable de la violence dont les faits saillants sont les journées de juin 1991 et l'attaque de la caserne de Guemar en novembre 1991, attentisme prudent de l'A.N.P., scepticisme grandissant d'une frange appréciable de l'électorat devant les jeux politiques. Les premières élections législatives pluralistes, en donnant la victoire électorale au F.I.S., provoquent un séisme politique d'une grande amplitude dont les contretreccoups se font sentir jusqu'à l'heure actuelle. Norme fondamentale, la Constitution a pour objet de résoudre des crises juridiques dûment répertoriées et, corrélativement, de faire face, le cas échéant, à des situations de crise politique peu compliquées. Lorsque la Constitution est confrontée à une crise politique hors du commun, comme celle de janvier 1992, elle est incapable d'y faire face efficacement, surtout lorsque l'un des protagonistes de la crise, en l'occurrence le F.I.S, récusé à la fois la démocratie et la Constitution. Ce n'est qu'une fois que les hommes politiques auront réglé la crise que la norme juridique, la constitution jouera de nouveau son rôle de régulation du jeu politique. C'est ce qui se passe en Algérie depuis le retour au processus démocratique en novembre 1995.