

Les services du Chef du Gouvernement

A. BOULSANE (*)

C'est dans une disposition constitutionnelle aussi laconique que précise que la notion de "Chef du Gouvernement", autre que le Président de la République, trouve son origine dans le paysage institutionnel de l'Algérie.

L'article 111, alinéa 4 du texte de la révision constitutionnelle (1) adoptée par le référendum du 3 novembre 1988 et reconduite par la Constitution de février 1989 (article 74 alinéa 5) énonce dans la longue liste des prérogatives du Président de la République: "Il nomme le Chef du Gouvernement et met fin à ses fonctions".

Cet aboutissement dans la construction de l'édifice institutionnel du pays n'est pas fortuit. Il est le résultat d'une expérience engagée depuis 1963, tempérée ou enrichie par "la mini-Constitution" du 10 juillet 1965 et poursuivie par la loi fondamentale du 22 novembre 1976 et ses deux révisions successives de la Constitution, plus récente, du 23 février 1989.

Si les textes fondamentaux qui ont régi les institutions du pays de septembre 1963 à novembre 1976 ont adopté une position catégorique rejetant tout dualisme du pouvoir exécutif, la Constitution de 1976 a introduit la faculté, jamais usitée, pour le Président de la République de nommer un premier ministre. La loi n°79-06 du 7 juillet 1979 portant révision constitutionnelle, tirant les leçons de l'expérience vécue suite à la maladie du défunt Président Houari Boumediène, va plus loin en faisant obligation au Chef de l'Etat de nommer un premier ministre chargé de l'assister

(*)- Directeur d'Etudes (Cabinet du chef du gouvernement).

(1)- JORA n°45 du 5 novembre 1988. p. 1190.

dans la coordination de l'activité gouvernementale et la mise en oeuvre des décisions prises en Conseil des ministres.

Cependant, le premier ministre nommé n'exerce ses attributions que dans le cadre d'une délégation de pouvoirs du Président de la République qui demeure le seul chef du gouvernement. Le premier ministre présidait, cependant, les conseils interministériels qui constituaient et constituent toujours le lieu privilégié de maturation des dossiers devant être soumis au Conseil des ministres.

Le Référendum constitutionnel du 3 novembre 1988 entérine une évolution institutionnelle remarquable caractérisée par une nouvelle organisation du pouvoir exécutif et par une répartition des prérogatives entre le Président de la République et le chef du gouvernement institué, et dont la dénomination peut-être appréciée comme étant la volonté de rompre avec l'expérience "Premier Ministre " (2).

L'institution de la fonction de chef de gouvernement, au delà des causes qui la justifient, constitue, sans aucun doute, une rupture avec le système institutionnel qui a prévalu jusque là dans la mesure où le chef du gouvernement dispose de prérogatives plus étendues :

- il préside le Conseil de Gouvernement (ce que le Premier Ministre ne pouvait faire);
- il détient des pouvoirs constitutionnels (ce que le Premier Ministre n'avait pas).

Les attributions que lui confère la Constitution, notamment :

(2)- Pour la première phase de cette expérience - avril 1979 - janvier 1984. Cf. ouvrage de K.MAMMERI. Le Premier Ministère en Algérie. ENAL; OPU, 1984. La phase janvier 1984 - novembre 1988 reste à étudier.

- l'obligation de soumettre un programme à l'approbation de l'APN;
- l'exécution et la coordination du programme adopté;
- la répartition des attributions entre les membres du gouvernement;
- l'exécution des lois et règlements;
- la nomination aux emplois de l'Etat;

impliquent que le chef du gouvernement dispose d'un ensemble de services de soutien dont nous allons esquisser la présentation, après avoir préalablement tenté de cerner les contours et le contenu des fonctions de chef du gouvernement qui constituent le fondement de l'activité de ses services.

I. Les fonctions du Chef du Gouvernement

Nous n'avons pas la prétention dans cet essai de décrire de manière exhaustive l'ensemble des fonctions exercées ou que doit exercer le chef du gouvernement. Nous tenterons d'en saisir les plus importantes.

Le chef du gouvernement exerce à la fois des fonctions politiques et des fonctions administratives. Certaines sont exercées au nom du gouvernement, d'autres lui sont particulières dans la mesure où elles lui sont octroyées par la Constitution.

1.1. Les fonctions politiques

Elles peuvent être regroupées en quatre rubriques principales :

- la formation du gouvernement et la répartition des attributions entre ses membres;
- la présentation à l'APN du programme d'action gouvernemental;
- l'initiative des lois;
- la présidence des conseils de gouvernement.

1.1.1. La formation du gouvernement et la répartition des attributions

Le chef du gouvernement est choisi et nommé par le Président de la République en vertu de la disposition constitutionnelle 74-5.

Dès sa nomination, le chef du gouvernement modélise la structure gouvernementale et entreprend les consultations nécessaires en vue de la formation de son gouvernement dont l'appellation est désormais intimement liée au nom de celui qui le dirige (Gouvernement MERBAH, Gouvernement HAMROUCHE, Gouvernement GHOZALI, Gouvernement ABDESSELAM, Gouvernement MALEK).

Il convient de relever que la Constitution ne fixe aucun délai contraignant pour la formation du gouvernement (3). Ce qui, dans la pratique, risque de poser des problèmes à moins qu'un dispositif adéquat soit mis en place afin que les membres du gouvernement sortant soient mis dans l'obligation légale d'assurer la gestion des affaires courantes du pays en attendant l'entrée en fonction du nouveau gouvernement. La pratique a en effet montré que ce réflexe n'était pas si évident.

Les consultations visent à aboutir à la formation d'un gouvernement dont les membres doivent être présentés par le chef du gouvernement au Président de la République qui détient le pouvoir constitutionnel de les nommer.

Ce pouvoir suppose que le Président de la République peut ne pas être d'accord sur la composante gouvernementale qui lui est présentée et demander, en conséquence, au chef du gouvernement de la revoir.

3)- M. MERBAH a mis 5 Jours (5 au 9.11.1988) pour former son gouvernement.

1. HAMROUCHE en a mis 8 jours.

1. GHOZALI en a mis 14 jours.

1. ABDESSELAM en a mis 11 jours.

MALEK en a mis 15 jours.

C'est une hypothèse qui peut se réaliser mais que les contacts permanents entre les deux personnalités permettent, en principe, de épasser.

En tout état de cause, la Constitution donne au Président de la République la prérogative de choisir, si ce n'est tous les membres du gouvernement, du moins deux ministres chargés des portefeuilles de la défense nationale et des affaires étrangères. Cette interférence directe du Président de la République dans la formation du gouvernement est justifiée par sa qualité de chef suprême des armées et de responsable de la défense nationale (Article 74-1 et 4 de la Constitution) et de la politique extérieure de la Nation (Article 14-3 de la Constitution).

La nomination des membres du gouvernement ainsi que celle du chef du gouvernement se fait par décret présidentiel. Relevons à cet égard que la modalité de nomination n'a pas été uniforme. La nomination du Gouvernement MERBAH et de son chef s'est faite dans le cadre d'un décret présidentiel unique. Celles des Gouvernements HAMROUCHE, GHOZALI, ABDESSELAM et MALEK ont donné lieu à l'intervention de deux décrets, l'un portant nomination du chef de gouvernement, l'autre portant nomination des membres du gouvernement (4).

Disons que l'erreur commise dans le premier cas de nommer en même temps le chef du gouvernement et les membres du gouver-

(4)- chef du gouvernement et membres du gouvernement MERBAH. Décret présidentiel n°88-235 du 9 novembre 1988. JORA n°46 du 9 novembre 1988. p.1213.
- chef du gouvernement (M. HAMROUCHE). D.P. n°89-171 du 9.9.89. Membres du gouvernement. D.P. n°89-178 du 16.9.89. JORA n° 40 du 20 septembre 1989. p.1213.
- chef du gouvernement (M. GHOZALI). D.P. n°91-198 du 5.6.1991. Membres du gouvernement. D.P. n°91-199 du 18.6.1991. JORA n°30 du 18 Juin 1991. p.920.
- chef du gouvernement (M. ABDESSELAM). D.P. n°92-304 du 8.7.1992. Membres du gouvernement. D.P. n°92-307 du 19.7.1992.
- chef du gouvernement (M. MALEK). D.P. n°93-197 du 21.8 1993. Membres du gouvernement. D.P. n°93-201 du 4.9.1993.

nement, ce qui est contestable au plan juridique, ne s'es heureusement pas reproduite ultérieurement.

1.1.2. Le programme d'action du gouvernement

Exigence constitutionnelle la présentation par le gouvernement d'un programme à l'APN met en oeuvre l'ensemble des départements ministériels. Agissant en conformité avec les orientations données par le Président de la République et aux objectifs assignés au gouvernement, le chef du gouvernement instruit l'ensemble des membres de son gouvernement à l'effet de préparer les éléments du programme d'action sur la base d'axes généraux préalablement définis et de lignes directrices essentielles.

Concrètement, l'élaboration de ce programme est faite à partir des matériaux fournis par les différents secteurs d'activité plus particulièrement en ce qui concerne les équilibres économiques et financiers et les actions sectorielles à caractère économique, social, culturel, éducatif etc... Les autres aspects de nature plus politique (renforcement de la démocratie, Etat de droit...) sont généralement initiés par le chef du gouvernement lui-même en collaboration avec les ministres directement concernés.

Le programme du gouvernement ne doit, en principe faire apparaître que les actions et mesures importantes et/ou prioritaires éligibles à un niveau gouvernemental de suivi, d'arbitrage, de décision ou de concertation en indiquant pour chacune d'elles les objectifs visés, les conditions de prise en charge ainsi que l'échéancier de réalisation.

Le projet de programme mis en forme au niveau des structures gouvernementales est soumis au Conseil des ministres que préside le Chef de l'Etat avant son dépôt sur le bureau de l'APN en la forme de "programme de Gouvernement", en vue de son adoption par l'instance législative.

Sans entrer dans les méandres de la procédure parlementaire l'adoption du programme de gouvernement qui peut faire l'objet d'une étude particulière, il y a lieu de s'interroger sur l'opportunité de la présentation préalable à l'APN d'un programme par un gouvernement qui s'installe (et qui risque de ne pas s'installer à l'avenir). Le gouvernement sera le gouvernement du parti majoritaire. Il mettra donc en oeuvre, en principe, le programme de son parti avec bien entendu des atténuations dans le cas d'une alliance gouvernementale. Dans l'un ou l'autre des cas, l'adoption du programme de gouvernement ne devra donc pas poser de problèmes particuliers au sein de l'institution parlementaire.

L'idée est qu'il aurait été plus rationnel et plus cohérent que le contrôle parlementaire quant à l'action du gouvernement se fasse "à posteriori" au vu des résultats obtenus dans un délai raisonnable (une année au moins) et à l'occasion de la présentation de la déclaration de politique générale.

Fermons cette parenthèse pour dire que le programme adopté est ensuite mis en oeuvre, exécuté et suivi par le gouvernement, lequel procède à des évaluations périodiques.

1.1.3. L'initiative des lois

"L'initiative des lois appartient concurremment au Chef du Gouvernement et aux membres de l'Assemblée Populaire Nationale". Tel est l'énoncé de l'alinéa 1er de l'article 113 de la Constitution du 23 février 1989. Peut-on en effet imaginer un chef de gouvernement sans possibilité d'action en matière législative? La prérogative d'initiation des lois qui lui est reconnue, peut s'analyser, en fait, comme le pendant naturel de sa responsabilité devant l'APN.

Comment cela se passe-t-il dans la pratique? jusqu'à présent les lois initiées ont tendu dans leur ensemble à mettre en oeuvre les dispositions constitutionnelles relatives aux libertés individuelles,

et collectives, à l'information, aux opérations électorales, aux réformes économiques etc... et à adapter les instruments juridiques existants au nouveau contexte socio-politique du pays. On peut dire que durant ces dernières années (notamment 1989 à 1991) l'activité législative a été intense (5).

Le déclenchement de la procédure d'élaboration et d'aboutissement de tout projet de texte législatif obéit à un phasage obligatoire que l'on peut schématiser comme suit :

- Réflexion sur le thème à légiférer pour en fixer les contours et les objectifs.

- Elaboration d'un avant-projet de loi, généralement par un groupe de travail interministériel composé d'experts en la matière, ou par un groupe de députés s'il s'agit d'une proposition de loi.

- Examen de l'avant-projet de loi ou de la proposition de loi en conseil de gouvernement, présidé par le chef de gouvernement lequel est habilité à demander un approfondissement de la réflexion et à donner des orientations dans ce sens en ce qui concerne le projet ou à faire part au bureau de l'APN, de ses observations sur la proposition de loi.

- Présentation, à nouveau, de l'avant-projet, au gouvernement et au Conseil des ministres présidé par le Président de la République.

Si le Conseil des ministres approuve l'avant-projet de loi, celui-ci se transforme en projet de loi à déposer sur le bureau de l'APN en vue de son adoption.

- Le projet de loi fait ensuite l'objet d'un examen au sein de la

(5)- 36 Lois votées par l'APN en 1990

24 // // // // // 1991

ommission spécialisée de l'APN, parfois en présence du représentant u gouvernement chargé d'apporter les éclaircissements nécessaires. Cet examen donne lieu en fin de course à un rapport de représentation établi à l'intention des députés. Ce rapport contient les propositions éventuelles d'amendement ainsi que les recommandations de la commission compétente de l'APN.

- L'APN, en session plénière, se prononce en sanctionnant le projet de loi par un vote, opération connaissant elle-même des procédures particulières régies par le règlement intérieur de l'institution parlementaire.

- Le projet de loi voté est mis en forme définitivement par le Secrétariat Général du Gouvernement, lequel suit la procédure parlementaire en étroite collaboration avec le bureau de l'APN. La loi votée est promulguée par le Président de la République et publiée au Journal Officiel de la République Algérienne.

1.2. Les fonctions administratives

En matière administrative, le chef du gouvernement exerce deux prérogatives essentielles :

- Celle de mettre en oeuvre les lois et règlements.
- Celle de nommer aux emplois civils de l'Etat.

1.2.1. L'exécution des lois et règlements

"Le Chef du Gouvernement veille à l'exécution des lois et règlements".

Cette disposition constitutionnelle renferme plusieurs significations.

- Elle signifie, en premier lieu, que le chef de l'exécutif mette en application à travers des instruments réglementaires (décret exécutifs) les lois votées par l'APN.

- Elle signifie, ensuite, que le chef du gouvernement doit mettre en oeuvre les règlements pris par le Président de la République dans le cadre du pouvoir réglementaire autonome (non induit par un texte de loi) que lui reconnaît la Constitution.

- Elle signifie, encore, que le chef du gouvernement est le détenteur principal du pouvoir administratif et qu'à ce titre il doit prendre les actes administratifs essentiels et contrôler l'administration publique.

- Elle signifie, enfin, que le pouvoir de coordination et d'arbitrage du chef du gouvernement est déterminant pour la mise en oeuvre de la politique générale du gouvernement.

1.2.2. Le pouvoir de nomination aux emplois civils de l'Etat

L'article 74 alinéa 7 de la Constitution de février 1989 énonce que le Président de la République pourvoit aux emplois civils et militaires de l'Etat. L'alinéa 10 du même article lui attribue la prérogative de nommer et de rappeler les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires.

L'article 81, alinéa 5 confie au chef du gouvernement le pouvoir de nommer aux emplois de l'Etat.

Le pouvoir de nomination aux emplois civils est donc exercé concurremment par le Président de la République et le chef du gouvernement.

Il fallait donc délimiter les pouvoirs de chaque autorité en la matière. C'est l'objet du décret présidentiel n°89-44 du 10 avril 1989.

Ce décret donne la liste des emplois de l'Etat dont la nomination relève du Président de la République ainsi que les modalités (décret présidentiel, décret présidentiel pris en Conseil des ministres, désignation en Conseil des ministres).

L'article 5 du décret sus-énoncé dispose "que le Chef du Gouvernement pourvoit aux autres emplois civils de l'Etat". Ainsi, en matière de nomination tout ce qui ne relève pas du Président de la République relève du chef du gouvernement.

Dans le souci de délimiter le pouvoir de nomination qui échoit au chef du gouvernement, le décret exécutif n°90-127 du 15 mai 1990 a fixé les modalités de nomination particulières à certains emplois civils de l'Etat classés comme fonctions supérieures.

A travers la lecture de ce texte, apparaissent trois modes de nomination :

- La nomination par décret exécutif pris en conseil du gouvernement, sur proposition du ministre concerné, est la forme retenue pour les fonctions supérieures de directeur de cabinet et directeur d'administration centrale, de secrétaire général de wilaya et de directeur d'établissement public à vocation nationale.

- La nomination par décret exécutif simple concerne les autres emplois supérieurs des administrations centrales et territoriales.

Les propositions sont faites par les ministres concernés.

- La nomination par arrêté du ministre concerné, par délégation du chef du gouvernement, concerne les emplois de cabinet, plus par-

ticulièrement de chef de cabinet et de chargé d'études et de synthèse (C.E.S).

Pour l'essentiel donc, les attributions du chef du gouvernement impliquent une responsabilité de direction, de coordination, d'animation et de contrôle pour un meilleur fonctionnement de l'appareil administratif et une meilleure exécution du programme d'action du gouvernement.

De ces attributions découle l'organisation des services du chef du gouvernement.

II. L'organisation des services du Chef du Gouvernement

Abandonnant la conception d'un premier ministre sans autorité réelle sur le gouvernement, la Constitution de février 1989 reconduit les dispositions de l'article 111 alinéa 5 de la révision constitutionnelle du 3 novembre 1988 qui a consacré cette rupture en optant pour une dénomination différente : le Chef du Gouvernement

Cinq gouvernements se sont succédés depuis le 9 novembre 1988.

Les deux précédents chefs de gouvernement ont, bien entendu, modelé l'organisation de leurs services, chacun en fonction de sa conception de la direction des affaires gouvernementales.

M. MERBAH a conçu un organigramme (6) ambitieux qu'il n'a pas eu le temps d'expérimenter, mais qui a laissé apparaître une volonté certaine de donner à ses services une position dominante en matière de coordination, de suivi et d'évaluation des activités des ministères.

(6)- Décret exécutif n°89-108 du 27 juin 1989 portant organisation des services du chef du gouvernement. JORA n°28 du 12.07.1989. Ce décret prévoit outre le directeur de cabinet et le chef du cabinet, huit (8) départements spécialisés et une inspection générale.

M. HAMROUCHE a opté pour un schéma d'organisation plus souple obéissant aux principes régissant l'administration de mission et reposant sur des emplois et des fonctions.

Le schéma mis en place (7) en 1989 a continué à fonctionner sous les administrations GHOZALI, ABDESSELAM et MALEK.

A travers ce schéma, apparaissent trois centres complémentaires de traitement et de gestion des affaires gouvernementales :

- Le directeur de cabinet
- Le chef de cabinet
- Les chargés de mission.

1/ Le directeur de cabinet

La mission confiée au directeur de cabinet est axée principalement autour :

- de l'instruction et de la maturation des dossiers entrant dans le cadre de la mise en oeuvre du programme d'action du gouvernement;
- de la mise en oeuvre des décisions et recommandations du gouvernement;
- de la préparation de tous travaux de synthèse et d'analyse entrant dans le cadre des attributions sus-visées et du processus d'aide à la décision du chef du gouvernement et d'arbitrage entre les positions des différents ministères.

(7)- Décret exécutif n°89-192 du 17 octobre 1989 portant détermination des services du chef du gouvernement. JORA n°44 du 18.10.1989. Ce texte prévoit, outre le directeur de cabinet et le chef de cabinet, des emplois de directeurs d'études et de directeurs auprès du directeur de cabinet et de C.E.S et attachés de cabinet auprès du chef de cabinet. Il prévoit également des emplois de chargé de mission relevant directement du chef du gouvernement.

C'est le centre nerveux de l'activité des services du chef du gouvernement. Pour l'exercice de ses attributions, le directeur de cabinet est assisté de directeurs d'études au nombre de huit (8) actuellement et de directeurs au nombre de six (6).

A noter qu'il n'y a organiquement aucune relation hiérarchique entre les directeurs d'études et les directeurs. Tous exercent le même type de fonctions. Chacun étant chargé d'assurer la couverture de deux ou plusieurs secteurs d'activités ou de dossiers particuliers nécessitant un suivi permanent.

La répartition actuelle des tâches est la suivante :

- économie, finances, commerce;
- agriculture, hydraulique;
- équipement, infrastructures, transports et télécommunications;
- intérieur, environnement et développement local, justice;
- travail, emploi, affaires sociales et santé;
- culture, communication, jeunesse et sports, moudjahidine, affaires religieuses;
- éducation, formation, enseignement supérieur;
- arabisation/traduction.

La coordination générale des activités est assurée par le directeur de cabinet. Cela n'exclut pas des relations directes entre les cadres lorsque le traitement d'un dossier présente des interfaces. Cette démarche constitue même la règle et permet une prise en charge cohérente et globale des dossiers soumis à l'étude.

2/ Le chef de cabinet

Aux termes du décret n°89-192, le chef de cabinet reçoit pour missions d'assister le chef du gouvernement en matière de relations extérieures, d'assurer le protocole, de veiller à la sécurité du siège des services et d'administrer les moyens.

Dans ce cadre, il est chargé d'accomplir pour le compte du chef du gouvernement tous les travaux de recherche, d'études et de consultation en relation avec ses missions.

Pour ce faire, le chef de cabinet dispose d'un certain nombre d'assistants du niveau de chargés d'études et de synthèse et d'attachés de cabinet ainsi que d'une direction de l'administration des moyens.

Le bureau du courrier relève également des ses attributions.

3/ Les chargés de mission

La fonction de chargé de mission, nouvelle formule, se veut différente par rapport à la même fonction qui existait avant sa suppression par le décret n°85-215 du 20 août 1985 (8). Il convient de souligner que ce texte a modifié les appellations des conseillers techniques, devenus chargés d'études et de synthèse et des chargés de mission devenus attachés de cabinet.

La fonction supérieure de chargé de mission a été rétablie en 1990 uniquement auprès du chef du gouvernement (9) et de la Présidence de la République.

Les attributions des chargés de mission ne diffèrent pas dans leur nature de celles exercées par les directeurs d'études et les directeurs. Elles sont toutes axées autour des études et des synthèses à élaborer et des recommandations à faire afin d'alimenter la hiérarchie en éléments d'information et d'aide à la décision.

Le chargé de mission peut également être chargé d'accomplir une

8) Décret n°85-215 du 20 août 1985 fixant la liste de certaines fonctions supérieures non électives du Parti et de l'Etat. JORA n°35 du 21 août 1985.

9) Décret n°90-227 du 25 juillet 1990 fixant la liste des fonctions supérieures de l'Etat au titre de l'administration, des institutions et organismes publics. JORA n°31 du 28.07.1990.

mission particulière pour le compte du chef du gouvernement.

Outre les organes que nous venons de présenter de manière succincte, le chef du gouvernement dispose également des services du Secrétariat Général du gouvernement (S.G.G) qui l'assiste dans la préparation du travail gouvernemental, la fixation des ordres du jour des conseils, le suivi des procédures parlementaires et d'aboutissement des textes législatifs et réglementaires.

Le SGG (10) assure également le secrétariat du Conseil des ministres et constitue la mémoire de l'Etat.

Un ensemble de structures sont rattachées à l'Administration du chef du gouvernement. Il s'agit notamment de la Direction Générale de la Fonction Publique, de la Délégation à la Planification, de la Délégation à la Réforme Economique, de l'Ecole Nationale Supérieure d'Administration et de Gestion et de l'Institut Supérieur de Gestion et de Planification.

(10)- Cf. l'intéressante étude de M. Houari KHACHAI intitulée "Le Secrétariat Général d Gouvernement : ce qu'enseigne la pratique". Revue de l'ENA - IDARA - Volume I n°1, 1991.