

CHRONIQUE JURIDIQUE ET RUBRIQUE LÉGISLATIVE ALGÉRIE

E. VAN BUU

A certains égards, on peut dire que l'année 1991 en Algérie a commencé dès le 12 juin 1990, date à laquelle le Front Islamique du Salut a remporté, à la majorité absolue, les élections municipales. L'onde de choc créée par la forte percée du FIS, dans une élection pluraliste, la première du genre depuis l'indépendance, a été ressentie, tout au long de l'année 1991. Le FIS est ainsi devenu un des termes de la nouvelle équation politique algérienne qu'il est difficile d'ignorer. Le Front de Libération Nationale, sorti affaibli de la compétition électorale, tente désespérément de conserver le pouvoir qu'il a exercé sans partage pendant plus de deux décennies. Malheureusement, compte tenu de la pression des événements, l'ancien parti unique a dû faire face à la montée des périls islamistes qu'il a lui-même enfantés. La fatalité est ainsi venue comme il était fatal qu'elle vint...

« 1991, l'année du FIS? », telle a été une interrogation irritée et anxieuse qu'on peut lire dans un éditorial du très officiel *Révolution Africaine* (1). En tous cas, c'est l'année où l'Algérie traversait des turbulences sur fond de crise multiforme.

Le droit que l'on croyait être le temple de la sérénité n'est pas à l'abri des secousses qui affectèrent le pays. Les normes ont subi le contre-coup de l'effervescence politique et sociale. A la vérité, il ne faut pas s'étonner outre mesure du remue-ménage de la règle de droit qui, en termes de position, se trouve à la conjonction de l'éthique et du pouvoir.

L'Etat de droit, nouveau credo du régime politique, est également affecté par ce temps de crise. Il vit au rythme des convulsions d'un pouvoir en pleine déliquescence et d'un peuple confronté aux mille et une difficultés de la vie quotidienne. Dans ces traits, on peut discerner, me semble-t-il, la trajectoire de l'Etat de droit. Il avance par à-coups, tantôt luttant contre l'instabilité qui le menace, tantôt se raidissant contre l'adversité.

I. – L'INSTABILITÉ DE L'ÉTAT DE DROIT

Ce nouvel ordre est né d'un grand désir de changement de la société civile qui a goûté pendant de longues années aux délices et aux poisons d'un parti unique. De ce fait, l'avènement de l'Etat de droit a été salué comme une immense

(1) *Révolution Africaine* (1379), 2-8/8/90 : 14-15.

espérance, et l'ouverture démocratique qui en est le corollaire, perçue comme un élan vers la liberté. Or celle-ci n'a de sens que si, au-delà de son aura, elle se traduit dans le quotidien par une amélioration concrète des conditions de vie des hommes. Autrement dit, dans un pays où bon nombre de citoyens ont vécu et vivent encore dans la désespérance économique et sociale, l'Etat de droit n'est, à leurs yeux, qu'un type d'Etat parmi d'autres. Il est l'Etat tout court (2) c'est-à-dire le dispensateur de ressources, même si son caractère providentiel s'est beaucoup amoindri.

Mais l'Etat, c'est aussi un pouvoir. Un pouvoir qui se cherche. Curieuse situation où, en dépit de l'existence du multipartisme, la compétition aux élections législatives s'est réduite, en fait, à une opposition entre, d'une part, un FLN moribond qui n'arrive pas à s'arracher à son passé et, d'autre part, un FIS fougueux qui brandit les lendemains d'un Etat islamique ! Le pays se trouve donc devant ce qu'il faut bien appeler une crise, c'est-à-dire une situation où le vieux se meurt tandis que le neuf ne parvient pas à naître. Sous ce rapport, l'Etat de droit, conçu pour les temps d'harmonie et de paix, connaît fatalement une certaine instabilité. Or celle-ci risque de s'aggraver si l'Etat ne s'emploie à relever deux défis majeurs : les conditions de vie des citoyens et la problématique du pouvoir. Tels sont les aspects essentiels d'une crise. Certes, elle, remonte aux années 80. Mais, par une sorte d'effets cumulatifs, elle ne cesse de gagner en ampleur et en gravité. Tel est le danger qui menace l'Etat de droit. Comment celui-ci a-t-il fait face à une situation pour le moins malaisée ? Comment le droit, par quelle politique juridique, gère-t-il une conjoncture si instable ?

I. – Les conditions de vie des citoyens : l'Etat de droit au quotidien

« Pour une vie meilleure », « Pour un changement radical », ces slogans, usés et abusés, sont familiers à bon nombre d'Algériens qui connaissent la dure réalité de la vie quotidienne. S'occuper des conditions de vie du citoyen, c'est construire l'Etat de droit au quotidien.

Depuis 1988, toute une batterie de textes – d'aucuns parlent de « frénésie législative » – tend à libéraliser l'économie et la société afin de répondre aux aspirations de changement. Par rapport à la production normative des années antérieures, on constate que celle de 1991 est, quant à elle, caractérisée par un certain pragmatisme. Des normes d'application, prises sous la forme de décrets exécutifs, s'attachent à mettre en œuvre, par petites touches, quelques réformes économiques et sociales évoquées en termes généraux et généreux par une législation pléthorique.

L'Etat de droit, cuvée 1991, entre dans une phase active. Il se veut concret, consistant. Par des mesures ponctuelles, il essaye de s'attaquer à certains problèmes qui affectent les conditions de vie du citoyen. Du discours qui confine souvent à la rhétorique, l'Etat a pris le parti de passer à l'acte. A n'en pas douter, la conquête de l'Etat de droit au quotidien engage un pari risqué, tant l'enjeu

(2) Nous employons donc « Etat » ou « Etat de droit » selon le cas ou le contexte.

est de taille : améliorer la situation matérielle des plus démunis par une juste répartition des ressources. Ce n'est pas par hasard, selon nous, si l'expression « conditions de vie des citoyens » figure dans la constitution de 1989 au chapitre IV (art. 58) relatif aux « droits et libertés ». Car la jouissance de ceux-ci ne sera affective que lorsque aura été garanti aux citoyens un minimum de bien-être matériel.

A) Le citoyen et « l'Etat du bien-être » (3)

L'action de l'Etat, forcément sélective compte tenu de la variété de demandes sociales, s'est portée essentiellement sur deux aspects particulièrement dramatiques de l'Algérie en 1991 : la réglementation sur les prix et la distribution de logements sociaux.

1) Les prix

La situation économique à laquelle l'Etat s'est trouvé confronté est caractérisée par une flambée des prix et par une dégradation du pouvoir d'achat (4). Il s'en est suivi une baisse de la qualité de vie qui, faute d'être jugulée à temps (5), pourrait être un facteur de trouble pour la paix sociale. Tel a bien été quelquefois le cas : l'Algérie a connu deux journées de grève générale du 12 au 14 mars pour « protester contre la vie chère ». C'est dans ce climat de crise qu'est intervenue une série de décrets exécutifs (6) tendant à réguler les mécanismes du marché national et surtout à réglementer les prix de certains biens et services nécessaires à la vie de tous les jours, notamment ceux des produits agro-alimentaires. Ces mesures de stabilisation et de soutien des prix sont financées par un fonds de compensation inscrit dans la loi de finances 1991 (7). Elles visent à protéger les consommateurs et à améliorer les conditions de vie des catégories sociales les plus défavorisées.

L'objectif assigné à ces mesures est clair. Il s'agit, à travers la réglementation des prix, d'associer l'Etat de droit à la vie quotidienne du corps social, d'en faire un instrument du changement.

Reste à savoir si l'Etat de droit au quotidien a atteint son objectif de nivellement économique et social. « Toute cette politique (des prix) ne peut en fait trouver une concrétisation réelle sur le terrain que si elle est accompagnée par son corollaire, le contrôle. C'est parce qu'il a failli que la loi a subi des

(3) Nous empruntons l'expression à Michel CAMAU in *Etat de Santé : Besoin médical et enjeux politiques en Tunisie*, Paris, CNRS, 1990, 286 p. (p. 14). Il est vrai que quand on parle de « l'Etat du bien-être », on pense de prime abord au système de santé américain, au « welfare state ».

(4) La presse s'en est fait largement écho. Cf. *Le Monde*, 8 mars 1991; *Révolution africaine* (1416), 18-24/4/91 : 28. Cf. également DAÛD (Zakya), *L'économie du Maghreb en difficulté*, *Le Monde diplomatique*, Juin 1991 : 25.

(5) Remarquons que les dispositions sur les prix n'ont été prises qu'en 1990 et en 1991, alors que la loi sur les prix est parue en juillet 1989 ! Pour les textes de 1989 et de 1990, cf. *Rub. lég.* sous les thèmes : « Législation économique/Prix » in AAN 1989 : 721.

(6) Cf. *infra*, *Rub. lég.* sous le thème « Prix », notamment le décret n° 91-152 du 18 mai 1991 portant classification des biens et services soumis au régime des prix réglementés.

(7) Cf. *Loi de finances 1991*, notamment Annexes-Etat « E » (Liste des biens et services bénéficiant des ressources du fonds de compensation).

entorses » (8), peut-on lire dans *Révolution africaine*. Or d'une part, bureaucratie et corruption constituent des obstacles à un contrôle efficace. D'autre part, marchés parallèles, trabendo, spéculations de toute sorte sont devenus, par la force des choses, des activités économiques informelles difficilement contrôlables. Cette situation aboutit à la constitution en amont et en aval de réseaux qui « se structurent dans l'inégalité et sont producteurs d'inégalités » (9). D'un côté, « les stratégies d'accumulation poursuivies par une minorité d'opérateurs dominants » (10). De l'autre, « les stratégies de simple survie de la part de la majorité de la population ». Ces deux conduites convergent vers un seul objectif : « la politique du ventre » (11). Les infractions à la législation sur les prix, les entraves à leur contrôle, tous ces comportements négatifs engendrent inévitablement des conséquences sociales. Ils faussent le juste prix et blessent la démocratie par les injustices causées aux catégories sociales les plus démunies.

Force est de constater que l'Etat de droit, expression juridique du vouloir-vivre collectif de l'Algérie d'après 1988, ne saurait être viable si sa construction n'était pas complétée par une éducation à une nouvelle culture citoyenne. On s'aperçoit que le rôle du droit dans le changement social serait illusoire s'il ne s'accompagnait pas d'une mutation des mentalités. La démocratie est avant tout un état d'esprit.

En attendant cet avènement, les mesures économiques que nous venons d'évoquer, ont tenté de tenir les promesses de l'Etat de droit et surtout de gérer l'instabilité qui le menace.

Dans le même mouvement d'idées, l'Etat de droit est également actif sur le front social. Un train de décrets exécutifs (12) a amplifié les mesures prises dans les années antérieures (13) en matière de logement.

2) Le logement

On connaît la crise du logement en Algérie, cette terrifiante pénurie qui affecte les conditions de vie des citoyens, au même titre que l'eau ou les transports. Il est donc dans la logique d'un Etat de droit, qui veut être proche du citoyen, de mettre en œuvre une politique du logement. Cette politique s'est traduite par trois mesures.

D'abord, la création de la Caisse nationale du logement dont une des missions est de « participer à la définition de la politique de financement de l'habitat social », et de soutenir, par la mobilisation et par la recherche de mesures de financement, l'accès à la propriété du logement.

(8) *Révolution africaine* (1415), *op.cit.*

(9) BANART (J.-F.), *L'Etat en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard, p. 281.

Cet essai de sociologie de l'Etat en Afrique au Sud du Sahara pourrait, dans une certaine mesure, s'appliquer aux Etats de l'Afrique du Nord puisqu'on retrouve dans les Etats postcoloniaux du continent africain tout entier les mêmes « maux sociaux ».

(10) *Ibid.*, p. 291.

(11) *Ibid.*, chap. IX, p. 281 sq.

(12) Cf. *Rub. lég. ci-après « logement »*.

(13) Cf. notamment *Rub. lég.*, AAN 1989 : 727.

Ensuite, le réaménagement des offices de promotion et de gestion immobilière (OPGI) qui « sont chargés dans le cadre de la mise en œuvre de la politique sociale de l'Etat, de promouvoir le service public en matière de logement, notamment pour les catégories sociales les plus démunies ».

Enfin, la création de l'Agence nationale de l'amélioration et du développement notamment pour « la promotion et le développement du marché foncier et immobilier », la résorption de l'habitat insalubre », etc...

Comme nous l'avons vu en matière de prix, l'Etat dont un des objectifs déclaré est « la promotion de l'homme par le développement économique et social » (14), se trouve confronté, dans la mise en œuvre de la politique du logement, aux mêmes spéculateurs, aux mêmes opérateurs dominants, aux mêmes réseaux et aux mêmes inégalités (cf. *supra* p. 714). On se rend compte alors des limites de la fonction normative dans la régulation ou dans l'innovation sociale. Les mesures d'ordre institutionnel que nous venons d'examiner, seraient-elles parfaites, resteraient cependant impuissantes à venir à bout de la crise du logement face à la pesanteur des inerties et de la corruption des habitudes émanant des groupes ou des lobbies.

Plongé dans un climat délétère, l'Etat de droit s'en trouve fatalement altéré, à tel point qu'on peut douter de sa mission (15). En premier lieu, le principe de légalité, fondement de l'Etat de droit, a subi le jeu pervers des acteurs sociaux et est détourné de sa vocation. En second lieu, la liberté qui en est le plus beau fleuron, s'étiole parce qu'elle n'arrive pas à s'enraciner dans un ordre supérieur de justice.

La justice c'est encore une autre préoccupation lancinante pour l'Etat de droit au quotidien.

B) Le citoyen et la justice

La justice et le justiciable constituent un point sensible dans un régime d'Etat de droit. De la façon dont cet aspect des rapports entre l'Etat et le citoyen est conçu et organisé dépendent pour une large part l'essor de la liberté et le devenir de l'Etat de droit. Aussi, les relations entre la justice et le justiciable occupent-elles une place importante dans la production normative de 1991.

Un ensemble de textes parus dès le début de l'année met en place un nouveau dispositif qui tend à améliorer la qualité de la justice et les conditions de vie des citoyens par deux réformes : la procédure d'exécution des décisions de justice et l'organisation de la garantie des droits et libertés.

(14) On peut lire cette profession de foi dans la loi du 12 janvier 1988 relative à la planification. Cf. *Rub. lég.*, AAN (1988) : 769.

(15) Sur ce point, on peut lire utilement les réflexions de Jean RIVERO, L'Etat moderne peut-il encore être un Etat de droit ? in *Annales de Faculté de droit de Liège*, 1957, p. 83 sq ; Walter LEISNER, L'Etat de droit : une contradiction ? in *Mélanges Charles EISENMANN*, 1975, p. 65 sq.

1) L'exécution des décisions de justice

La loi n° 91-02 du 8 janvier 1991 définit les relations entre l'administration et l'administré en matière d'exécution des décisions de justice. D'après ce texte, en cas de condamnation pécuniaire de l'une des parties au procès, l'autre a le droit de faire recouvrer ses créances. Leur recouvrement ne semble pas poser de problèmes notables à l'administration qui, titulaire de la puissance publique, dispose de ce fait de moyens de contrainte efficaces à l'encontre du débiteur c'est-à-dire de l'administré. En revanche, le droit au recouvrement des créances à l'encontre de l'administration reconnu au citoyen, partie à un procès, est sans conteste un acquis important. Ce nouvel attribut de la citoyenneté, sous son apparence anodine, est riche de significations dans un régime d'Etat de droit.

En premier lieu, le principe de légalité veut qu'une décision de justice, rendue au nom du peuple, s'impose à tous. La garantie par l'Etat de l'effectivité de celle-ci à son encontre consacre son entrée réelle dans la légalité, c'est-à-dire sa propre régulation, après une longue période d'omnipotence. Tant s'en faut.

En second lieu, la primauté du droit signifie qu'une décision de justice, une fois prononcée, impose à toutes les parties au procès, le respect de l'autorité la chose jugée. La garantie par l'Etat de l'exécution d'une décision prononcée à son encontre consacre sa soumission à la règle de droit.

Reste à savoir si la loi du 8 janvier 1991 parviendra à effacer chez le justiciable cette pénible impression de se heurter à un mur d'arbitraire dans un procès contre l'administration. Est-il besoin de dire que l'inexécution d'une décision est aussi insupportable qu'un déni ? En tous cas, la loi de janvier 1991, et ce n'est pas un moindre mérite, témoigne d'une avancée de l'Etat de droit dans la mesure où elle tente de réconcilier l'Etat et le citoyen, la société politique et la société civile, comme aiment à dire les politologues.

Sous cet éclairage, l'Etat de droit peut se définir comme un régime où le citoyen a « le droit d'avoir des droits » (16) et, le cas échéant, de les défendre.

2) Le droit de la défense

Nous voici au cœur de l'Etat de droit. Car la garantie des droits et libertés solennellement affirmée dans le préambule de la constitution de février 1989 ne serait qu'une fleur de rhétorique si elle ne s'accompagnait pas de la reconnaissance au citoyen de ce qu'il convient d'appeler le droit de la défense. L'instauration de nouveaux rapports entre la justice et le justiciable se traduit par la libéralisation de la profession d'huissier et de celle d'avocat.

a) Le rétablissement du corps des huissiers

C'est bien d'un rétablissement qu'il s'agit puisque ce corps d'auxiliaires de justice, considéré comme un vestige du colonialisme, fut supprimé au lendemain de l'indépendance.

(16) LEFORT (Claude), *Essai sur le politique. XIX-XX^e siècles*, Paris, Le Seuil, 1986, p. 51.

La loi 91-03 du 8 janvier 1991 a réinvesti l'huissier dans ses fonctions initiales, celles de titulaire d'un « office public, chargé de la signification des actes et exploits, des notifications, des exécutions des décisions de justice ». Chargé de faire respecter l'autorité de la chose jugée et de faire prévaloir la primauté de la règle de droit, l'huissier est perçu dans ces fonctions comme la cheville ouvrière entre le justiciable et l'administration de la justice, et un agent au service de l'Etat de droit. Longtemps fonctionnarisée et fusionnée avec le corps des agents du greffe, la profession d'huissier est redevenue libérale et indépendante. En effet, l'huissier administre un office public « pour son propre compte, sous sa responsabilité » (art. 3) et « perçoit ses honoraires directement de ses clients » (art. 13).

La démocratisation des rapports entre le citoyen et la justice est encore davantage marquée par la libéralisation de la profession d'avocat.

b) La libéralisation de la profession d'avocat

La réforme de cette profession est le dernier élément du dispositif sur la démocratisation de la justice.

A cet égard, la loi 91-04 du 8 janvier 1991 portant organisation de la profession d'avocat se démarque nettement de sa devancière, l'ordonnance du 26 septembre 1975 (17).

Pour la première fois, le caractère libéral et indépendant de la profession est affirmé (art. 1^{er} al. 1^{er}), soit au niveau du statut individuel de l'avocat, soit au niveau de l'organisation de la profession.

En ce qui concerne le premier aspect, les art. 1 et 2 de la loi du 8 janvier 1991 assignent à l'avocat une mission de « représentation », de « défense » et d'« assistance » des parties en justice. A cet effet, il « œuvre pour le respect et la sauvegarde des droits de la défense ». A cette fonction classique d'auxiliaire de justice – collaborateur à l'œuvre de justice, selon ce texte (art. 75 al. 4) – s'ajoute celle d'agent de l'Etat de droit dans la mesure où il œuvre « au respect de la primauté du droit et à la garantie de la défense des droits et des libertés du citoyen ». Du point de vue pécuniaire, les prestations fournies sont rémunérées sous forme d'honoraires convenus librement entre le justiciable et l'avocat (art. 83), sans « les limites d'un minimum ou d'un maximum », comme cela fut le cas sous l'empire de l'ordonnance de 1975 (art. 76). Par ailleurs, l'indépendance de la profession est renforcée par la suppression de tout lien de dépendance de l'avocat avec l'administration de la justice. Celui-ci n'est plus assujéti au service civil qui était, selon l'ordonnance de 1975, « une contribution apportée à l'administration et au fonctionnement de la justice ». Autrement dit, l'avocat de 1991 n'est plus ni de près ni de loin fonctionnaire ou agent de l'Etat : son indépendance est l'une des conditions d'une bonne justice.

A cette réglementation du statut individuel de l'avocat s'ajoute une nouvelle organisation de la profession.

(17) Ordonnance n° 75-61 du 26 septembre 1975 portant organisation de la profession d'avocat. *JORA* (79), 3/10/75 : 874-881. Signalons que le premier texte concernant l'organisation de cette profession date de 1972 (ordonnance 72-60 du 13 novembre 1972 : *JORA* (99), 12/12/72 : 1274).

Les avocats sont regroupés en Ordres dont l'ensemble constitue l'Union nationale des barreaux (Titre VII). A ce niveau collectif, la profession est également libéralisée puisque l'Union n'est plus soumise à la « tutelle du ministère de la justice » (art. 59 ord. 1975) mais entretient avec celui-ci « une relation de coordination » (art. 65 Loi 1991). D'autres signes de libéralisation peuvent être relevés dans le texte de 1991 : faculté pour deux ou plusieurs avocats de former une société d'avocats, une association professionnelle ou un cabinet groupé.

A la lumière de cette analyse, on peut dire que la nouvelle réforme sur les huissiers et les avocats, par la reconnaissance de l'indépendance et de la liberté dans l'exercice de leur profession, par la garantie du droit de la défense du citoyen, est incontestablement une ouverture sur la société civile, plus précisément sur les classes moyennes dont les professions libérales sont pour une grande partie issues.

Cette avancée de l'Etat de droit qui est également une mesure de stabilisation, s'effectue-t-elle en direction d'autres couches sociales moyennes ; on peut penser par exemple aux médecins, aux fonctionnaires, aux professeurs qui, du fait de leur ouverture sur le monde, sont à la fois des agents de la modernité et des facteurs de stabilité d'un Etat de droit. Cette petite bourgeoisie, face à l'instabilité politique et aux détériorations des conditions de vie, connaît, paraît-il, quelques désarrois et frustrations (18). Ce qui pourrait la conduire à se tourner légitimement vers des terres de liberté (19).

Niveler les conditions de vie, améliorer la qualité de la justice, ces ouvertures économiques et sociales ont montré la nécessité d'asseoir l'Etat de droit sur des bases solides, garantes de sa stabilité. Celle-ci ne peut se concevoir sans un pouvoir légitime. Or le pouvoir dans l'Algérie de 1991 pose problème.

II. - La problématique du pouvoir

L'Algérie en 1991 est malade du pouvoir. Celui qui est en place est disqualifié. Les résultats des élections en ont donné la preuve (20). Celui de demain, s'il les emportait définitivement (21), semblait devoir être plongé dans un vieux rêve passéiste, à tel point qu'on pouvait se demander comment le pays serait gouverné et quelles seraient les chances de changement si l'alternance démocratique se produisait.

A) Un pouvoir disqualifié

Tel est le mal qui rongait l'ancien parti unique. Disqualifié par les élections, il continuait cependant à détenir le monopole du pouvoir législatif.

(18) DAUD (Zakya), La frustration des classes moyennes au Maghreb in *Le Monde diplomatique*, 6 novembre 1991 : 6.

(19) *Ibid* ; cf. aussi LEVEAU (Rémy), De nouvelles formes d'exode politique ? in *L'Etat du Maghreb*, Paris, La Découverte, 1991 : 537-538.

(20) Il s'agissait des élections communales du 12 juin 1990 et des élections législatives (1^{er} tour) du 26 décembre 1991.

(21) Il s'agissait du 2^e tour des élections législatives qui auraient dû avoir lieu le 16 janvier 1992.

Tel était le problème auquel il se trouvait confronté et qu'il allait lui falloir résoudre. Une lecture de la production normative permet de déceler, nous semble-t-il, les signes d'un ressaisissement du pouvoir. Ils se traduisaient par deux séries de mesures. Les unes tendaient à « gommer » le déficit de légitimité qui accablait le FLN. Les autres, à prendre en main la gestion du fait islamiste.

1) Le déficit des légitimités

Selon le doyen Vedel, « la légitimité moderne peut se réclamer de deux sources : la mission historique et le consensus populaire » (22). On peut relever dans la Constitution de février 1989 des références à ces deux types de légitimités, historique (23) et démocratique (24).

Or, il apparaît que chaque jour qui passe, l'un et l'autre ne cessent d'être entamés en ce qui regarde l'ancien parti unique. Ceci explique le recours par le législateur FLN à quelques recettes juridiques destinées à la sortir de son état de déperissement. Des textes tentent une opération de ressourcement qui est en même temps une tentative de sauvetage de la légitimité historique. D'autres visent à réorienter, par le truchement de la loi électorale, l'expression démocratique.

a) La légitimité historique

Il s'agit de revenir aux sources où le FLN puise sa légitimité. Dans cette optique, on assiste à une réactivation du discours juridique qui tente de faire servir le sentiment national, en ravivant le souvenir de la lutte de libération et du sacrifice des martyrs. Tout se passe comme si, à travers l'évocation de l'épopée de la Résistance, le pouvoir dont la légitimité est mise à mal éprouvait un besoin de se revigorer.

Symptomatiques à cet égard sont la loi portant sur l'utilisation de la langue arabe et celle relative aux moudjahidine (cf. *infra* Rub. lég.).

En ce qui concerne la première loi, elle comporte un double aspect, idéologique et pratique.

Sur le plan idéologique, la mission assignée à la langue arabe est affirmée par la Constitution de février 1989. Elle est « la langue nationale et officielle » et figure « parmi les principes généraux régissant la société algérienne ». Ce discours est repris par la loi du 16 janvier 1991 (cf. *infra* Rub. lég.) avec, à l'adresse des islamistes, une forte connotation identitaire. « La langue arabe est une composante de la personnalité nationale authentique et une constante de

(22) VEDEL (G.), « Les sources idéologiques de la Constitution de 1958 » in *Etudes juridiques* n° 23, Novembre 1959. La réflexion de l'éminent constitutionnaliste peut s'appliquer, nous semble-t-il, à l'Algérie qui s'ouvre à la modernité et à l'Etat de droit.

(23) Cf. notamment Préambule de la Constitution et art. 73 : « Fidèle au sacrifice suprême et à la mémoire sacrée de nos martyrs ainsi qu'aux idéaux de la Révolution de Novembre... »

(24) Art. 6 (al. 1^{er}) : « Le peuple est la source de tout pouvoir », art. 11 (al. 1^{er}) : « L'Etat puise sa légitimité et sa raison d'être dans la volonté du peuple ».

la nation. Son usage traduit un aspect de souveraineté. Son utilisation est d'ordre public». Bref, l'arabe est la langue de souveraineté et l'expression de l'identité nationale. Facteur de rassemblement et non de dispersion, d'union et non de division, la langue arabe vise à associer, dans une symbiose, l'ensemble des citoyens par delà leurs différences.

Sous cet éclairage, le texte sur l'arabisation proposé et voté par l'Assemblée populaire nationale est non seulement un acte légal mais surtout une expression légitime de la volonté du peuple à travers ses représentants. On peut déplorer le caractère fictif ou détestable de la démocratie représentative. Il n'en demeure pas moins que leur intention est claire. Par la réaffirmation de la langue comme élément constitutif et identitaire de la nation, l'ancien parti unique, qui est à bout de souffle, essaye de renouer, sous le regard d'une jeunesse née après l'indépendance, avec la légitimité historique dont il fut l'incarnation pendant les heures sombres.

«Parti-Nation» (25), selon l'expression de Mohamed Bedjaoui, il fut également à l'origine de l'adhésion populaire au déclenchement de la Révolution (26). Le FLN vieillissant retrouvera-t-il dans ce ressourcement une légitimité rajeunie ? Car l'arabisation, n'est pas seulement affaire d'idéologie. Elle est encore celle de pratique. Celle-ci est-elle à la mesure de l'ambition des textes ? Car la généralisation de l'utilisation de la langue arabe doit s'appliquer «dans tous les domaines de la vie nationale» (art. 1^{er} Loi 16-1-1991), y compris l'enseignement supérieur (Dispositions transitoires – art. 37). Reste à savoir quel serait l'impact réel de l'arabe, «langue nationale et officielle» selon la Constitution, sur le vécu quotidien. Comment cette réhabilitation de la langue du Coran est-elle perçue par les différentes couches sociales ? Voilà des interrogations qui pourraient offrir, nous semble-t-il, un vaste champ aux travaux d'anthropologie culturelle. Sur le plan pratique, on peut se demander si la généralisation de l'arabisation va dans le sens de l'ouverture du pays sur le monde moderne, c'est-à-dire sur les marchés, les sciences et techniques, etc... Quel serait le rôle de la langue arabe en tant que véhicule des échanges internationaux. Car la capacité d'une loi se mesure à son efficacité. Au demeurant, une évaluation de la portée réelle de ce texte serait d'un grand intérêt. Mais elle risquerait de révéler l'inanité d'un projet qui s'est bâti non sur des réalités du pays (27) mais sur la seule idéologie. Pis encore, sur des calculs électoralistes (28) !

(25) BEDJAOUÏ (M.), *La Révolution algérienne et le droit*, Préface Pierre COT, Editions de l'Association des juristes démocrates, Bruxelles, 1961, pp. 85-91.

(26) *Ibid.*, notamment chap. IV, L'investissement populaire.

(27) Pour les retombées sociales de cette loi, notamment sur l'enseignement, cf. TESSA (A.), L'arabisation de l'école algérienne. Dérive idéologique. *Révolution africaine* (1401), janvier 1991 : 15-16 ; LECA (J.) et alii, Dossiers et documents Algérie : politique et société, *Maghreb-Machrek* (133), juillet-sept. 1991, notamment pp. 88-89 ; MARIN (G.), Algérie : colère sur les campus in *Le Monde*, 10-11/11/91 ; DAUDET (Z.), La frustration des classes moyennes au Maghreb, *op.cit.*

(28) «Le FLN cherche à prendre de court les islamistes en promulguant les lois comme l'arabisation générale de la vie publique» écrit Dominique SIGAUD, *La fracture algérienne 1999 : carnets de route*, Paris, Calmann-Lévy, 1991, p. 23.

Signalons par ailleurs que le programme du FIS préconise l'usage généralisé de l'arabe (cf. Projet de programme politique du FIS in *La Tribune d'Octobre* (6), 22/4/89).

Dans le même ordre d'idées, des mesures d'ordre économique et sociale ont été prises en faveur du moudjahid et du chahid de la guerre de libération nationale (29). Certes, la protection de l'un et de l'autre est garantie par l'Etat (art. 59 al. 3 Constitution 1989). Mais ce n'est pas un hasard, selon nous, que la résurgence de ce qu'on peut appeler le fait combattant. Elle obéit à une logique. Celle de raviver le souvenir d'une fraternité d'armes, d'affirmer la solidarité entre compagnons, et de témoigner de la reconnaissance de la nation envers ses moudjahidine et d'honorer la mémoire de ses glorieux martyrs. *Dederunt se periculo et restirunt adversaris gentis suae ut starent sancta ipso et lex* (30).

Au-delà de la sollicitude de l'Etat envers ses moudjahidine et de l'hommage rendu à leurs faits d'armes, la législation sur les anciens combattants laisse percer l'intention du législateur. Celle de redonner sens et puissance à la légitimité historique en évoquant la lutte pour la libération nationale dont le FLN fut le héraut. A certains égards, cette législation pourrait être perçue également comme une invite à la jeunesse de renouer avec l'histoire de l'Algérie.

Certes, la mission historique du FLN et la légitimité dont il fut l'incarnation sont choses acquises. Mais ce mode de légitimation connaît, à l'évidence, quelque essoufflement auprès d'une jeunesse née après-guerre, gagnée par le désarroi et tournée plutôt vers des problèmes et des valeurs du temps présent, disons le mot, vers la modernité. Or, le suffrage, expression démocratique par excellence, est un attribut de la citoyenneté et une conquête de la modernité. Si bien qu'au fur et à mesure que s'éloigne dans le temps la légitimité historique, le FLN, s'il veut se maintenir au pouvoir, devra chercher à combler le déficit de sa légitimité démocratique.

b) La légitimité démocratique

Les élections locales de juin 1990 n'ont pas été favorables au FLN (31). Cette situation risquait de se reproduire aux élections législatives prévues pour juin 1991. Comment, par l'instrument du droit, remédier au déficit de légitimité qui risquait de s'aggraver? La pharmacopée juridique offre à cet égard un certain nombre de recettes. Modification de la loi électorale, remodelage des circonscriptions telles sont les techniques auxquelles le FLN eut recours. Cette façon de procéder n'est ni une nouveauté ni le dernier usage du procédé (cf. *infra*).

Pour 1991, la loi électorale du 7 août 1989 fut l'objet de trois modifications (cf. *infra Rub. lég.*).

La première institue le scrutin uninominal majoritaire à deux tours (art. 84). Ce nouveau mode de votation aurait-il pu donner aux candidats de l'ancien parti unique, plus de chances, en cas de second tour et par le jeu des

(29) Cf. *infra Rub. lég.* « Anciens moudjahidine ».

(30) Citation extraite du 1er livre des Maccabées, « Ils se sont voués au péril et se sont levés contre les adversaires de leur nation afin que demeurent la loi et les choses qui leur étaient sacrées ».

(31) La première modification de la loi électorale du 7 août 1989 a eu lieu en 1991. Cf. notre chronique in AAN (1990) : 823-824. Pour une brève analyse de la loi du 7 août 1989 cf. *Rub. lég.* AAN (1989) : 722.

désistements ? En tous cas, le maintien de l'ancien mode de scrutin, la représentation proportionnelle à un tour avec prime à la majorité – qui a permis au FIS de réussir, n'aurait certainement pas augmenté les chances électorales du FLN.

La deuxième organise le vote par procuration : tout en maintenant le principe du vote « personnel et individuel » (art. 28 Loi du 7 août 1989), la nouvelle modification admet le vote par procuration dont le nombre est cependant limité à une seule pour chaque mandataire (cf. *infra* Rub. lég. Loi du 2 août 1991 – art. 54) alors qu'elle était au nombre de 5 en 1989 et 3 en 1990. Cette forte réduction de procuration est dans la logique du principe du vote personnel et individuel. Au-delà de ce respect du droit électoral, on peut se demander si une telle limitation ne tente pas, par ailleurs, de réduire le nombre de suffrages favorables au FIS qui compte, parmi son électorat, certaines familles patriarcales (32) ou certains milieux traditionnels (33).

La troisième modification est l'interdiction de l'utilisation des « lieux de culte et des établissements fondamentaux et secondaires à des fins de propagande électorale ». Cette disposition qui visait manifestement le FIS n'est ni la première, ni la dernière du genre. Elle fait partie des mesures qui traduisent l'intention du législateur-FLN de multiplier les obstacles pour le FIS.

Dans cet ordre d'idée, un nouveau découpage des circonscriptions électorales est intervenu. Le recours à cette technique n'est pas nouveau en droit électoral. Les démocraties occidentales l'ont utilisée à des degrés divers. La loi du 3 avril 1991 a créé 542 circonscriptions alors qu'il n'y en avait que 296 en 1989. Comme il n'est venu à l'idée de personne de penser que ce changement quantitatif est une simple opération arithmétique (34), il y a lieu de s'interroger sur les véritables raisons du réaménagement des circonscriptions électorales, c'est-à-dire de l'augmentation du nombre de députés. On pourrait penser que l'accroissement du nombre de ceux-ci aurait eu pour objectif de rapprocher l'élu des habitants de sa circonscription, d'améliorer le travail parlementaire et partant la qualité de la législation. Cette idée est bonne en soi : une amélioration de la production normative s'avère nécessaire, compte tenu de la logorrhée qui est une faiblesse de la législation algérienne. Trop de lois nuit.

Mais l'idée d'une législation de qualité ne semble pas correspondre à l'intention du législateur qui serait plutôt préoccupé par l'enjeu des prochaines élections législatives. Car celles de juin 1990 risquent de se reproduire, compte tenu du fait que ni les acteurs ni les données du système politique n'ont changé et que la situation économique s'aggrave même. Force est de constater que le remodelage de la carte électorale ne peut ignorer les enseignements tirés des résultats des élections de juin 1990. Fait significatif, ces résultats n'ont jamais été totalement publiés. Ceci ne fait que compliquer le travail de redécoupage qui s'est effectué dans un climat de suspicion. Sans entrer dans les détails, une

(32) « Une seule procuration...devrait théoriquement interdire au chef de famille de voter pour toute la maisonnée », *Le Monde*, 28 mai 1991 : 6.

(33) « La limitation des procurations est réputée nuire d'abord aux familles les plus traditionnelles elles-mêmes supposées plus enclines à voter pour le FIS que pour un autre parti ». *Ibid.*

(34) Le Premier Ministre, M. Mouloud HAMBROUCHE, l'a reconnu lui-même lors d'un entretien avec un journaliste, *Le Monde*, 17 mai 1991 : 1 et 14.

lecture de la loi du 3 avril 1991 permet de déceler un double objectif dans le découpage. D'une part celui-ci tente de consolider l'assise du FLN en zones rurales où il est bien implanté en fixant à un niveau assez bas le nombre de suffrages nécessaire à l'élection d'un député. D'autre part, il cherche à contenir la poussée du FIS en zone urbaine où le nombre de suffrages exigés est plus élevé (35). Reste à savoir si ce verrouillage électoral parviendra à recréer la confiance des électeurs et à renverser la tendance électorale dominante en faveur du FIS.

Aux modifications de la loi électorale s'ajoute la tentative de prendre en main la gestion du fait islamiste.

2) La gestion du fait islamiste

Le fait islamiste n'est pas niable. Il s'étend d'un bout à l'autre du Maghreb (36).

En Algérie, le succès du FIS au scrutin local de juin 1990 a fait de ce parti un concurrent redoutable pour le FLN et une réalité politique incontournable. Cette percée politique, le FIS la doit à la mosquée. C'est à la mosquée d'Al Suna de Bab-El-Oued qu'il est né en 1989 (37). C'est grâce à ses discours prononcés dans les mosquées que le FIS a pu conquérir une partie de son électorat. « Le discours religieux rassure, sécurise, console les populations qui ne retiennent souvent de la modernité que les échecs dont ils sont victimes » (38). Ceci explique que les prêches représentent, pour bon nombre d'Algériens, confrontés aux dures réalités quotidiennes, une valeur mystique et en même temps une valeur-refuge. Dès lors, et dans la perspective des prochaines élections, la mosquée devient un enjeu majeur. Sous cet éclairage, il n'est pas besoin d'être grand clerc pour comprendre la mise en place d'un dispositif tendant à définir un nouveau régime juridique des mosquées. Il a fait l'objet de quatre décrets exécutifs (cf. *infra* Rub. lég. « Islam »).

Tout en rappelant l'objectif de la mosquée qui est « un lieu de réunion » (39), le décret n° 91-81 du 23 mars 1991 insiste sur la destination de la « Maison d'Allah » qui est un lieu de prières et de prêches ». Ces actes « sont utiles pour ce qui touche à la religion et à la vie » des musulmans. Par ce rappel, il s'agit de

(35) - Il faudra désormais 7 000 suffrages aux électeurs de la wilaya saharienne d'Ilizi, région où le FLN est bien implanté, pour élire un député tandis qu'à Alger où le FIS a ses meilleures troupes, il en faudra 75 000 - écrit Yves HELLER, *Le Monde* 28/5/91 : 6.

Pour une étude de la stratégie électorale du FLN, cf. Gilles MILLET - La stratégie électorale du FLN avant les élections - in *Libération* 14/5/91 : 18.

(36) Au 5^e Congrès de l'UMA, les pays du Maghreb dénoncent « la montée de l'intégrisme religieux », *Le Monde* 13 novembre 1992.

(37) ARUN (K.), Les partis islamistes en Algérie in *Maghreb-Machrek* (133), juillet-sept. 1991 : 103 sq.

(38) KODMANI-DARWISH (B.), Introduction générale. Le Maghreb dans les années 90 in *Maghreb : les années de transition*, Coll. Enjeux internationaux - Travaux et Recherches de l'IFRI, Paris, Masson, 1990, p. 11.

(39) Cf. art. 1^{er}, décret n° 88-50 du 13 mars 1988 relatif à la construction, à l'organisation et au fonctionnement des mosquées. *JORA* (11), 16/3/88 : 317-318. Ce décret est abrogé par celui du 23 mars 1991 cité plus haut.

rétablir les prières et les prêches dans leur sens initial. Comme « l'Islam est la religion de l'Etat » (art. 2 Constitution 1989), la mosquée relève donc de lui et de lui seul, qui a la charge d'en assurer la gestion matérielle (chap. 2 décret du 23 mars 1991) ainsi que l'organisation et le fonctionnement (chap. III). Mais ce qui est nouveau, c'est la définition des fonctions et de la déontologie de la mosquée (chap. IV). Au service de la communauté des croyants de la *Umma* (art 17), la mosquée doit accomplir une triple mission : spirituelle, éducative et scientifique. Sans oublier – modernité oblige – qu'« une partie de l'activité de la mosquée est réservée aux femmes » (art. 23). A ces obligations de faire, la déontologie de la mosquée ajoute celles de ne pas faire. Il en est ainsi de l'utilisation de celle-ci « pour le commerce, la publicité ou la recherche de l'intérêt personnel » (art. 26) ou des atteintes aux objectifs nobles de la mosquée (nuisance aux individus, aux groupes ou à une personne par la médisance ou la critique à l'intérieur de l'enceinte de la mosquée (art. 27)).

Ce dispositif général est complété par des règlements pris au niveau de la wilaya (cf. *infra Rub. lég.*). Les uns tendent à encadrer les activités des mosquées par une instance placée sous la tutelle du ministre des affaires religieuses. Les autres instituent un contrôle de l'activité religieuse dans les mosquées par la création de la *Nidhara* des affaires religieuses dirigée par un *Nadher* nommé par décret exécutif sur proposition du ministre des affaires religieuses. D'autres règlements encore définissent « un statut particulier des travailleurs du secteur des affaires religieuses ». Au-delà du travail technique consistant à unifier les différents corps des affaires religieuses, une lecture attentive du texte permet de déceler la volonté des pouvoirs publics d'encourager et de fidéliser le personnel d'encadrement par l'allongement de la grille indiciaire ou par le jeu des promotions.

Cette réglementation stricte des différents aspects de l'activité religieuse permet au pouvoir politique de s'installer, par le biais d'administrateurs ou de contrôleurs, au cœur du mouvement islamiste.

Cette tentative de mise au pas des islamistes trouve son prolongement dans la législation sur les biens *wakfs* (cf. *infra Rub. lég.*). Ces biens ne concernent pas seulement « la mosquée et ses dépendances » mais s'étendent à l'ensemble des « biens immeubles et meubles » constitués au profit d'institutions de bienfaisance ; le régime juridique des biens *wakfs* est redéfini en fonction de la « chariâ islamique ». Il en est ainsi par exemple de la rente provenant de ces biens, rente dont l'utilisation doit être conforme aux principes de la chariâ. Comme pour le fonctionnement des mosquées et des activités religieuses, l'Etat intervient également dans la gestion des biens *wakfs* qui est confiée à un *Nâdhir* (intendant) nommé par voie réglementaire.

La potion juridique administrée aux islamistes parviendra-t-elle à les ramener à récipiscence ? Parviendra-t-elle à revigorer un vieux parti cacochyme ? Telles sont les questions qui s'inscrivent au cœur de la problématique du pouvoir.

Renforcer les deux registres de légitimité, verrouiller le monde religieux, tels sont les deux axes principaux d'une politique juridique de régénération du FLN, politique dont le dispositif législatif et réglementaire que nous venons

d'examiner est la traduction. Certes le FLN espère se requinquer en abreuvant aux sources de l'histoire de la Révolution ou en canalisant la montée islamiste. Mais il nous semble que seul le suffrage démocratique c'est-à-dire le sacre par le citoyen, onction des temps modernes, puisse redonner à ce parti à bout de souffle la force nécessaire. « Il n'y a pas de meilleure forteresse que l'affection du peuple » (40), selon Machiavel.

Si, en dépit de ses manœuvres, le FLN ne parvenait pas à remonter la pente (41), l'alternance devrait alors se produire, comme le veut la logique démocratique. Quand un pouvoir n'inspire plus le respect, c'est qu'un autre est en chemin. Evoquer l'alternance, c'est aborder le second terme de la problématique du pouvoir que nous avons posée plus haut.

B) L'alternance démocratique : risques et chances

D'emblée, il convient de faire une observation. L'alternance, à proprement parler, n'est pas un terme du vocabulaire juridique. Elle est plutôt une des conséquences du multipartisme consacrée par la Constitution de février 1989 (art. 40) et concrétisée par la loi sur les associations à caractère politique (42).

Aussi l'analyse de l'alternance démocratique dans le cadre de cette chronique se limite-t-elle à dégager les traits qui pourraient avoir quelques rapports avec l'Etat de droit et avec la transition démocratique. Quel serait le pouvoir de demain en Algérie si l'alternance devait se produire ? Quels en seraient les perspectives, les risques et chances ?

Les oppositions démocratiques, à part quelques formations politiques, n'ont pas une base électorale suffisamment importante au niveau national pour aspirer à prendre la relève du pouvoir. Il est troublant de constater que l'existence réelle de bon nombre de formations politiques ne va pas au-delà des agréments et les sigles. L'explication pourrait en être donnée par le fait que le pluralisme, élément fondamental de la culture démocratique, est une nouveauté (43) pour un pays ayant vécu longtemps sous l'égide d'un parti unique. L'historien de demain dira que ces formations, en dépit de leur faible percée, auront été comme des fausses fenêtres ouvertes sur la démocratie et que leur seul mérite aura été d'exister. Sous ce rapport, il y a fort à parier que ces oppositions démocratiques si elles doivent un jour triompher auront à connaître au préalable une longue marche vers le pouvoir. Ceci est bien dommage pour l'Algérie pour peu qu'on prenne quelque hauteur avec les contingences politiques. Moins divisées, pourvues d'un projet de rechange, ces oppositions auraient pu constituer peut-être une force politique crédible tant au niveau national qu'international. Résolument ouvertes sur la modernité, fortement attachées

(40) MACHIAVEL (N.), *Du Prince*, chap. XX.

(41) PERONCEL-HUGOZ (J.-P.), Les islamistes sur la route du pouvoir in *Politique internationale*, n° 49, 1990, pp. 125-139. Selon un sondage du Centre national d'études appliquées et de la prospective (CENEAP), le FIS arriverait en tête du 1^{er} tour des élections législatives du 27 juin 1991 in *Liberation* 8/5/91 : 23.

(42) Cf. *Rub. lég.* in AAN (1989) : 727-728.

(43) DIEGHELOUL (A.), Difficile apprentissage du pluralisme. L'Algérie en état d'anomie politique in *Le Monde diplomatique*, Mars 1990 : 8.

aux valeurs démocratiques, elles auraient pu être, entre les deux extrémismes, le FLN et le FIS, la chance de l'Algérie de demain. En politique, « il n'y a que les moyens qui durent » selon le mot de Talleyrand. Mais les choses étant ce qu'elles sont, le juriste peut au moins formuler des vœux. Il s'interdit de faire du « Wishful thinking ».

Quant à l'opposition islamiste, elle est représentée notamment par le FIS (44). C'est-à-dire « un fonds de vrais dévôts, un grand bol d'exclus sociaux, quelques pincées de commerçants... une copieuse cuillerée de jeunes qui, la rage au cœur, n'ont plus pour boussole que la haine des éternels vaincus » (44). Bref, les frustrés, les mécontents, les laissés-pour-compte constituent la principale composante sociologique de l'électorat du FIS. Cette immense armée de desperados, en proie au désarroi et au spleen, pourrait être le cas échéant, une force de contestation sociale. Le FIS n'a pas manqué d'ailleurs de l'utiliser à son profit lors de son appel à une grève générale illimitée (45) pour protester contre les manœuvres électorales des tenants du pouvoir. Dans ce climat de turbulences où violences et répressions s'emballent et se succèdent, l'Algérie risquerait de connaître une nouvelle version du parti unique si le suffrage devait amener le FIS au pouvoir (46). Cette situation est bien caractéristique d'une crise où le pouvoir en place est en pleine décrépitude et où le nouveau ne parvient pas à naître.

Sur le plan juridique, l'ordre en subit le contre-coup. Car au-delà des violences, expression fulgurante d'une exaspération, c'est l'État de droit qui est interpellé et déstabilisé. A telle enseigne qu'il s'est raidi dans un ultime sursaut, comme saisi par l'instinct de survie.

II. – LE RAIDISSEMENT DE L'ÉTAT DE DROIT

Le printemps de 1991 ne fut pas pour l'Algérie le temps des cerises. Il fut malheureusement pour le pays celui des crises. Le point culminant en a été la proclamation de l'état de siège. Celui-ci met-il un terme à l'État de droit et aux espoirs d'une transition démocratique ?

1. – L'état de siège : la fin de l'État de droit ?

A cette interrogation, d'aucuns seraient tentés de répondre par l'affirmative. Les troubles et désordres qui précèdent l'état de siège, les tensions qui s'en suivent pourraient donner à penser que ces turbulences auraient fait voler en éclats l'État de droit, conçu pour les temps d'harmonie et de paix.

(44) MARION (G.), Algérie : plus de cent mille personnes manifestent à Alger in *Le Monde* 3-4/11/91 : 5.

(45) Cf. *Le Monde et Libération* du 25 au 30 mai 1991.

(46) BARREN (J. de), D'un totalitarisme à l'autre in *Le Monde* 31/12/91 : 1 et 3.

Une telle vue ne résiste pas à une analyse juridique approfondie. En effet, le droit algérien a prévu l'imprévisible. La Constitution s'est dotée d'un régime juridique de l'état de siège, fondé sur l'idée de nécessité. Nécessité de résoudre par la voie légale et réglementaire une situation de fait, d'éviter les débordements d'une crise, en amont et en aval. Bref, il s'agit de canaliser et de gérer une situation conflictuelle par une législation exceptionnelle et programmée (47).

A) L'état de siège : une situation de crise

On en connaît les causes déclenchantes. Elles s'enchevêtrent les unes dans les autres : dénonciation de la loi électorale « scélérate » et du « charcutage » des circonscriptions, appel du FIS à une grève générale prenant l'allure d'une « insurrection armée », répressions policières suivies de morts. Voilà l'Algérie entrée dans un cycle infernal de violences, qui risque d'annihiler les acquis de l'Etat de droit.

Cette brève description des faits permet d'apprécier l'importance de la dynamique juridique dans une situation de crise. « Loin d'être étrangère ou opposée au droit, la crise lui est consubstantielle et familière puisqu'il a pour fin de la prévenir, de la figer, de la circonscrire ou de la maîtriser parfois, d'en sanctionner les effets inéluctables » (48). L'Etat, face à une situation de crise, déclenche le mécanisme juridique prévu dans ce domaine par la Constitution. Car il y a effectivement un droit de crise, à contenu prédéterminé, défini par celle-ci (art. 86 et 87). Le décret présidentiel proclamant l'état de siège (cf. *infra Rub. lég.*) est précisément une application de ce droit. Ce texte qui instaure l'état de siège est pris par le Président de la République après avoir réuni le Haut Conseil de sécurité et consulté le président de l'APN, le chef du gouvernement et le président du Conseil constitutionnel. Il précise en outre la durée et le champ d'application de l'état de siège. Ces précisions montrent qu'il s'agit d'une mesure exceptionnelle prise pour parer au plus pressé. Ce qui suppose que la crise est une situation provisoire et que l'état de siège qui en est la réplique vise à colmater les brèches dans l'édifice de l'Etat de droit et doit être de courte durée (4 mois) et « peut être néanmoins levé dès que la situation sera rétablie ». Selon Montesquieu, « il faut mettre pour un moment un voile sur la liberté comme l'on cache les statues des dieux » (49). Force est de constater que l'état de siège ne crée pas une rupture avec l'Etat de droit. Certes, une conjoncture de crise ne permet pas à celui-ci de jouer normalement son rôle, notamment dans le domaine des libertés publiques. Mais il ne faut pas perdre de vue que l'état de siège n'est qu'un mécanisme juridique, une modalité (50) du droit de crise visant

(47) Signalons, à titre de comparaison, que la législation algérienne sur l'état de siège s'inspire, à certains égards, de celle de la France (cf. Loi du 9 août 1849). Pour une analyse de celle-ci, on peut consulter utilement Joseph BARTHELEMY, *Le droit public en temps de guerre*, RDP, 1915, p. 139 sq. notamment pp. 150-160.

(48) ARDANT (Ph.), et DABEZIES (P.), Les pouvoirs de crise in *Revue Pouvoirs*, n° 10, 1979 : 3.

(49) Montesquieu cité par Pierre-Clément FRIER, Les législations d'exception in *Revue Pouvoirs*, op.cit. p. 21.

(50) Pour une typologie du droit de crise, cf. Jacques ROBERT, Les situations d'urgence en droit constitutionnel in *Revue internationale de droit comparé*, n° 2, 1990 : 751-764. Du même auteur, Le temps de crise in *L'Esprit de défense*, Paris, Economica, pp. 164-175.

à assainir une situation troublée qui constitue précisément une menace pour l'Etat de droit. On s'aperçoit donc que l'état de siège n'a pas pour seul objectif de répondre à des impératifs purement contingents. Il a également pour mission de réguler le fonctionnement de l'Etat de droit. Selon l'art. 2 du décret présidentiel du 4 juin 1991, « l'état de siège vise à sauvegarder la stabilité des institutions de l'Etat démocratique et républicain, la restauration de l'ordre public ainsi que le fonctionnement normal des services publics, par toutes mesures légales et réglementaires ». L'état de siège n'est pas seulement le bras armé, le bouclier de l'Etat de droit, il est également un ensemble de normes préalablement et judicieusement établies.

B) L'état de siège : une législation d'exception

Exceptionnelle, cette législation est fondée sur l'idée de nécessité, de « nécessité impérieuse » selon l'art. 86 de la Constitution de février 1989. On constate que la plupart des Etats modernes ont élaboré une législation spéciale pour les temps de crise. Elle est incorporée à leur constitution de façon permanente de telle sorte qu'il se forme un droit de nécessité. « On peut définir le droit de nécessité en droit constitutionnel comme le droit, quand cela devient d'extrême urgence dans une situation exceptionnelle d'agir d'une manière qui, tout en restant dans l'esprit des principes constitutionnels, est contraire aux règles positives formelles pour régir le fonctionnement normal des pouvoirs publics » (51). Constitutionnalisé, l'état de siège s'est érigé en un régime exceptionnel qui se traduit par un pouvoir de réglementation important pour l'Exécutif d'une part et par une réduction sensible des libertés publiques d'autre part. C'est ainsi que le décret d'état de siège du 4 juin 1991 opère un transfert à l'autorité militaire des pouvoirs en matière « d'ordre public et de police » normalement exercés par l'autorité civile (art. 3). A ce transfert de compétence s'ajoutent des pouvoirs de police remis à l'armée qui touchent à des secteurs sensibles de l'Etat de droit. A ce titre, les autorités militaires disposent de pouvoirs importants qui réduisent sensiblement les libertés individuelles ou publiques (52).

Cette technique de substitution c'est-à-dire le transfert de compétences d'une autorité à une autre pourrait laisser penser que le régime de l'état de siège par son caractère contraignant et restrictif serait en contradiction avec l'Etat de droit dans ce qu'il a de libéral et de démocratique. Joseph Barthélémy s'est félicité naguère de l'introduction de la technique de substitution dans les constitutions modernes. « C'est en effet un des résultats les plus caractéristiques du progrès de l'idée de droit que la crise elle-même est à l'avance réglementée... Le progrès du constitutionnalisme moderne a conduit à établir à l'avance une sorte de droit public des périodes de crise » (53).

(51) CASTBERG (F.), Le droit de nécessité en droit constitutionnel in *Mélanges Gidel*, pp. 106-126, cité par Geneviève CAMUS in *L'état de nécessité en démocratie*, Paris, LGDJ, 1965, p. 10.

(52) Citons en quelques-unes : mesures d'internement administratif ou - d'assignation à résidence, perquisitions de jour comme de nuit dans les locaux publics ou privés, interdiction de publication, réunion et appels publics, restriction ou interdiction de la circulation ou de regroupement de personnes sur les voies et lieux publics, interdiction de séjour, etc...

(53) BARTHELEMY (J.), Notes sur le droit public en temps de guerre, *RDP*, 1915 : 136.

L'état de siège n'est donc pas une négation de l'Etat de droit. Il n'est qu'une parenthèse légale destinée à gérer une situation critique pour une période déterminée et à préparer le rétablissement normal de l'Etat de droit. « La mise en application des législations de crise... n'écarter l'ordre juridique en vigueur que pour le remplacer par un régime de légalité spécialement élaboré pour les moments de crise; elle n'entraîne donc ni une illégalité, ni une légalité de circonstances puisque c'est un droit adopté à l'avance selon les procédures démocratiques qui s'applique » (54).

Si l'état de siège peut se justifier au regard de l'idée de nécessité, cette dernière doit être encadrée par le droit. Faute de quoi, l'état de siège serait une vulgaire force aveugle et altérerait la véritable nature de l'Etat de droit qui est tout le contraire d'un Etat de police. « Il est indispensable que même des situations de crise soient balisées par le droit. On pourrait même dire que surtout les situations de crise ne doivent pas rester des terrains vierges offerts à tous les dérèglements » (55), écrit Jacques Robert.

Encore faut-il que les actes des autorités militaires soient soumis au contrôle du juge (56), comme le veut la logique de l'Etat de droit. Sur ce dernier point, le décret de juin 1991 sur l'état de siège est resté silencieux. Tout au plus, un recours hiérarchique c'est-à-dire non contentieux est admis en cas d'internement administratif ou d'assignation à résidence. Le Comité de sauvegarde institué par ce texte (art. 5 et 6) et chargé de veiller à la bonne exécution des mesures restrictives des libertés » n'est pas une juridiction. C'est là que le bât blesse. Car le pouvoir de contrôle du juge est un élément essentiel de l'Etat de droit, surtout lorsqu'il porte sur les libertés individuelles, ou collectives. Ce silence sur le pouvoir de contrôle du juge ne serait pas sans danger dans la mesure où l'Etat pourrait « prendre prétexte des crises pour bafouer les libertés au nom de la nécessité » (57). A supposer même qu'un recours contentieux soit reconnu contre une mesure privative de liberté prise dans le cadre de l'état de siège, quelle en serait l'efficacité réelle pour le citoyen ? Outre le fait qu'un procès, plus précisément les frais qu'il occasionne, est un luxe inaccessible pour nombre d'entre eux, une action contre l'Etat n'est pas encore perçue – tant s'en faut – comme un banal exercice du droit de défense. A ce point de l'analyse, on constate que l'Etat de droit n'est pas encore au bout de sa logique et que la démocratie qui implique une nouvelle culture citoyenne reste à inventer. Tant il est vrai qu'est long le chemin de la liberté...

2. – Vers la normalisation

Le but final de l'état de siège, nous l'avons dit, est de permettre le rétablissement de l'Etat de droit. De fait, il a été levé quatre jours avant

(54) CAMUS (G.), *op.cit.*, p. 87.

(55) ROBERT (J.), in *Revue internationale de droit comparé*, *op. cit.*, p. 752.

(56) C'est la reconnaissance du recours contentieux qui constitue l'essence de l'Etat de droit selon Léo Hamon, *op.cit.*

(57) BRAIBANT (G.), L'Etat face aux crises in *Revue Pouvoirs*, *op. cit.*, p. 9.

son terme légal (58). La voie est ainsi ouverte à la normalisation de l'Etat de droit.

A dire vrai, l'état de siège, durant son intermède, n'a pas interrompu le processus de l'Etat de droit. Vaille que vaille, celui-ci continua à fonctionner. Aucune solution de continuité n'a eu lieu. Cela ne veut pas dire que l'Etat de droit a connu un rythme de croisière. Comme l'a fort bien dit M. Sid Ahmed Ghazali, nouveau chef du gouvernement, «l'Etat de droit n'est pas une promenade». L'Algérie a tenté et tente encore cette expérience au moment où le pays est aux prises avec mille et un problèmes de l'existence nationale (59). Ces vicissitudes se sont accentuées pendant l'état de siège. Dès sa levée, l'Etat de droit s'est redéployé. On peut observer dans la production normative des ajustements et des aménagements qui traduisent un mouvement de régulation de l'Etat de droit.

A) D'un gouvernement à l'autre

L'un qui a été à l'origine de l'état de siège a été démissionné. L'autre est chargé de gérer cette situation tout en préparant la réhabilitation de l'Etat de droit. Tel a été un des points contenu dans la proclamation de l'état de siège (60).

Sur le plan institutionnel, la réaffirmation de l'Etat de droit se traduit par des changements dans la structure du gouvernement (61). Comparé à ceux de 1989 et de 1990 (62), celui-ci semble s'inscrire dans deux directions tendant à consolider l'assise de l'Etat de droit : la réaffirmation du libéralisme en politique et le renforcement de l'économie et de la société.

1) La réaffirmation du libéralisme

En plein état de siège, quatre ministères nouvellement créés semblent renforcer le caractère libéral du gouvernement en régime d'Etat de droit.

Le premier de ces ministères est celui chargé des relations avec l'APN et avec les associations. Il traduit la volonté du gouvernement de dialoguer avec les différentes formations politiques et de s'ouvrir sur la société civile.

Le deuxième est le ministère des droits de l'homme. Il est une sorte de condensé de la profession de foi du gouvernement, qui installe celui-ci au cœur de l'Etat de droit. «L'institution d'un ministère des droits de l'homme est là pour exprimer que nous gardons en conscience que la défense des droits de l'homme doit être l'objet d'une vigilance permanente, y compris de la part du gouvernement qui entend restaurer son auto-contrôle, en sus des contrôles institutionnels et autres, indépendants du pouvoir exécutif» (63). On retrouve dans cette

(58) L'état de siège prévu pour une durée de 4 mois (du 5 juin au 5 octobre 1991) a été levé le 29 septembre 1991, cf. *infra* Rub. lég..

(59) Entretien de M. M. Sid Ahmed Ghazali in *Le Monde* 1er/11/91 : 8.

(60) *Le Monde* 6 juin 1991 : 3.

(61) Notre analyse juridique du nouveau gouvernement formé en juillet 1991 se limite à dessein à son aspect structurel. Pour une analyse politique de la formation et des enjeux de ce gouvernement, cf. *Chronique algérienne* dans cet *Annuaire*.

(62) AAN (1989) : 723 ; (1990) : 664-665.

(63) Déclaration de M. Ghazali, chef du gouvernement, devant l'APN in *Maghreb-Machrek* (133), juillet-sept. 1991 : 112.

déclaration du chef du gouvernement les caractéristiques d'un Etat de droit : respect des droits de l'homme, contrôle et indépendance du juge.

Dans cet ordre d'idée, les droits de la femme ne sont pas oubliés. Deux ministères (Jeunesse et Sports, et Santé) sont dirigés par deux femmes. Le fait n'est pas nouveau, mais il mérite d'être signalé dans la mesure où la reconnaissance des droits de la femme est une conséquence directe de celle des droits de l'homme et où ils font partie des conquêtes de la modernité. Et il importe de souligner que l'émergence de ces valeurs qui font partie des exigences universelles est consécutive à l'avènement de l'Etat de droit.

Par ailleurs, la nouvelle structure gouvernementale exprime également les préoccupations d'ordre économique et social.

2) Le renforcement de l'économie et de la société

« Plus que tout, ce pays a besoin de changer de méthode de gouvernement et Dieu sait si ce « tout » c'est-à-dire l'huile sur la table, la pomme de terre dans l'assiette, l'école, etc... » (64). On ne peut être plus clair : l'Etat de droit, par la reconnaissance des droits et libertés, s'accompagne nécessairement d'une amélioration du mode de vie.

L'économie, dans le nouveau gouvernement, est prise en charge par trois ministres : celui de l'économie, celui du trésor et celui du budget. Dans l'optique du renforcement de l'économie, un ministère de l'énergie est créé. Quant à l'industrie, elle est assurée par le ministre de l'industrie et des mines et par le ministre à la petite et moyenne industrie.

Sur le plan social, le logement, secteur particulièrement sensible, a fait l'objet d'un ministère autonome.

Mais le gouvernement n'est pas seulement affaire de structure. Constitué dans la foulée de l'état de siège, il a essentiellement pour mission de rétablir une situation normale et « d'assurer la pérennité des institutions républicaines et de poursuivre l'approfondissement et la consolidation du processus démocratique » (65). Le rétablissement de l'Etat de droit, c'est on ne peut plus clair, le leitmotiv du régime.

B) La régulation de l'Etat de droit

Une crise, contrairement à ce qu'on le croit souvent, n'a pas toujours que des effets négatifs. L'état de siège, avec son cortège de troubles et de répressions, a conduit les pouvoirs publics, une fois la situation redevenue normale, à apporter des correctifs ou modifications au contenu de l'Etat de droit. D'où des mesures d'ordre politique, économique et social qui, toutes, tendent à remettre l'Etat de droit sur les rails.

(64) Entretien de M. Sid Ahmed Ghazali in *Le Monde* 1^{er} novembre 1991 : 8.

(65) Proclamation *op. cit.*

1) Les réaménagements politiques

La réforme de la loi électorale a mis le feu aux poudres et a été à l'origine du déclenchement de l'état de siège. « La priorité des priorités » pour un retour à la normale consiste donc à reconsidérer la réforme incriminée.

a) La réforme électorale et le découpage des circonscriptions

Dans ce domaine, la législation souffre d'une grande instabilité. Dans l'intervalle de quelques mois, deux réformes ont eu lieu. Et il y a fort à parier qu'elles ne seront pas les dernières.

Par rapport aux lois électorales d'avril 1991 (cf. *supra*), les principaux correctifs apportés par la nouvelle législation sont : la limitation du vote par procuration entre époux, les facilités accordées aux candidats indépendants par la réduction du nombre de signataires nécessaires pour le dépôt de candidature (de 500 à 300 signatures), l'abaissement de l'âge d'éligibilité (de 30 à 25 ans) et la diminution du nombre de circonscriptions (de 537 à 370 sièges). Les mesures adoptées ont été l'aboutissement d'un accouchement laborieux. Elles ont fait l'objet de plus de cent amendements. Leur examen a été reporté à trois reprises (66). Leur adoption a été en quelque sorte imposée au gouvernement.

Sans doute, cette instabilité était-elle à la mesure de la crise du pouvoir politique. Elle n'en révèle pas moins l'importance des enjeux et des luttes pour le pouvoir entre le FLN qui s'y cramponne et le FIS qui voit dans ce « tripatouillage » une façon d'empêcher son avènement. Chose curieuse, en dépit de leur aversion réciproque, il arrive aux deux formations d'avoir un point commun : leur préférence pour le vote par procuration entre époux. Autrement dit, celui du mari pour sa femme, pratique courante chez certains milieux ruraux ou traditionnels et perçue comme gratifiante par et pour les deux partis antagonistes. En vérité, derrière l'euphémisme, « vote par procuration entre époux », c'est un aspect des droits de la femme, nous l'avons vu plus haut, qui a été bafoué et partant l'Etat de droit, tourné en dérision.

Cette disposition a fait l'objet d'une saisine du Conseil constitutionnel par le Président de la République, sur proposition du Chef du gouvernement. La Haute Juridiction l'a déclarée « non conforme à la Constitution ». Le motif de sa décision s'appuie essentiellement sur le fait que l'art. 54 « institue la faculté d'un vote conjugal commutatif dérogeant au principe de la personnalisation de l'exercice de ce droit essentiellement politique qui, à l'extrême limite des conditions légales, ne peut être conciliable qu'avec le caractère exceptionnel de la procuration » (cf. *infra* Rub. lég.). En réaffirmant le caractère personnel et individuel du vote, le conseil constitutionnel, eu égard au contexte dans lequel il a été saisi, entend faire prévaloir l'exercice par la femme d'un droit éminemment politique et par là même le respect du principe de légalité. Par sa décision, la Haute Juridiction est allée dans le sens d'une réhabilitation de l'Etat de droit.

Un point d'ombre demeure cependant dans la réforme électorale, à savoir le découpage des circonscriptions. On peut en effet s'interroger sur les raisons

(66) Pour une analyse de ses péripéties, cf. *Chronique algérienne* dans cet *Annuaire*.

pour lesquelles le chef de l'Etat n'a pas cru devoir saisir le Conseil constitutionnel à propos de ce découpage tant décrié. Une telle initiative présidentielle aurait donné l'occasion au juge de procéder à une pondération juste et équitable du nombre des circonscriptions qui est une pomme de discorde entre le FLN et le FIS.

L'absence de saisine est-elle une simple omission ou découle-t-elle d'une intention délibérée du pouvoir politique ? A notre avis, la non-saisine du juge serait un péché contre le droit électoral qui, en régime d'Etat de droit, doit garantir aux différents partis l'égalité dans la compétition et l'accès au pouvoir politique.

On est alors amené à constater que le réaménagement de la loi électorale n'a pas favorisé une régulation franche et complète de l'Etat de droit. D'autres réaménagements traduisent même un certain recul de cette idée. Il en est ainsi à propos des libertés publiques.

b) Les libertés publiques

Sorte de baromètre des relations entre le pouvoir politique et la société civile, les libertés publiques sont à nouveau réglementées. Des restrictions sont apportées à ce domaine sensible. Plus précisément, la loi du 9 décembre 1991 modifie et complète celle du 31 décembre 1989 relative aux réunions et manifestations publiques.

Une rapide comparaison de ces deux textes permet de constater une limitation importante imposée à l'exercice des libertés collectives. A cet égard, le régime juridique des réunions et des manifestations a été redéfini d'une façon précise et restrictive (art. 2 et 15). C'est ainsi que la déclaration pour les réunions et la demande d'autorisation pour les manifestations doivent être détaillées, préalables et obligatoires. L'autorisation préalable est également requise pour toute installation ou utilisation d'instruments de sonorisation ou de hauts-parleurs (art. 20ter et quater). Par ailleurs, la responsabilité civile et pénale des organisateurs est étendue à toute la durée de la réunion ou de la manifestation, ainsi qu'aux dégâts et dommages causés à cette occasion.

Parallèlement à ces limitations, on observe un renforcement de l'autorité du wali. Désormais, il est le seul centre de décision en matière de libertés publiques, au niveau local (67). Le wali a le pouvoir discrétionnaire en matière de déclaration et d'autorisation préalable et le pouvoir de contrôle sur la tenue des réunions ou des manifestations. Bref, la nouvelle réglementation sur les libertés publiques confère un large pouvoir d'appréciation au wali. Tout ce qui touche de près ou de loin à l'ordre public relève désormais de lui. Cette tutelle pesante et omniprésente n'est pas sans danger pour un régime d'Etat de droit qui se veut garant des droits et libertés individuels et collectifs. Car il est parfois délicat de faire la part exacte du discrétionnaire et celle de l'arbitraire. Si l'on sait où commence l'ordre public, il est difficile de savoir où il finit. « Opposition

(67) Signalons par exemple que sous l'empire de la loi du 31 décembre 1989, l'autorisation de réunion publique pouvait être demandée au siège de l'Assemblée populaire communale. Cette disposition ne figure plus dans la loi du 9 décembre 1991.

aux constantes nationales, atteintes à la Révolution du 1^{er} Novembre ou aux bonnes mœurs », autant de faits passibles des rigueurs de la loi, mais sur lesquels l'appréciation du wali, agent de l'autorité centrale, pourrait ne pas être d'une candide probité. Ce pouvoir d'appréciation peut aller jusqu'à l'interdiction de la tenue d'une réunion « s'il s'avère qu'elle constitue un risque réel de trouble pour l'ordre public ou s'il apparaît manifestement que l'objet réel de la réunion constitue un danger pour la sauvegarde de l'ordre public » (art. 6 bis). Il apparaît clairement que l'ordre public c'est-à-dire son maintien, est une préoccupation majeure du pouvoir depuis la levée de l'état de siège et le retour progressif de l'Etat de droit.

On retrouve ce leitmotiv de l'ordre public dans la loi du 6 décembre 1991 relative à la participation de l'Armée Nationale Populaire à l'ordre public hors les situations d'exception. Le rôle de l'armée « en cas de calamités publiques, de catastrophes ou de sinistres de gravité exceptionnelle », tel que défini par l'art. 3 al. 1^{er} est une pratique courante. Ce qui est nouveau, c'est la mission de sauvegarde de l'ordre public qui pourrait lui être confiée. Et ceci, hors les situations d'exception. L'intervention de l'armée est soumise cependant à deux conditions. En premier lieu, elle est dictée par la nécessité de pallier une carence « des autorités et services normalement compétents », en somme une carence du pouvoir de police normalement dévolu à l'autorité civile. En second lieu, elle est commandée par l'existence ou par la perspective de « risques graves encourus par la sécurité des personnes et des biens, notamment en cas d'atteintes persistantes aux libertés publiques et individuelles ». On retrouve dans cette législation (68) des similitudes avec celle de l'état de siège. Cette banalisation du rôle civil de l'armée permet de faire l'économie d'un déclenchement des mécanismes lourds et exceptionnels de l'état de siège. Elle risquerait cependant de conduire à un dérapage de l'Etat de droit. Car, face à la montée des périls, la tentation serait grande de la part des pouvoirs publics de faire appel à l'armée pour faire régner l'ordre – on serait tenter de dire un certain ordre établi – au détriment des libertés. Or, si le durcissement de la législation sur l'ordre public témoigne d'une crispation de l'Etat de droit, des signes d'ouverture économique peuvent être relevés dans la production normative.

2) *L'ouverture économique*

Selon nous, l'Etat de droit sans le progrès économique est un leurre. S'ouvrir sur l'économie, c'est pour l'Algérie gérer la transition d'un type d'économie vers un autre. D'une économie de type socialiste à celle qui affronte les lois du marché et qui se replace dans le contexte vivifiant de la concurrence internationale. « L'idéologie étant devenue, en Algérie notamment, une rhétorique figée, de plus en plus mal acceptée par la population. L'idéologie quelle que soit sa force ne pourra plus constituer une réponse aux problèmes réels... Elle est un luxe que les pays du Maghreb ne peuvent plus s'offrir. Les peuples veulent un niveau de vie meilleur, moins de bureaucratie, plus de démocratie, de liberté,

(68) Il est significatif de constater que ce texte a été proposé par le Conseil de Défense lors de la levée de l'état de siège. Cf. *Libération* 24/9/91 : 18.

d'initiative en matière économique et de responsabilité dans la gestion de leur avenir. C'est sur les performances économiques que la majorité des Maghrébins jugeront en définitive leurs dirigeants » (69). Sans adopter ce point de vue réducteur de l'idéologie, il est raisonnable de penser, selon nous, que l'économie est un vecteur essentiel dont dépend l'avenir de l'Etat de droit.

Au niveau des normes, on peut relever en 1991 des aspects juridiques d'une politique économique d'ouverture. Deux textes méritent d'être signalés à cet égard : l'un portant sur le commerce extérieur, l'autre sur les hydrocarbures. L'un et l'autre ont pour objectif fondamental de rendre compétitive l'économie par le libre jeu du marché.

En ce qui concerne le commerce extérieur, le décret exécutif du 13 février 1991 définit un certain nombre de mesures tendant à libéraliser cette activité et à dynamiser les entreprises et les autres opérateurs qui pourront désormais intervenir directement sur le marché international.

Le décret sus-mentionné introduit une nouvelle catégorie d'intervenant en matière de commerce extérieur : le grossiste. Il s'agit d'un agent économique, « personne physique ou morale, inscrite au registre de commerce, dont l'activité consiste à importer, exporter, stocker, transporter et vendre en son propre nom des marchandises destinées à des tiers » (art. 3). Le grossiste est donc un intermédiaire puisque toute importation devra s'effectuer par son entremise. L'introduction du grossiste dans le circuit du commerce extérieur peut être perçue comme une mesure de libéralisation et d'ouverture économique dans la mesure où l'Etat continue à en détenir le monopole. Elle est également une mesure de dynamisation car le texte, tout en prévoyant l'hypothèse d'une intervention de deux grossistes dans une même activité, soumet le commerce de gros à la concurrence par le jeu du contrat de concession. Est également concédée au grossiste « l'utilisation d'infrastructures de régulation (stockage et transport).

Pour protéger le consommateur de la hausse des prix due à la libre concurrence, comme c'est la loi du genre en économie de marché, « les productions de large consommation sont l'objet d'un contrôle du suivi de la régulation des stocks et de surveillance de la distribution et de l'évolution des prix desdits produits ».

Mais le texte le plus significatif du virage libéral de l'économie est, sans conteste, la loi relative aux hydrocarbures du 4 décembre 1991.

L'objectif essentiel de ce texte est de sortir le pays de la crise (70). A court et/ou à moyen terme, il s'agit, si l'Etat veut avoir quelque respectabilité sur le plan international, d'honorer les échéances de remboursement de sa dette et d'en alléger le poids, et ceci – il faut le dire – grâce aux prises de participation des sociétés étrangères à hauteur de 49 %. A long terme, il s'agit de remettre

(69) KODMANI-DARWISH (B.), *Maghreb : les années de transition*, op. cit., pp. 10-11.

(70) Citons-en quelques aspects : flambée des prix, pénuries, pannes, marché noir, dette extérieure (143 milliards de francs), dévaluation du dinar (22 % en octobre 1991), manque de devises, baisse de la production des hydrocarbures, baisse des investissements, etc.

progressivement à flots l'économie, de la rendre compétitive par le redéploiement de l'exploration et de la production des hydrocarbures. « Nous voulons utiliser ces ressources (hydrocarbures) pour passer d'une économie de rente à une économie de travail. La transition est engagée » (71).

Relance, compétitivité, ouverture sur l'économie de marché, tels sont les mots d'ordre économique de l'Etat de droit. Telles sont également les conditions de sa stabilité.

Sur le plan juridique, la nouvelle loi sur les hydrocarbures définit le régime du contrat d'association. Ce type de contrat comporte un double avantage pour l'Algérie. En premier lieu, il ouvre le champ de prospection et d'exploration des hydrocarbures aux sociétés étrangères. En effet, l'art. 2 de cette loi qui complète l'art. 4 de la loi du 19 août 1986 (72) stipule que « dans le cadre des dispositions particulières relatives à l'association en matière d'hydrocarbures prévues par la présente loi, des personnes morales étrangères peuvent exercer des activités de prospection, de recherche et d'exploitation d'hydrocarbures ». A cet apport technique des sociétés étrangères pourrait s'ajouter un financement de ces dernières, financement dont les modalités sont fixées d'un commun accord entre les parties pour « réaliser et exploiter, pour le compte de l'entreprise nationale, les canalisations et ouvrages rattachés à l'activité de transport d'hydrocarbures » (L 1991 art. 4 al. 2). Cet emprunt technique et financier extérieur n'est pas une emprise dans la mesure où les associés étrangers n'ont pas la propriété sur les ressources naturelles du pays d'accueil. Celles-ci sont « propriétés de l'Etat » (art. 1^{er}). En revanche, les sociétés étrangères ont droit, au titre de l'intéressement, à une part de la production de gisement correspondant à son pourcentage de participation dans l'association et défini dans le contrat (art. 7).

Dans le même mouvement de libéralisation de l'économie, une nouvelle loi du 6 décembre 1991 (73) sur les mines est votée quelques jours après celle sur les hydrocarbures. Elle s'inspire de la même philosophie et des mêmes structures de cette dernière : régime du contrat d'association (art. 21 et 22), reconnaissance du droit d'intéressement de l'associé étranger pour l'exploitation minière (art. 23 et 24), appel aux capitaux et aux apports technologiques des sociétés étrangères (art. 25 et 26).

Edouard VAN BUU

(71) BENISSAD (A.) cité par MAURUS (V.), Le virage libéral de l'Algérie in *Le Monde* 6 août 1991. Pour une analyse des origines et des causes structurelles de cette crise, cf. LAMCHICH (A.), *L'Algérie en crise. Crise économique et changements politiques*, Paris, L'Harmattan, 1991, 318 p.; notamment chap. III, La crise du système productif algérien, pp. 151-232.

(72) Cf. *Rub. lég. AAN* (1986) : 822. Selon Véronique MAURUS, la loi de 1986 n'a pas donné les résultats escomptés. « Une douzaine de contrats d'exploration ont été signés entraînant le forage d'une vingtaine de puits supplémentaires chaque année. On était donc loin du compte ». L'Algérie rouvre son pétrole in *Le Monde* 3/12/91 : 22.

(73) *Rub. lég. infra*, sous le thème « Énergie ».

RUBRIQUE LÉGISLATIVE

JORA du n° 1 (2 janvier 1991) au n° 37 (17 mai 1992)

ACCORDS ET CONVENTIONS

(Cf. CHRONIQUE INTERNATIONALE – ANNEXES)

ADMINISTRATION (Cf. également DOMAINE DE L'ÉTAT / MARCHÉS PUBLICS/EXPROPRIATION).

– Train de décrets exécutifs du mois de janvier, février, avril, août, novembre, décembre 1991, fixant les attributions des ministres suivants : Intérieur, Transports, Education, Universités, Moudjahidine, Droits de l'Homme, Energie, Industrie et Mines, Culture, Communication. *JORA* (4), 23/1/91 : 52-54; (6), 6/2/91 : 210; (16), 10/4/91 : 450-452; (20), 1/5/91 : 557-558; (40), 28/8/91 : 1277-1279; 1280-1281; 1284-1285; (58), 17/11/91 : 1841-1843; 1846-1849; 1852-1853; (63), 7/12/91 : 1965-1966.

Cette réforme, prise sous l'initiative du Chef du Gouvernement qui signe les décrets exécutifs, a été largement amorcée en 1990 (cf. *Rub. lég. AAN* 1990).

AGRICULTURE

– Décret exécutif n° 91-38 du 16 février 1991 et n° 91-393 du 22 octobre 1991 portant statut général des chambres d'agriculture. *JORA* (08), 20/2/91 : 241-246; (52), 27/11/91 : 1690.

ANCIENS MOUDJAHIDINE

– Loi n° 91-01 du 8 janvier 1991 relative à la retraite des veuves de chouchada. *JORA* (02), 9/1/1991 : 20.

– Loi n° 91-16 du 14 septembre 1991 relative au moudjahid et au chahid. *JORA* (44), 25/9/91 : 1376-1378.

– Loi n° 91-32 du 21 décembre 1991 relative à la consécration du 18 février, journée nationale du chahid de la guerre de libération nationale. *JORA* (02), 8/1/1992 : 38.

ARABISATION (Cf. également ENSEIGNEMENT ET RECHERCHE SCIENTIFIQUE)

– Loi n° 91-05 du 16 janvier 1991 portant généralisation de l'utilisation de la langue arabe. *JORA* (03), 16/01/1991 : 38-41.

**ASSEMBLÉE POPULAIRE NATIONALE
(Cf. également ÉLECTIONS/CONSEIL CONSTITUTIONNEL)****A – ÉLECTIONS LÉGISLATIVES**

– Loi n° 91-06 du 2 avril 1991 modifiant et complétant la loi n° 89-13 du 7 août 1989 portant loi électorale. *JORA* (14), 3/4/1991 : 390-393. *Rectificatif JORA* (16), 10/4/1991 : 441.

– Décret présidentiel n° 91-84 du 3 avril 1991, portant convocation du corps électoral pour les élections législatives. *JORA* (48), 16/10/91 : 1547. *Rectificatif JORA* (49), 19/10/1991 : 1587.

– Loi n° 91-17 du 15 octobre 1991 modifiant et complétant la loi n° 89-13 du 7 août 1989 portant loi électorale. *JORA* (48), 16/10/1991 : 1542-1547.

– Loi n° 91-18 du 15 octobre 1991 déterminant les circonscriptions électorales et le nombre de sièges à pourvoir pour le renouvellement à l'Assemblée populaire nationale. *JORA* (49), 19/10/91 : 1550-1587. *Rectificatif JORA* (54), 3/11/1991 : 1739.

– Proclamation du 30 décembre 1991 portant résultats officiels des élections législatives du 26 décembre 1991 (1er tour). *JORA* (01), 4/1/1991 : 2-3.

B – STATUT DU DÉPUTÉ

– Loi n° 91-22 du 4 décembre 1991 modifiant la loi n° 89-14 du 8 août 1989 portant statut du député. *JORA* (63), 7/12/1991 : 1960-1961.

COMMERCE (cf. également ÉCONOMIE ET FINANCES/LÉGISLATION ÉCONOMIQUE)

– Décret exécutif n° 91-37 du 13 février 1991 relatif aux conditions d'intervention en matière de commerce extérieur. *JORA* (12), 20/3/1991 : 355-356.

– Décret exécutif n° 91-131 du 11 mai 1991 portant création de l'agence pour la promotion du commerce international. *JORA* (23), 22/5/1991 : 668.

– Loi n° 91-14 du 14 septembre 1991 complétant la loi n° 90-22 du 18 août 1990 relative au registre du commerce. *JORA* (43), 18/9/1991 : 1343.

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

– Décision n° 4 D.L.C.C.91 du 28 octobre 1991 relative à l'alinéa 2 de l'article 54 de la loi n° 89-13 du 7 août 1989 modifiée et complétée, portant loi électorale. *JORA* (53), 30/10/1991 : 1726.

DÉFENSE NATIONALE

– Loi n° 91-15 du 14 septembre 1991 portant approbation de la programmation militaire pour les années 1991-1997. *JORA* (43), 18/9/1991 : 1343-1344.

– Loi n° 91-23 du 6 décembre 1991 relative à la participation de l'Armée nationale populaire à des missions de sauvegarde de l'ordre public hors les situations d'exception. *JORA* (63), 7/12/1991 : 1961-1962.

ÉCONOMIE ET FINANCES

A – BUDGET DE L'ÉTAT

– Loi n° 90-36 du 31 décembre 1990 portant loi de finances pour 1991. *JORA* (57), 3/12/1990 : 1562-1694. *Rectificatif JORA* (12), 20/03/1991 : 355.

– Décret exécutif n° 91-47 du 16 février 1991 relatif aux dépenses d'équipement de l'Etat pour l'année 1991. *JORA* (08), 20/02/1991 : 256-259.

– Loi n° 91-12 du 7 septembre 1991 portant loi de finances complémentaire pour 1991. *JORA* (42), 11/09/1991 : 1324-1339.

– Loi n° 91-25 du 18 décembre 1991 portant loi de finances pour 1992. *JORA* (65), 18/12/1991 : 1998-2069.

B – LÉGISLATION ÉCONOMIQUE

– Décret exécutif n° 91-152 du 18 mai 1991 portant classification des biens et services soumis au régime des prix réglementés. *JORA* (25), 29/05/1991 : 746-748.

– Décret exécutif n° 91-153 du 18 mai 1991 modifiant le décret exécutif n° 90-89 du 13 mars 1990 relatif au plafonnement des marges à la production et à la distribution. *JORA* (25), 29/05/1991 : 748.

– Décret exécutif n° 91-154 du 18 mai 1991 modifiant le décret exécutif n° 90-90 relatif à la procédure de dépôt de prix à la production des biens et services. *JORA* (25), 29/05/1991 : 749.

– Décret exécutif n° 91-572 du 31 décembre 1991, relatif à la farine de panification et du pain. *JORA* (2), 8/01/92 : 43-45.

ÉLECTION (Cf. ASSEMBLÉE POPULAIRE NATIONALE/CONSEIL CONSTITUTIONNEL)

ÉNERGIE

A – HYDROCARBURES

– Loi n° 91-21 du 4 décembre 1991 modifiant et complétant la loi n° 86-14 du 19 août 1986 relative aux activités de prospection, de recherche, d'exploitation et de transport par canalisation, des hydrocarbures. *JORA* (63), 7/12/1991 : 1958-1960.

B – MINES

– Loi n° 91-24 du 6 décembre 1991 modifiant et complétant la loi n° 84-06 du 7 janvier 1984 relative aux activités minières. *JORA* (64), 11/12/1991 : 1973-1976. *Rectificatif JORA* (24), 29/03/1992 : 568.

ENSEIGNEMENT ET RECHERCHE SCIENTIFIQUE

A – ENSEIGNEMENT (Cf. également ISLAM)

– Décret exécutif n° 91-479 du 14 décembre 1991 portant statut-type du centre universitaire. *JORA* (66), 22/12/1991 : 2094-2099.

B – RECHERCHE SCIENTIFIQUE

– Décret exécutif n° 91-477 du 14 décembre 1991 portant création du centre de recherche scientifique et technique pour le développement de la langue arabe (C.R.S.T.D.L.A.). *JORA* (66), 22/12/1991 : 2092-2093.

ENTREPRISE (Cf. INFORMATION)

ÉTAT DE SIÈGE

– Décret présidentiel n° 91-196 du 4 juin 1991 portant proclamation de l'état de siège. *JORA* (29), 12/06/1991 : 903-904.

– Décret exécutif n° 91-201 du 25 juin 1991 fixant les limites et conditions du placement dans un centre de sûreté en application de l'article 4 du décret

présidentiel n° 91-196 du 4 juin 1991 portant proclamation de l'état de siège. *JORA* (31), 26/06/1991 : 929.

– Décret exécutif 91-202 du 25 juin 1991 fixant les limites et conditions d'assignation à résidence, en application de l'article 4 du décret présidentiel n° 91-196 du 4 juin 1991 portant proclamation de l'état de siège. *JORA* (31), 26/06/1991 : 930.

– Décret exécutif 91-203 du 25 juin 1991 précisant les modalités d'application des mesures d'interdiction de séjour, prononcées conformément à l'article 8 du décret présidentiel n° 91-196 du 4 juin 1991 portant proclamation de l'état de siège. *JORA* (31), 26/06/1991 : 931.

– Décret exécutif 91-204 du 25 juin 1991 fixant les conditions d'application de l'article 7 du décret présidentiel n° 91-196 du 4 juin 1991 portant proclamation de l'état de siège. *JORA* (31), 26/06/1991 : 933.

– Décret présidentiel n° 91-336 du 22 septembre 1991 proclamant la levée de l'état de siège. *JORA* (44), 25/09/1991 : 1390.

EXPROPRIATION

– Loi n° 91-11 du 27 avril 1991 fixant les règles relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique. *JORA* (21), 8/05/1991 : 57-579.

GOVERNEMENT (Cf. Chronique algérienne)

– Décret présidentiel n° 91-198 du 5 juin 1991 portant nomination du Chef du Gouvernement. *JORA* (30), 18/06/1991 : 920.

– Décret présidentiel n° 91-199 du 18 juin 1991 portant nomination des membres du Gouvernement. *JORA* (30), 18/06/1991 : 920-921.

– Décret présidentiel n° 91-244 du 21 juillet 1991 modifiant et complétant le décret présidentiel n° 91-199 du 18 juin 1991 portant nomination des membres du gouvernement. *JORA* (36), 31/07/1991 : 1108.

– Décret présidentiel n° 91-389 du 16 octobre 1991 modifiant et complétant le décret présidentiel n° 91-199 du 18 juin 1991 portant nomination des membres du gouvernement. *JORA* (51), 23/10/1991 : 1651.

INFORMATION

A – CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'INFORMATION

– Décision n° 91-01 du 12 février 1991 portant règlement intérieur du Conseil Supérieur de l'Information. *JORA* (19), 24/04/1991 : 533-535.

B – JOURNALISME

– Décision du Conseil Supérieur de l'Information n° 91-02 du 7 avril 1991 fixant les conditions et modalités de délivrance de la carte professionnelle de journaliste. *JORA* (19), 24/04/1991 : 536-538.

– Décision du Conseil Supérieur de l'Information n° 91-06 du 21 décembre 1991 modifiant la décision n° 91-02 du 7 avril 1991 fixant les conditions et modalités de délivrance de la carte professionnelle de journaliste. *JORA* (17), 4/03/1992 : 395.

ISLAM

A – ORGANISATION

– Décret exécutif n° 91-83 du 23 mars 1991 portant création de la Nidhara des affaires religieuses et déterminant son organisation et son fonctionnement. *JORA* (16), 10/04/1991 : 448-449.

– Décret exécutif n° 91-114 du 27 avril 1991 portant statut particulier des fonctionnaires du secteur des affaires religieuses. *JORA* (20), 1/05/1991 : 548-554.

B – ENSEIGNEMENT

– Décret exécutif n° 91-63 du 2 mars 1991 portant création d'un institut national d'enseignement supérieur en sciences islamiques à Batna. *JORA* (10), 6/03/1991 : 311.

C – MOSQUÉES

– Décret exécutif n° 91-81 du 23 mars 1991 relatif à la construction de la mosquée, à son organisation et son fonctionnement et fixant sa mission. *JORA* (16), 10/04/1991 : 443-445.

– Décret exécutif n° 91-82 du 23 mars 1991 portant création de la fondation de la mosquée. *JORA* (16), 10/04/1991 : 446-448.

– Décret exécutif n° 91-338 du 28 septembre 1991 complétant les dispositions du décret exécutif n° 91-81 du 23 mars 1991 relatif à la construction de la mosquée, à son organisation et son fonctionnement et fixant sa mission. *JORA* (45), 2/10/1991 : 1425.

D – WAQFS

– Loi n° 91-10 du 27 avril 1991 relative aux biens waqfs. *JORA* (21), 8/05/1991 : 573-576.

JUSTICE (Cf. également PROFESSIONS LIBÉRALES)

– Loi n° 91-02 du 8 janvier 1991 relative aux dispositions particulières à certaines décisions de justice. *JORA* (02), 9/01/1991 : 20-21.

LIBERTÉS PUBLIQUES (Cf. également ÉTAT DE SIÈGE)

– Loi n° 91-19 du 2 décembre 1991 modifiant et complétant la loi n° 89-28 du 31 décembre 1989 relative aux réunions et manifestations. *JORA* (62), 4/12/1991 : 1946-1948. *Rectificatif JORA* (63), 7/12/1991 : 1958.

LOGEMENT

– Décret exécutif n° 91-148 du 12 mai 1991 portant création de l'agence nationale de l'amélioration et du développement du logement. *JORA* (25), 29/05/1991 : 736-738.

PARTIS POLITIQUES

– Récépissés de dépôt de dossier de déclaration constitutive d'association à caractère politique.

Pour l'année 1991, on dénombre une bonne vingtaine de dépôts de dossiers! Pour une recherche approfondie de ces déclarations constitutives, le lecteur pourrait consulter utilement les numéros suivants du *JORA* : (7), 13/02/1991 : 238; (8), 20/02/1991 : 278-279; (12), 20/03/1991 : 368; (17), 17/04/1991 : 479-480; (20), 1/05/1991 : 569; (21), 8/05/1991 : 593; (34), 17/07/1991 : 1005; (35), 24/07/1991 : 1094-1095; (37), 7/08/1991 : 1187; (38), 14/08/1991 : 237; (47), 9/10/1991 : 1539; (56), 10/11/1991 : 1800; (58), 17/11/1991 : 1870; (64), 11/12/1991 : 1996; (2), 8/01/1992 : 100; (5), 22/01/1992 : 125; (13), 19/02/1992 : 288.

PLANIFICATION (Cf. également DÉFENSE NATIONALE)

– Loi n° 91-13 du 7 septembre 1991 modifiant et complétant la loi n° 90-37 du 31/12/1990 portant plan national pour 1991. *JORA* (42), 11/09/1991 : 1339-1340.

– Loi n° 91-26 du 18 décembre 1991 portant plan national pour 1992. *JORA* (65), 18/12/1991 : 2070-2074.

PROFESSIONS LIBÉRALES

– Loi n° 91-03 du 8 janvier 1991 portant organisation de la profession d'huissier. *JORA* (02), 9/01/1991 : 21-24.

– Loi n° 91-04 du 8 janvier 1991 portant organisation de la profession d'avocat. *JORA* (2), 9/01/1991 : 24-35.

– Loi n° 91-08 du 27 avril 1991 relative à la profession d'expert-comptable, de commissaire aux comptes et de comptable agréé. *JORA* (20), 1/05/1991 : 540-547.

– Décret exécutif n°91-922 du 14 juillet 1991 portant organisation de la formation en vue de l'obtention du certificat d'aptitude à la profession d'avocat. *JORA* (34), 17/07/1991 : 1005.

TRAVAIL ET AFFAIRES SOCIALES

A – FORMATION PROFESSIONNELLE ET APPRENTISSAGE

– Décret exécutif n° 91-64 du 2 mars 1991 fixant la liste des centres de formation professionnelle et de l'apprentissage. *JORA* (10), 6/03/1991 : 312-321.

– Décret exécutif n° 91-395 du 22 octobre 1991 portant création d'instituts nationaux spécialisés de formation professionnelle. *JORA* (52), 27/10/1991 : 1691.

B – SÉCURITÉ SOCIALE

– Décret exécutif n° 91-449 du 16 novembre 1991 fixant le budget des organismes de sécurité sociale pour l'année 1991. *JORA* (58), 17/11/1991 : 1856-1860.

Edouard VAN BUU