

NOTE SUR LA CONSTITUTION ALGÉRIENNE DU 28 NOVEMBRE 1996

Ahmed MAHIOU*

La nouvelle constitution algérienne du 28 novembre 1996 est la cinquième en trois décennies après celles de 1963 (1), 1965 (2), 1976 (3) et 1989 (4) et cette succession de textes constitutionnels est déjà révélatrice de la difficile recherche de l'équilibre politique du pays, qui n'est pas sans rappeler l'histoire constitutionnelle française à la fin du XVIII^e et au début du XIX^e siècle. Il est vrai qu'au Maghreb, le Maroc est lui aussi affecté par cette instabilité constitutionnelle puisqu'il en est également, avec le récent texte fondamental du 13 septembre 1996 (5), à sa cinquième constitution (après celles de 1962, 1970, 1972 et 1992). Des trois pays du Maghreb central, il n'y a que la Tunisie qui échappe à ce tournoi institutionnel, puisque c'est la Constitution du 1^{er} juin 1959 (6) qui est toujours en vigueur même si elle a connu des révisions dont la plus substantielle est celle de 1988 (7).

En Algérie, il convient de rappeler que la première constitution, celle du 10 septembre 1963, qui a instauré le régime de parti unique et le système socialiste (8) a connu une vie brève du fait qu'elle a été victime de la situation d'exception créée par le conflit frontalier algéro-marocain et, ensuite, le coup d'État du 19 juin 1965 est venu y mettre fin (9). Elle a été remplacée par une sorte de mini-constitution, l'ordonnance du 10 juillet 1965, qui officialise le coup d'État, organise très sommairement les pouvoirs publics et s'applique jusqu'en 1976 (10). La Constitution du 19 novembre 1976, qui conforte le parti unique et le système socialiste, va régir le pays jusqu'au début de l'année 1989, date à laquelle elle prend fin à la suite des manifestations d'octobre 1988 (11). La

(*) Directeur de recherches au CNRS, ancien doyen de la Faculté de droit et des sciences économiques d'Alger, ancien directeur de l'IREMAM.

(1) Cf. AAN, 1963, p. 852.

(2) Cf. JORA, 1965, p. 671 et *Revue algérienne des sciences juridiques économiques et politiques*, 1965, n° 3-4, p. 180.

(3) Cf. AAN, 1976, p. 769.

(4) Cf. JORA, 1989, p. 188.

(5) Cf. *Bulletin Officiel du Maroc* n° 4420 bis du 10 octobre 1997, p. 644. Voir le présent *Annuaire* (Chronique politique, documents et gros plan).

(6) Cf. AAN, 1962, p. 783.

(7) Cf. JORT, 1988, p. 1066. Une révision est intervenue le 27-10-1997 (JORT 1997, p. 1967).

(8) Cf. BORELLA (F.), La constitution algérienne. Un régime constitutionnel de gouvernement par le parti, *Revue algérienne des sciences juridiques économiques et politiques*, 1964, n° 2, p. 51.

(9) Cf. BORELLA (F.), Remarques sur les aspects constitutionnels du 19 juin 1965, *Revue algérienne des sciences juridiques*, 1965, n° 3-4, p. 29.

(10) Cf. BENSALAH (T.), *La République algérienne*, Paris, LGDJ, 1979.

(11) Sur ces manifestations, cf. CHAREF (A.), *Octobre*, Alger, Laphonic, 1989; KAPIL (A.), *L'évolution du régime autoritaire en Algérie : le 5 octobre et les réformes politiques de 1988-1989*, AAN, 1990, p. 499.

quatrième Constitution du 23 février 1989 (12) qui met fin au régime de parti unique et au système socialiste, aura une vie aussi brève que la première Constitution de 1963 et se termine de la même façon, c'est-à-dire par un coup d'État déguisé, plus subtil que celui de 1965. En effet, à la suite des élections législatives de décembre 1991, le Front islamique du salut sorti vainqueur du premier tour s'apprêtait à emporter la victoire au second tour, avec le risque sérieux de voir l'avènement d'un État islamique et de la *chari'a*, conformément à son programme. Ce risque incite l'armée à intervenir pour obtenir la démission du chef de l'État, l'arrêt du processus électoral et la mise en place d'un pouvoir qui vient se surimposer à la constitution (13). Pendant la période allant de janvier 1992 à novembre 1996, on a ainsi une constitution théoriquement en vigueur mais dont les principaux rouages sont bloqués; elle ne fonctionne formellement que grâce à une greffe artificielle d'organes provisoires venant suppléer les organes légaux : le Haut comité d'État institué le 14 janvier 1991 (14), puis la présidence de l'État et le conseil national de transition institués le 29 janvier 1994 (15). Pendant cette même période, le pays est entré dans une phase de violence croissante, allant de l'assassinat individuel de personnalités politiques, d'intellectuels et de journalistes à des assassinats collectifs et indiscriminés qui incitent des organisations humanitaires à parler de crimes contre l'humanité et à demander une enquête internationale pour en identifier les auteurs et envisager les moyens d'y mettre fin (16). C'est dans un tel contexte qu'une nouvelle constitution est élaborée et soumise au référendum du 28 novembre 1996 dont on pensait qu'il serait affecté par une forte abstention; mais, exprimant clairement son souhait d'un retour à une vie politique normale et bravant les menaces des groupements islamiques armés, les électeurs ont voté en grand nombre pour approuver le texte, malgré les réserves et objections qu'il a fait naître (17).

L'objet de la présente note n'est point de se livrer à une étude exhaustive du nouveau régime constitutionnel et encore moins d'examiner et apprécier la

(12) Sur ce texte constitutionnel, cf. CUBERTAFOND (B.), *La Constitution algérienne* du 28 février 1989, *RJPIC*, 1990, p. 39; LAJOIE (J. L.), *La troisième constitution algérienne, l'abandon de la référence sociale, ou le militant travailleur*, *RDP*, 1989, p. 1329; BENDOUROU (O.), *La nouvelle Constitution algérienne du 28 février 1989*, *RDP*, 1989, p. 1305.

(13) Cf. BENDOUROU (O.), *La crise de la démocratie en Algérie*, éd. Orientale, Oujda, 1992; ADDI (L.), *L'Algérie et la démocratie*, La Découverte, 1994; LAVENUE (J.J.), *Algérie. La démocratie interdite*, L'Harmattan, 1993; HARRI (M.), *Algérie : l'interruption du processus électoral. Respect ou déni de la constitution*, *Maghreb-Machrek*, n° 133, 1991, p. 1.

(14) *JORA* du 15 janvier 1992 et AAN 1992, p. 661. Sur le Haut comité d'État, cf. LAVENUE (J.J.), *Le Haut comité d'État algérien : une institution de fait à la marge de la constitution*, *RDP*, 1994, p. 1002.

(15) *JORA* du 31 janvier 1994 et AAN 1994, p. 482.

(16) Sur cette violence, voir entre autres : MOUSSAOUI (A.), *De la violence au djihad*, *Annales*, 1994, p. 1315; CHAREF (A.), *Algérie, le grand dérapage*, La Tour d'Aigues, éd. de l'Aube, 1994; *Les Temps modernes*, n° 580, 1995; Algérie, la guerre des frères; PRUVOST (L.), *La seconde guerre d'Algérie*, Flammarion, 1996. MIMOUNI (R.), *De la barbarie en général et de l'intégrisme en particulier*, Le Pré-aux-clères, 1992.

(17) Les résultats ont été les suivants : inscrits, 16 434 574; votants, 13 111 514; suffrages exprimés 12 750 027; oui, 10 785 919; non, 1 964 108 (chiffres publiés au *JORA* du 8 décembre 1996). L'opposition a critiqué vivement non seulement certaines dispositions de la constitution, mais aussi le déroulement de la campagne électorale et des opérations de vote, en accusant le pouvoir de monopoliser les médias et de falsifier les résultats.

nature, la portée, les apports et les faiblesses du système ainsi que ses chances de fonctionnement; cela nécessiterait une étude plus substantielle et aussi un certain recul pour le voir fonctionner; il s'agit plus simplement de présenter succinctement les principaux changements introduits par rapport à la Constitution de 1989 pour en comprendre la signification ou la justification, en mettant l'accent sur certains aspects juridiques (18).

La personnalité algérienne

C'est un thème récurrent de l'Algérie indépendante qui estime que la colonisation a tenté de nier non seulement son identité politique, mais aussi et surtout son identité socio-culturelle, en prétendant faire prévaloir une Algérie française au lieu et place d'une Algérie arabe et musulmane. D'où la volonté de réaffirmer avec force les deux piliers de l'héritage arabo-islamique depuis la première Constitution de 1963. Toutefois, le fait de limiter l'identité algérienne à ce double héritage nie, à son tour, une autre réalité antérieure, l'héritage berbère qui allait devenir une revendication constante et renforcée face à la politique autoritaire d'arabisation du FLN. La revendication qui était d'abord celle des intellectuels berbères, va se transformer en une revendication de masse avec le « printemps berbère » de 1980 pour mettre au premier plan la dimension linguistique (19). Désormais et malgré la répression qui frappe les militants berbères, la culture et la langue *amazighes* s'imposent dans le débat politique. La Constitution d'ouverture de 1989 a précisément été contestée sur ce point car elle passe sous silence la référence berbère, sauf une très vague allusion, dans le préambule, au « royaume numide » qui fût le premier royaume berbère en Algérie, bien avant l'invasion arabe et l'islamisation. La Constitution de 1996 fait justice de ce silence en constatant que *l'amazighité* est la troisième composante fondamentale de l'identité algérienne en complément de l'islamité et de l'arabité. Encore faut-il noter que cette troisième composante – qui est historiquement la première – est invoquée seulement dans le préambule et non dans le dispositif à l'instar des deux autres; d'où la revendication de certains mouvements berbères pour sa pleine consécration constitutionnelle, avec notamment la reconnaissance de la langue *amazighe* comme langue nationale.

Le multipartisme

En 1989, l'introduction du multipartisme s'est effectuée comme par effraction et les pesanteurs de la pensée unique étaient telles que l'article 40 parlait du droit de créer des « associations à caractère politique », plutôt que des partis politiques et, en outre, il subordonnait leur création au respect des

(18) Pour une autre approche synthétique, cf. GOURDON (H.), La Constitution algérienne du 28 novembre 1996, *Maghreb-Machrek*, n° 156, 1997, p. 36.

(19) Cf. *Tafsut Imazighen – Printemps berbère*, Imedyazen (revue de presse sur les événements du printemps 1980), Paris, 1981; CHAKER (S.), La voie étroite : la revendication berbère entre culture et politique, *AAN*, 1989, p. 281. Pour une pénétrante analyse des différents aspects de ce problème linguistique, voir BEN ACHOUR (Y.), Les implications politiques du problème linguistique au Maghreb, *Revue Tunisienne de Droit*, 1994, p. 13.

libertés fondamentales, de l'unité nationale, de l'intégrité du territoire et de la souveraineté du peuple. La nouvelle constitution tire les leçons de la brève expérience multipartisane marquée notamment par la pratique des partis islamistes qui vont utiliser la religion et recourir à certaines formes de violence pour la conquête du pouvoir, alors même que la loi sur les partis politiques interdit un tel usage (20). Elle va, en conséquence, viser expressément les partis politiques, préciser et compléter toute une série d'exigences pour leur création dont l'objectif essentiel est de s'opposer à la manipulation politique de la religion et aux pratiques des partis d'obédience islamiste pour mettre en cause l'identité nationale algérienne, saper l'ordre républicain et démocratique (certains leaders islamistes déclarent que la démocratie est contraire à l'islam) et tisser des liens avec l'étranger (en liaison avec l'*umma* et la révolution islamique mondiale) (21).

Le chef de l'État

L'éligibilité

Pour être candidat à la présidence de la République, l'article 73 de la constitution impose des conditions plus nombreuses qu'auparavant dont certaines suscitent des contestations. S'il est généralement requis de tout candidat à un poste électif, soit d'avoir participé à la lutte de libération, soit de n'avoir pas eu une conduite contraire à cette lutte, pour le candidat à la présidence de la République, il doit en outre avoir des parents qui n'ont pas été impliqués dans des actes hostiles à la lutte de libération. Il est aussi exigé qu'il déclare son patrimoine ; cette mesure destinée à vérifier l'absence d'enrichissement à l'issue de son mandat, répond au souci de transparence et aux accusations assez généralement répandues dans l'opinion publique selon lesquelles l'exercice du pouvoir est une source d'enrichissement sinon de corruption. Enfin, il est exigé du conjoint du candidat d'avoir la nationalité algérienne et cette condition appelle un certain nombre de remarques. En effet, sous l'empire de la constitution précédente, ce point a donné naissance à un contentieux soumis au Conseil constitutionnel qui s'est prononcé dans les circonstances suivantes : en adoptant le projet de loi électorale, en 1989, l'Assemblée nationale avait introduit une clause relative à la nationalité du conjoint du candidat à la présidence de la République qui ne figurait pas dans la constitution ; devant les critiques soulevées par cette clause, le chef de l'État a saisi le Conseil constitutionnel qui l'annule au motif que l'organe législatif ne peut pas ajouter de conditions autre que celles prévues par la constitution et qu'en outre la dite clause est contraire aux traités internationaux ratifiés par l'Algérie et interdisant les discriminations (22). On aurait pu penser que cette décision du juge suprême serait respectée y compris par les autorités constituantes ; or, voilà que

(20) Loi du 5 juillet 1989, *JORA*, p. 604.

(21) L'Algérie accuse, entre autres, l'Iran et le Soudan d'être les soutiens des groupes armés islamiques et reproche aux pays occidentaux d'accueillir et de laisser s'organiser des mouvements d'opposition utilisant la violence.

(22) La décision du 24 août 1989 est publiée au *JORA* du 30 août 1989. Elle est commentée par BENDOUROU (O.), Le Conseil constitutionnel, *RDP*, 1991, p. 1617.

la constitution elle-même y contrevient expressément récusant ainsi l'interprétation du Conseil constitutionnel et jetant un doute sur la portée des traités introduits dans l'ordre juridique algérien (23). On ne peut que déplorer cette solution, car elle est inopportune et regrettable en témoignant d'une conception politique nationaliste et discriminatoire ; mais on peut deviner les motivations strictement politiciennes qui l'inspirent et qui tendent à écarter la candidature à la présidence de certaines personnalités dont les conjoints sont de nationalité étrangère.

Le serment

Avant d'entrer en fonction, le président élu prête un serment qui diffère de celui de 1989 sur deux points : d'une part, il est seulement en langue arabe, y compris dans la version française du journal officiel comme pour la Constitution de 1963, alors que le serment était traduit dans les constitutions de 1976 et 1989 ; d'autre part, il y a des adjonctions qui mettent l'accent de façon redondante sur les devoirs du président ainsi qu'une référence explicite à Dieu au début et à la fin du serment qui n'existait pas auparavant. La redondance vient du fait que le devoir de défendre la constitution est complété par trois missions supplémentaires : veiller à la continuité de l'État, créer les conditions d'un fonctionnement normal des institutions constitutionnelles, veiller à la consolidation du processus démocratique ; cette insistance porte la marque de la crise que traverse l'Algérie depuis 1991 et que l'on voudrait conjurer.

Les pouvoirs présidentiels

Tout en restant dans l'esprit et la lettre de 1989, ils connaissent cependant trois changements plus ou moins significatifs.

Le premier changement vient préciser, par rapport au chef du gouvernement, le champ de compétence en matière de nomination aux emplois et mandats publics ; sont donc énumérés les postes pourvus par le chef de l'État, notamment les magistrats, les walis (préfets), les responsables des organes de sécurité, les ambassadeurs ainsi que le secrétaire général du gouvernement, le président du Conseil d'État et le gouverneur de la banque d'Algérie. C'est une répartition normale des compétences qui n'appelle pas d'observations particulières.

Le second changement consiste à renforcer les pouvoirs présidentiels sur deux points fondamentaux. D'une part, il lui appartient de désigner un tiers des membres de la seconde Chambre du Parlement (Conseil de la nation), ce qui lui permet d'influer de façon déterminante sur les décisions du Parlement. En effet, comme le Conseil de la nation ne peut décider qu'à la majorité des trois quarts de ses membres (art. 120), il lui faut nécessairement l'appui des membres désignés par le chef de l'État qui détient ainsi une sorte de veto par procuration, car il est douteux que les conseillers désignés aillent contre la volonté

(23) Depuis 1976, les traités sont supérieurs aux lois mais pas à la constitution ; pour qu'un traité contraire à la constitution soit ratifié, il faut au préalable réviser celle-ci (cf. MAHIOU Ahmed, *La constitution algérienne et le droit international*, *RGDIP*, 1990, p. 419). Toutefois, au regard du droit international, le droit interne y compris constitutionnel ne peut être invoqué pour justifier la non-exécution d'un traité (art. 27 de la convention de Vienne sur le droit des traités).

présidentielle. D'autre part, le chef de l'État dispose désormais du pouvoir de légiférer par ordonnance dans les périodes d'intersession du Parlement ou en cas de vacance de l'Assemblée populaire nationale (art. 124). Cette disposition apparemment inspirée du système français (24) s'en distingue beaucoup parce que les limitations à la mise en œuvre des décrets-lois sont faibles et offrent au chef de l'État la possibilité de s'immiscer, sans l'autorisation du Parlement, dans tout domaine et pendant des périodes de temps longues correspondant soit à l'intersession de 4 mois, soit à la vacance de l'Assemblée populaire nationale qui peut atteindre 3 mois. La seule limitation prévue est *a posteriori* en obligeant le président à soumettre à l'approbation du Parlement les ordonnances, lesquelles, faute d'approbation expresse, deviennent caduques. Notons sur ce point que le contrôle du parlement algérien est plus précis et plus rigoureux que celui du système français où le simple dépôt du texte suffit, le silence du Parlement valant consentement.

Le troisième changement consiste dans un certain nombre de limitations aux pouvoirs présidentiels. Il y a, tout d'abord, une limite dans le temps de son mandat qui ne peut être renouvelé qu'une seule fois, portant ainsi à un maximum de dix années la durée d'exercice des fonctions. Cela représente incontestablement un progrès lorsque l'on observe la tendance à la longévité excessive de certains chefs d'État, spécialement dans les pays du sud où les mandats présidentiels se prolongent longtemps et se comptent en décennies. Il y a également une restriction en matière d'état d'urgence et d'état de siège dont le régime est fixé par une loi organique, alors qu'auparavant cela relevait des pouvoirs présidentiels. Enfin, il y a une légère atténuation du monopole présidentiel pour déclarer l'état d'exception, la mobilisation générale ou la guerre car il est tenu de consulter préalablement les présidents des deux chambres, en plus du Haut conseil de sécurité et du Conseil des ministres.

Le pouvoir législatif

C'est dans ce domaine que la Constitution de 1996 innove beaucoup, avec l'instauration du bicamérisme et la perturbation de l'ancien équilibre des pouvoirs qui va en découler.

Le bicamérisme

Jusqu'en 1996, la tradition représentative algérienne était plutôt celle d'une assemblée unique élue au suffrage universel direct, sans la concurrence d'aucun autre organe susceptible de lui porter ombrage, même sous la forme d'une instance nationale consultative. Pourtant, l'Algérie a ressenti le besoin d'une certaine représentation de nature différente, pendant la longue période de vacance parlementaire de 1965 à 1976 ; pour y remédier, elle a institué un Conseil national économique et social qui a rempli utilement ses fonctions en servant de lieu de discussions pour les grands projets du gouvernement : médecine gratuite, gestion socialiste des entreprises, révolution agraire, réforme de l'enseignement et des universités, etc. Tous ces textes ont été

(24) Cf. art. 38 de la Constitution de 1958.

longuement et vivement débattus par un aréopage de personnalités relevant des secteurs économiques, sociaux et culturels, avec la participation de membres du parti, du syndicat et des organisations de masses (25). Toutefois, cette expérience relativement concluante n'a pas été retenue par la Constitution de 1976 ; la logique du parti unique et de la pensée unique ont eu raison de cette tentative parce que toute velléité de faire émerger et reconnaître d'autres instances que celles soumises directement au contrôle du FLN était neutralisée. Il a donc fallu attendre 1996 pour voir renaître l'idée sous une autre forme plus ambitieuse de seconde Chambre, mais aussi plus selon une conception discutable. L'idée qui anime la réforme est d'avoir une autre Chambre censée être plus sage et plus raisonnable, donc susceptible de contenir les débordements de l'Assemblée populaire, ce qui explique à la fois la composition et les attributions qui lui sont fixées.

La composition du Conseil de la nation

Elle évoque, à première vue, un panachage de deux institutions françaises : le Sénat et le Conseil économique et social ; mais, ce n'est qu'une apparence, car il y a une sérieuse différence dans le processus de désignation d'une partie des membres du Conseil de la nation. Si les deux tiers sont élus par les membres des assemblées locales (assemblées populaires communales et assemblées populaires de wilayas), le tiers restant ne procède d'aucune élection car il est nommé par le chef de l'État. Certes, ceux qui sont nommés sont choisis parmi les personnalités et compétences nationales dans les domaines scientifique, culturel, professionnel, économique et social ; toutefois, le monopole présidentiel de désignation est contestable non seulement dans son principe même, mais aussi eu égard à l'esprit qui est censé animer la révision constitutionnelle : impartialité de l'administration (art. 23), liberté du commerce et de l'industrie (art. 37) et souci d'approfondir les principes démocratiques et républicains (art. 42 et serment du Président de la République) ; cela aurait du entraîner une autre procédure de désignation. Notons que cela ne constitue pas une innovation algérienne puisque la première Constitution marocaine de 1962 prévoyait un mécanisme semblable que la récente Constitution de 1996 vient de rétablir après une autre expérimentation au sein d'un système mono-caméral (26). Il est clair, dans un cas comme dans l'autre, que l'on accorde une confiance limitée au suffrage universel direct et qu'il est apparu prudent de mettre en place un moyen pour contenir ou bloquer les initiatives inopportunes de la chambre basse. En Algérie, on va encore plus loin en refusant apparemment aux organisations et autres associations économiques, sociales et culturelles de désigner elles-mêmes leurs représentants pour réserver ce pouvoir au seul chef de l'État (27). La raison d'une telle composition

(25) Cf. MAHIOU (A.), *Cours d'institutions administratives*, Alger, OPU, 1979, 2^e édition, p. 101.

(26) Selon les Constitutions de 1970, 1972 et 1992, il n'y avait qu'une assemblée mais avec une double représentation : deux tiers d'élus au suffrage universel direct, un tiers d'élus par un collège spécial constitué d'élus locaux et socio-professionnels.

(27) Les premières désignations permettront d'avoir une idée de la pratique présidentielle ; si elles font intervenir effectivement les différentes organisations et associations représentatives pour proposer librement des personnalités, cela serait déjà un peu plus respectueux des principes démocratiques.

apparaît dès que l'on examine le rôle confié à la seconde chambre, en tant qu'organe de surveillance et de contrôle de l'assemblée populaire.

Le pouvoir d'empêcher du Conseil de la nation ou le veto par procuration du chef de l'État

La Constitution de 1996 porte profondément les stigmates des élections législatives perturbées de 1991 et manifeste la volonté de contenir les emballements du suffrage universel et les éventuels débordements de l'Assemblée populaire. Elle envisage donc l'hypothèse d'une majorité non souhaitable et, pour éviter de rééditer l'interruption très critiquée du processus électoral de 1991, elle prévoit un contrepoids avec une chambre haute ayant le pouvoir de s'opposer aux décisions inopportunes de la chambre basse. On sait que les partis islamistes militent en faveur d'un État islamique appliquant la *chari'a* et, s'ils parvenaient à contrôler l'Assemblée populaire, ils se heurteraient à un garde-fou puisque toute loi adoptée par elle doit obtenir l'aval des trois quarts des membres du Conseil de la nation. Or, comme nous l'avons vu, le chef de l'État désigne directement un tiers des membres du Conseil et ce pouvoir exorbitant lui permet de bloquer toute décision de l'Assemblée populaire qui ne lui apparaît pas souhaitable.

Les pouvoirs de l'Assemblée populaire

Le domaine matériel de compétence de l'Assemblée populaire n'est pas vraiment affecté par le changement constitutionnel et l'on peut même, paradoxalement, constater quelques extensions des attributions. L'article 122 élargit le domaine législatif en y incluant le régime d'émission de la monnaie, le régime foncier, les règles de privatisation, le statut général de la fonction publique ainsi que les règles générales relatives au régime pénitentiaire, à la recherche scientifique, à l'aménagement du territoire, à la défense nationale et l'utilisation des forces armées par les autorités civiles. Ce dernier point est important parce que jusque-là tout ce qui concernait l'armée – à l'exception du vote du budget – échappait au parlement pour relever du domaine réservé du chef de l'État, ce qui faisait dire que l'armée algérienne était une sorte d'État dans l'État (28). Il reste à savoir, dans la pratique, jusqu'où le Parlement osera s'engager, compte tenu du contexte de violence qui prévaut et qui peut servir d'argument ou de prétexte pour brider les tentatives d'immixtion parlementaire. Une autre extension des pouvoirs de l'Assemblée résulte de l'article 177 qui donne au parlement (les deux Chambres) la possibilité de proposer une révision constitutionnelle, sous réserve de certaines conditions. Enfin, le président de l'Assemblée populaire, au même titre que le président du Conseil de la nation, est nécessairement consulté par le chef de l'État lorsqu'il veut déclarer l'état d'exception, la mobilisation générale ou la guerre.

(28) Cf. LAVENUE (J.J.), L'armée algérienne et les institutions, *RDP*, 1993, p. 101. Rappelons que depuis le coup d'État du 19 juin 1965, le chef de l'État était aussi le ministre de la Défense nationale et la nomination d'un ministre n'a été qu'un bref intermède, de 1990 à 1994, période pendant laquelle Khaled Nezzar puis Liamine Zeroual ont été titulaires du poste ; depuis 1994, le chef de l'État cumule à nouveau ses fonctions avec celles de ministre de la Défense nationale.

En contrepartie de ces extensions du domaine de compétence, interviennent des restrictions plus ou moins vigoureuses dans l'exercice des compétences. La principale restriction provient du blocage que la seconde Chambre peut opposer à la première. Traditionnellement, dans un régime démocratique et parlementaire, le dernier mot appartient à la Chambre populaire en cas de désaccord avec l'autre chambre, à l'instar de l'exemple français ou marocain, pour citer des expériences voisines. Dans le système algérien, si la commission paritaire échoue dans sa tentative de compromis, le texte discuté est tout simplement retiré (art. 120). Or, comme nous l'avons vu, il suffit de l'opposition d'un quart des membres du Conseil de la nation pour frapper d'un veto le texte voté par l'Assemblée populaire. La seconde restriction porte sur le pouvoir de révision de la constitution qui est assorti des exigences suivantes : d'une part, la majorité nécessaire à la révision est constituée des trois quarts des membres de chacune des Chambres ; d'autre part, certaines initiatives sont interdites et, sur ce point, l'article 176 de la Constitution de 1996 reprend l'article 195 de la Constitution de 1976 et l'amende pour empêcher que l'on porte atteinte :

- au caractère républicain et démocratique de l'État basé sur le multipartisme,
- à l'islam et à la langue arabe,
- aux libertés fondamentales et droits de l'homme,
- à l'intégrité et l'unité du territoire national.

Ces interdictions visent pour l'essentiel les programmes et revendications des partis islamistes. Quant à l'interdiction visant à protéger la langue arabe « comme langue nationale et officielle », elle vise la revendication de certains partis ou mouvements berbères qui souhaitent mettre sur le même plan les langues *amazighe* et arabe

La troisième restriction découle de l'institution des lois organiques auxquelles la Constitution se réfère à plusieurs reprises, dès qu'il s'agit de définir ou de préciser les modalités de mise en œuvre de ses dispositions. Les lois organiques sont généralement celles relatives à l'organisation et au fonctionnement des pouvoirs publics et qui se placent au-dessus des lois ordinaires dont elles se différencient par trois caractères (art. 123) :

- leur domaine d'intervention est spécifié très limitativement par la constitution ;
- elles doivent être adoptées à la majorité absolue de l'Assemblée populaire ;
- elles sont soumises obligatoirement à un contrôle de conformité du Conseil constitutionnel.

Enfin, une dernière restriction visant l'Assemblée populaire réside dans le nouveau système de succession provisoire en cas d'empêchement, de démission ou de décès du chef de l'État ; auparavant, il incombait au président de l'Assemblée populaire d'assumer la charge de chef de l'État et d'organiser les élections pour la succession ; désormais, cette mission incombe au président du Conseil de la nation qui devient ainsi le second personnage de l'État.

Les organes juridictionnels

Outre des améliorations rédactionnelles portant sur les dispositions relatives aux organes juridictionnels, la Constitution de 1996 innove beaucoup par rapport à celle de 1989, en créant trois nouvelles institutions : le Conseil

d'État, le Tribunal des conflits et la Haute cour de l'État. On reconnaît ici l'influence particulièrement forte du système français, au point que l'on peut parler de mimétisme institutionnel. En outre, il y a un petit ajout à l'article 138 disant que le pouvoir judiciaire « s'exerce dans le cadre de la loi », qui peut sembler évident ou sibyllin mais qui prend une toute autre signification dans le cadre d'un pays musulman. Il arrive que les juges invoquent la *chari'a* non seulement en l'absence d'une disposition législative – ce qui est permis en Algérie en vertu de l'article 1 du Code civil – mais aussi pour tenir en échec la loi, en se fondant sur la *chari'a* ; on sait par exemple qu'en Égypte les magistrats ont eu tendance (29) à le faire avec les dérives qui en résultent et le constituant algérien semble vouloir dissuader une telle évolution en rappelant le respect de la loi au sens strict et en s'opposant à ce que l'on invoque autre chose.

La justice administrative

En organisant la justice, au lendemain de l'indépendance, l'Algérie s'était écartée du modèle français de dualisme juridictionnel, en mettant en place un régime d'unité de juridiction et de séparation des contentieux. Autrement dit, il y a eu la création d'une Cour suprême et des cours d'appel au sein desquelles étaient organisées des chambres administratives chargées des litiges administratifs, selon une procédure particulière insérée dans le code de procédure civile (30). La Constitution de 1996 met fin à l'unité de juridiction en créant un Conseil d'État distinct de la Cour suprême, ce qui entraîne par voie de conséquence la création d'un Tribunal des conflits chargé de régler les conflits de compétence entre les deux ordres juridictionnels. Était-il vraiment nécessaire de remettre en cause le système existant et de reprendre le système français ? On peut en douter, même si le souci d'autonomiser la justice administrative et de donner une place éminente au Conseil d'État symbolise la volonté de soumettre l'administration à un contrôle plus vigoureux. En réalité, le problème est celui de l'effectivité du contrôle exercé par le juge administratif, de son indépendance et, enfin, de son efficacité, c'est-à-dire le respect des décisions de justice par l'administration (31). Si l'État de droit commence d'abord par l'existence de règles obligeant l'administration à respecter les droits du citoyen, cela n'est pas suffisant ; il ne peut s'instaurer que si le juge dispose des moyens de ce respect et si le citoyen a, un tant soit peu, foi en la justice de son pays. Or, à cet égard, nous sommes encore loin du compte en Algérie, dans la mesure où l'indépendance de la magistrature n'est pas encore acquise et aussi en raison de la situation de violence qui heurte de front les libertés fondamentales et les Droits de l'homme, tant par l'action barbare des groupes islamiques armés que par la répression brutale qui la combat (32).

(29) Cf. BOTIVEAU (B.), *Loi islamique et droit dans les sociétés arabes*, Karthala-IREMAM, 1993 ; DUPRIET (B.), Entre le droit et la loi. Le juge et le jeu de la normalisation islamique du droit positif, *Droit et cultures*, 1995/2, p. 47.

(30) Sur ce système, cf. MAHIOU (A.), Le contentieux administratif en Algérie, *Revue algérienne des sciences juridiques, économiques et politiques*, 1972, p. 571.

(31) Cf. MAHIOU (A.), La justice administrative en Algérie, in *Le centenaire du décret beylical du 27 novembre 1888 et le contentieux administratif*, CERP, Tunis, 1992, p. 345 ; TAIEB (E.), Le juge algérien et la notion d'indépendance, *Droit et cultures*, 1995/2, p. 123.

(32) Sur le problème plus général de l'État de droit et le monde arabe, cf. A. MAHIOU, (dir.), *L'État de droit dans le monde arabe*, AAN, 1994.

La justice politique

C'est l'innovation complète de la Constitution de 1996 par rapport à ses devancières qui n'avaient jamais prévu de juger le chef de l'État pour quelque acte que ce soit. Certes, la Constitution de 1963 avait prévu la mise en cause du président de la République, mais c'était une responsabilité politique devant l'Assemblée nationale qui pouvait voter une motion de censure à la majorité absolue ; le chef de l'État était alors obligé de démissionner et l'assemblée était automatiquement dissoute (33). La Constitution de 1996 instaure une véritable juridiction, sous le nom de Haute cour de l'État, dont la mission est de juger soit le chef de l'État uniquement pour haute trahison, soit le chef du gouvernement pour crimes et délits dans l'exercice de ses fonctions. Toutefois, elle ne donne aucune autre indication sur sa composition, son organisation, son fonctionnement et les procédures applicables qui sont renvoyés à une loi organique.

Les organes consultatifs

La Constitution de 1996 innove sur ce point, car le Conseil d'État qu'elle vient de créer reçoit un pouvoir consultatif, puisque tout projet de loi doit être soumis à son avis avant d'être déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale (art. 119 *in fine*). Notons par ailleurs que le Haut conseil islamique voit sa mission précisée et sa composition élargie. Il est ainsi invité à « encourager et promouvoir l'*ijtihad* », ce qui devrait imprimer à ses interventions une orientation ouverte et audacieuse, en opposition avec les interprétations conservatrices ou rétrogrades de certains mouvements islamistes. Il ne peut émettre d'avis qu'au regard des prescriptions religieuses, ce qui exclut les prises de position politique et lorsque cet avis lui est demandé, ce qui exclut toute intervention intempestive. Enfin, sa composition élargie à 15 membres ne se limite pas aux spécialistes de théologie puisqu'il doit comprendre les hautes compétences nationales dans « les différentes sciences ». S'agissant du Haut conseil de sécurité, son statut est inchangé mais on connaît le rôle important et décisif qu'il a joué dans le « coup d'État constitutionnel » du 11 janvier 1992 et dans la suite du processus devant mener au rétablissement des institutions constitutionnelles (34).

Pour conclure cette brève note, il est permis de s'étonner du jugement excessivement négatif porté par une bonne partie de la presse française sur cette constitution, en mélangeant confusément ses dispositions et les modes d'action du pouvoir pour faire face au terrorisme (35). Finalement, il y a trois dispositions qui soulèvent des objections majeures (le pouvoir très large de

(33) Cf. art. 56 de la Constitution.

(34) Cf. LAVENUE (J.J.), *Le Haut comité d'État...*, *op. cit.*, p. 1004 et suiv. ; l'armée algérienne et les institutions, *op. cit.*, p. 129 et suiv.

(35) Ainsi un article du *Monde* du 28 novembre 1996 titre : « Le président algérien veut concentrer tous les pouvoirs », tandis que ceux du 27 novembre et des 1^{er} et 2 décembre 1996 parlent de dictature institutionnelle et celui du 26 septembre 1997 revient à la charge, lors des élections législatives, pour dire que le Parlement est réduit à peu de choses. Quant à *Libération*, il répète sans cesse que le président « verrouille » toutes les institutions et la vie politique (16 octobre, 24 novembre et 28 novembre 1996). Or, nous venons de voir que cela est excessif et parfois inexact si l'on s'en tient aux dispositions constitutionnelles.

légiférer par ordonnance, la nomination d'un tiers des membres du Conseil de la nation et surtout le veto que peut exercer celui-ci sur les délibérations de l'Assemblée) car elles constituent des armes puissantes pour tenir en échec la volonté démocratique exprimée par l'Assemblée populaire et accentuer la présidentialisation des pouvoirs (36). Sur les autres points, il y a souvent une clarification et une amélioration des dispositions de la Constitution de 1989, notamment avec la mise en valeur et le perfectionnement des différents contrôles juridictionnels. On peut avoir deux lectures de la nouvelle constitution, l'une plutôt démocratique et l'autre autoritaire, et il faut attendre la pratique pour savoir laquelle des deux tendances va l'emporter ; sans oublier malheureusement que la persistance d'une situation de violences ne peut profiter qu'à la tendance autoritaire, surtout qu'en Algérie, comme dans les autres pays arabes, on est toujours à la recherche des démocrates dont la mission est risquée puisqu'ils sont attaqués des deux côtés, par les islamistes et les pouvoirs en place (37).

(36) Selon l'expression de GOURDON (H.), *op. cit.*, p. 40.

(37) Cf. SALAME (G.), *Démocratie sans démocrates. Politiques d'ouverture dans le monde arabe et islamique*, Fayard, 1994.