

ALGERIE: LA CONSTITUTION ALGERIENNE - EVALUATION DES CHANGEMENTS APRES LA REVISION DE JANVIER 2016¹

RESUME EXECUTIF

Promise lors des manifestations de 2011, la Constitution algérienne a fait l'objet d'une révision substantielle au début de l'année 2016. Adoptée en quelques semaines, elle a refondu l'ensemble du texte constitutionnel tout en maintenant ses caractéristiques politiques principales. Malgré une élaboration fermée qui n'a permis à la population algérienne ni de participer au processus de révision, ni de faire entendre sa voix, le nouveau texte révisé réforme la Constitution en cherchant à l'adapter à une réalité économique et sociale moderne.

Evoquée de façon relativement discrète dans le texte, mais omniprésente dans la vie politique algérienne, les forces de défense et de sécurité continuent d'assumer un rôle majeur dont le texte constitutionnel révisé ne rend qu'insuffisamment compte. La lecture de la Constitution algérienne révisée ne saurait donc se départir de sa dimension politique qui reste difficile à appréhender aujourd'hui.

Le préambule a fait l'objet d'une modernisation, la langue berbère a été reconnue à côté de l'arabe, les droits et libertés fondamentaux ont été développés et enrichis. Le régime politique algérien demeure dominé par l'exécutif (notamment le Président de la République) mais de nombreuses dispositions révisées encadrent à nouveau son fonctionnement.

Si la limitation à deux mandats présidentiels a été réinscrite dans la Constitution, elle s'accompagne de la reconnaissance de nouveaux droits au Parlement ou aux partis politiques qui devrait rendre la vie publique algérienne plus inclusive. Le

Conseil constitutionnel algérien voit également ses prérogatives s'accroître et devenir une véritable juridiction avec la reconnaissance d'un contrôle de constitutionnalité *a posteriori*.

Enfin, la révision renforce ou crée de nouvelles institutions constitutionnelles indépendantes dotées d'un pouvoir décisionnel, telles la Haute instance de surveillance des élections ou la Cour des comptes, ou d'un pouvoir consultatif, tel le Conseil national de droits de l'Homme.

Sans préjuger de l'effectivité de cette révision majeure de la Constitution algérienne, nombre de dispositions nouvelles améliorent sensiblement la compatibilité du nouveau texte aux standards internationaux de la démocratie et de la protection des droits et libertés fondamentaux de la personne humaine. Nombre de dispositions restent cependant des affirmations de principe qui demanderont à être concrétisées et mises en œuvre par des lois organiques à venir.

1. INTRODUCTION

Cette note d'information présente une analyse des grandes lignes de la révision constitutionnelle algérienne annoncée au début du mois de janvier 2016 et adoptée quelques semaines plus tard le 7 février 2016² ainsi que de ses conséquences potentielles sur le système juridique algérien. Elle ne prétend pas mesurer l'intégralité des implications liées à la mise en œuvre de ces nouvelles dispositions, par exemple par le biais des lois organiques, mais fournir une grille de lecture des implications que cette révision de la Constitution devrait

¹ Rédacteur : Xavier Philippe

² Publiée au Journal officiel du 7 mars 2016, disponible sur <http://www.joradp.dz/FTP/jo-francais/2016/F2016014.pdf>

entraîner. L'Algérie a connu plusieurs constitutions depuis son indépendance en 1962. La Constitution actuelle a été adoptée en 1996 et fait l'objet de deux révisions en 2002 et en 2008. Elle a instauré un régime présidentiel fort et un parlement bicaméral dans un contexte d'instabilité, inauguré par le coup de force de l'armée en 1992 et la décennie de la guerre civile algérienne qui perdura jusqu'en 2002. Elle a également repris un nombre important de dispositions de la Constitution précédente de 1989. Le régime constitutionnel et politique algérien a cependant été marqué par les origines de son histoire : il a réservé une place spécifique à l'Armée nationale populaire qui a toujours conservé un droit de regard sur la vie politique et protégé le pouvoir en place contre les mouvances radicales. La révision constitutionnelle de 2016 ne peut donc être appréhendée sans garder à l'esprit ce passé particulier, issu de la crise qui s'est achevée durant la précédente décennie.

2. CADRE JURIDIQUE INTERNATIONAL DE L'ANALYSE

L'Algérie est partie aux principaux instruments internationaux de protection des droits de l'Homme et notamment les Pactes internationaux de 1966 relatifs aux droits civils et politiques ainsi qu'aux droits économiques culturels et sociaux. Elle a également ratifié les principaux instruments régionaux de protection des droits de l'Homme et notamment de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples. La révision de la Constitution engagée par la présidence de la République aligne, sur un certain nombre de points. De surcroît, elle opère une révision de certaines dispositions destinées à répondre – au moins formellement – à des préoccupations nationales relevées lors des manifestations de 2011. S'il est impossible à ce jour de définir avec précision l'impact de la révision constitutionnelle de mars 2016, elle constitue un pas important sur le plan strictement juridique dans la mesure où elle fournit un cadre formel qui n'existait pas auparavant. La référence aux engagements internationaux de l'Algérie dans le texte constitutionnel révisé reste parcimonieuse (article 109). Cependant, sans qu'il n'y ait de référence directe aux conventions internationales multilatérales, nombre de dispositions de la révision, qu'il s'agisse des droits et libertés fondamentaux ou des institutions constitutionnelles chargées de promouvoir les valeurs démocratiques, œuvrent dans le sens de la promotion des éléments fondamentaux de la démocratie.

3. CARACTERE FERME DU PROCESSUS D'ADOPTION

La révision de la Constitution algérienne³ promise par le Président Abd al-Aziz Bouteflika lors des manifestations de 2011 qui prirent place dans le sillage du mouvement des « printemps arabes », a débouché, plus de quatre ans après son annonce, sur la publication d'un texte de révision constitutionnelle, présenté début janvier 2016 par son chef de cabinet, Ahmed Ouyahia. Un mois plus tard, le 7 février 2016, le Parlement algérien a adopté, en présence de 499 parlementaires et à une quasi unanimité (2 votes contre et 16 abstentions), le projet de loi constitutionnelle. Le texte de la Constitution amendée a été publié le 6 mars 2016 au journal officiel donnant lieu à une renumérotation des articles de la Constitution. Le processus a été directif, rapide dès lors que le projet a été publié et a donné lieu à très peu de discussions tant en ce qui concerne la population, qu'en ce qui concerne les parlementaires chargés d'adopter ce texte.

La comparaison de ce processus d'adoption contraste avec le processus qui s'est déroulé en Tunisie voisine et révèle une approche complètement différente de la révision constitutionnelle : alors que le processus tunisien s'est fondé sur une aspiration transformatrice de la société, le processus algérien s'est appuyé sur une approche fermée de la révision, contrôlée par le pouvoir en place, faisant peu de place à l'appropriation par la population algérienne ou ses représentants élus du processus de révision. La révision algérienne s'est plutôt voulue évolutive des aspirations sans bouleversements majeurs et sans débats, c'est-à-dire en phase avec les promesses présidentielles de 2011, même si l'on peut considérer que nombre de dispositions nouvellement adoptées avaient été annoncées dès cette époque. Pendant ces cinq années, le texte constitutionnel est resté en gestation discrète pour resurgir soudainement en 2016. Tous les indices du processus, qu'il s'agisse de sa préparation comme de son adoption, illustrent cette approche fermée du processus. Présenté par ses partisans comme une évolution majeure de la démocratie en Algérie et par ses détracteurs comme un simulacre ou au mieux un amendement en trompe-l'œil, comment appréhender cette révision dont la seule lecture révèle pourtant des modifications importantes ?

³ Si l'origine de la révision doit être attribuée au Président Bouteflika, le processus a connu plusieurs phases de maturation. Dans un premier temps, le projet fut confié à une commission présidée par un Professeur de droit, Azzouz Kerdoun, dont les travaux ont cependant piétiné et qui n'a pas été en mesure d'achever la mission qui lui avait été confiée. Parallèlement, le chef de Cabinet du Président, Ahmed Ouyahia, ancien Premier ministre et ministre d'Etat, fut le véritable artisan du pilotage du processus. Dans un cas comme dans l'autre, il n'y a guère eu d'ouverture sur la société civile ni sur l'opposition. Les consultations qui ont été menées l'ont été soit avec d'anciens Premiers ministres, soit avec des professeurs de droit, soit avec les « forces vives de la Nation » acquises au pouvoir exécutif (partis politiques Front des forces socialistes, Rassemblement pour la culture et la démocratie, Parti des travailleurs). Cette révision présente donc dans ses phases préparatoires une apparence d'ouverture mais elle a, en réalité, été menée de façon unilatérale. Le clan présidentiel a clairement été le maître d'œuvre de ce projet. Si le Président en a été un temps l'initiateur, ses capacités physiques réduites l'empêchent aujourd'hui d'être le seul artisan de cette révision.

4. LES TRAITES PRINCIPAUX DU TEXTE CONSTITUTIONNEL

L'économie générale du texte génère tout d'abord le sentiment d'une recherche d'adaptation de la Constitution à l'évolution du contexte politique et social algérien. Le texte n'est pas remodelé ou amputé de ses dispositions existantes mais développé et enrichi de façon à répondre à une demande de modernisation. Il ne s'agit pas d'une refonte globale du système constitutionnel algérien mais d'une évolution de son contenu que les événements de 2011 ainsi que le souci du pouvoir exécutif de tenir ses engagements ont rendu possible. Un examen combiné des modifications opérées par la révision du texte fondamental permet de relever trois dynamiques différentes:

- D'une part, on relève **une modernisation de la Constitution** par l'emprunt de dispositions qui figurent ou sont inspirées d'autres constitutions : sur ce point, le phénomène de mimétisme n'a pas épargné l'Algérie ;
- D'autre part, on relève **une contextualisation de certaines dispositions** destinées à répondre à des préoccupations spécifiquement algériennes, notamment de la population qui réclame les réformes promises depuis 2011 ;
- Enfin, on relève une forme de **pérennisation du système politico-constitutionnel** actuel en l'adaptant mais également en y intégrant un certain nombre de garde-fous, permettant au pouvoir actuel de conserver le contrôle du processus : ces dispositions sont plus insidieuses car elles ne sont détectables que si on les replace dans le contexte politique algérien.

Cette triple dynamique se retrouve en arrière-plan de l'ensemble des dispositions modifiées. Techniquement, la lecture du texte constitutionnel révisé fait ressortir la dimension globale du processus : peu de dispositions ont échappé à l'adjonction de dispositions qui, pour certaines, peuvent apparaître d'une importance limitée ou symbolique ; en revanche, d'autres font apparaître des mécanismes ou des institutions nouvelles. Il faut souligner que la révision du texte constitutionnel représente une révision additive, c'est à dire qui ajoute des dispositions sans en retrancher : le texte a été enrichi mais n'a pas perdu son ossature antérieure : il restera à déterminer si les dispositions nouvelles posséderont un impact réel sur les institutions et les mécanismes plus anciens.

4.1. LE PREAMBULE

Le préambule aurait pu rester à l'écart de la révision mais sa portée symbolique et la volonté des promoteurs de la révision

d'ancrer cette évolution dans l'histoire constitutionnelle algérienne en ont décidé autrement.

Sa lecture révèle trois éléments caractéristiques :

- Le premier repose sur l'emploi d'un vocabulaire historiquement situé qui réaffirme les valeurs fondamentales de l'indépendance nationale (Front de libération nationale, armée de libération nationale, armée nationale populaire) tout en rajoutant la volonté d'intégrer les derniers événements historiques qui ont frappé l'Algérie dans les années 1990 : le rôle central de l'armée⁴ y est réaffirmé à côté des institutions civiles et de la séparation des pouvoirs. Les termes de reconstruction, de réconciliation font leur apparition ainsi que l'idée d'une plus grande intégration des catégories sociales ou d'âge jusqu'alors exclues ;
- Le deuxième élément place ces valeurs dans une perspective de développement intergénérationnel en fondant le pacte constitutionnel sur le passé et le présent mais également sur un avenir intégrant les perspectives de développement durable. La révision constitutionnelle apparaît d'une certaine façon comme un rattrapage des retards et des erreurs passées ;
- Enfin, le troisième élément repose sur la valeur constitutionnelle conférée à ce préambule qui implique son opposabilité et sa justiciabilité. De façon intéressante, la constitutionnalisation – comme en Tunisie – lui donne une dimension plus importante.

Toutefois, le langage littéraire de ce préambule ainsi que nombre de ses dispositions programmatiques amènent à s'interroger sur la place réelle qu'il occupera dans l'interprétation du texte constitutionnel. Nombre des dispositions ajoutées dans ce cadre se limite souvent à des formules déclaratives ou d'intention sans créer de réelles obligations juridiques pour les pouvoirs publics. L'aspect parfois lyrique du texte est compensé par une faiblesse de la densité normative du contenu. Il faut néanmoins souligner que la révision du préambule donne le ton général de la révision opérée et se réfère aux principales modifications qui font l'objet de la révision de la Constitution. Il n'est pas certain que son opposabilité soit d'une grande utilité pratique.

4.2. LES PRINCIPES GENERAUX DE LA SOCIETE ALGERIENNE

La révision constitutionnelle inscrit deux nouveaux points dans la loi fondamentale algérienne. La reconnaissance de la langue berbère comme langue officielle, d'une part (article 4) ; la réaffirmation de principes de fonctionnement de l'Etat intégrant la prise en compte de l'environnement et du

⁴ Le projet initial de révision présenté début janvier 2016 ne contenait pas de référence développée relative à l'armée nationale populaire. Deux paragraphes ont été ajoutés lors de l'adoption de la réforme qui réaffirment le rôle central de l'armée contre les menaces extérieures mais également le renforcement de la cohésion nationale et l'esprit de solidarité entre le peuple et son armée. (v. Journal officiel de la République algérienne du 6 mars 2016 n°14 p. 5).

développement durable ainsi que la lutte contre les dérives du système politique (article 9).

La reconnaissance constitutionnelle de la langue berbère (*Tamazight*) à côté de la langue arabe constitue la satisfaction d'une revendication ancienne pour cette communauté qui demandait cette officialisation de longue date. La révision opère cette reconnaissance tout en réaffirmant la suprématie de la langue arabe comme langue officielle et comme langue d'Etat (article 3). La révision procède donc à une double affirmation du rôle et de la place des langues officielles. Cette innovation avait été notamment à l'origine de manifestations il y a plusieurs années et se voit donc concrétisée. Cet aspect de la réforme n'est pas négligeable même s'il est davantage psychologique et symbolique que le véritable pivot d'une transformation sociale profonde. La Constitution crée par ailleurs une « académie de la langue Tamazight » visant à concrétiser son statut de langue officielle.

Le second point de la révision constitutionnelle touchant les principes généraux de la société algérienne repose sur l'adjonction ou la réaffirmation des mots ou de dispositions destinées à réaffirmer le rôle du peuple et de l'Etat dans la perspective d'une société en permanente évolution (article 9). Au rang des premiers principes, on retrouve des préoccupations qui avaient nourri les manifestations de 2011 : promotion de la justice sociale, élimination des disparités régionales, diversification de l'économie. Ces objectifs ne sont pas précisément définis : ils visent à répondre à un besoin de rapprochement entre les citoyens et leurs institutions. Mention spéciale doit être faite en matière de lutte contre toutes les formes de criminalité économique autant dans le secteur privé que dans l'administration publique. Il s'agit d'une préoccupation récurrente.

En ce qui concerne l'Etat, la révision constitutionnelle ajoute certaines dispositions qui favorisent le développement durable et la protection des ressources naturelles en (ré)affirmant certaines valeurs fondamentales telles que la séparation des pouvoirs et la démocratie participative au sein des collectivités locales (article 15). Une nouvelle disposition mérite une mention particulière car elle a suscité de nombreuses discussions au sein de la communauté algérienne expatriée. La révision constitutionnelle rappelle le lien de rattachement des citoyens algériens à leur patrie et réaffirme la protection de leurs droits mais elle ajoute également une disposition par laquelle ces citoyens expatriés demeurent responsable et contribuable au développement de leur pays d'origine (article 27). Il est difficile de déterminer précisément comment cette contribution s'opérera mais la révision en permet la mise en œuvre.

4.3. LES DROITS ET LIBERTES

Le Chapitre relatif aux droits et libertés fait l'objet de nombreuses modifications qui s'inscrivent dans la lignée des promesses faites au peuple algérien lors de l'annonce de la révision constitutionnelle. La rationalité des modifications ne peut être recherchée dans un quelconque lien entre les articles modifiés mais plutôt dans une volonté d'englober cette série de promesses.

On y trouve plusieurs catégories d'adjonctions :

- En premier lieu, on relève l'ajout ou la modification de droits individuels ainsi que de leur régime juridique : la parité homme-femme sur le marché de l'emploi ainsi que la promotion des femmes dans les postes de responsabilité au sein du secteur public comme du secteur privé (article 36), le rôle de la jeunesse dans la construction du pays (article 37), la répression de toute forme de traitement cruel, inhumain ou dégradant (article 40), la liberté d'exercice du culte (article 42), la liberté de l'investissement et du commerce ainsi que le rôle de l'Etat en matière de concurrence et de protection des consommateurs (article 43), la protection des libertés académique et de la recherche (article 44), le droit à la culture (article 45), l'interdiction de porter atteinte à la vie privée sans autorisation de l'autorité judiciaire ainsi que la protection des données personnelles (article 46), la liberté de manifestation pacifique (article 49), la liberté de communication écrite, orale et audiovisuelle y compris sur les réseaux sociaux sans forme de censure préalable pourvu que les droits et libertés d'autrui soient préservés et que l'exercice de ces droits se fasse dans le respect de la loi et des constantes et valeurs religieuses, morales et culturelles de la nation, le droit à l'information des citoyens dans le respect des droits d'autrui (article 50). L'ensemble de ces modifications illustre le triptyque des objectifs « modernisation-contextualisation-pérennisation » mentionné plus haut ;
- En deuxième lieu, on relève également la modification de certains droits politiques tels la reconnaissance de droits spécifiques pour les partis politiques (article 52) (liberté d'opinion, d'expression et de réunion, temps d'antenne dans les médias en proportion de leur représentativité, la possibilité d'un financement public en rapport avec leur représentation au Parlement, la reconnaissance de l'alternance démocratique) ;
- En troisième lieu, on trouve également l'affirmation de garanties judiciaires contre les atteintes qui pourraient être portées à certains droits notamment en matière de restriction à la liberté de circulation ou de résidence, en matière de procès équitable et de droits de la défense (article 56), en matière d'assistance judiciaire et de détention provisoire et contre les arrestations arbitraires. Les droits minima des personnes gardées à vue (droit à un avocat, droit à un examen médical pour les mineurs) sont également prévus (article 57, article 60) ;
- En quatrième lieu, on relève également l'affirmation du principe d'égalité en matière d'accès aux emplois publics avec toutefois une réserve de nationalité exclusive pour les postes de haute responsabilité politique ou publique, qui exclut donc les binationaux (article 63) ;
- En cinquième lieu, on trouve toute une série de dispositions mettant à la charge de l'Etat la réalisation de certains droits économiques et sociaux ainsi que la réalisation de droits environnementaux : ceci concerne l'enseignement public, l'accès au logement, le droit à la santé des plus démunis, le droit

à un environnement sain et la préservation de l'environnement, le droit à la sécurité sociale, l'interdiction du travail des enfants de moins de 16 ans, la mise en place de politiques publiques d'emploi et de développement de l'apprentissage, la protection des droits de la famille et la protection de l'enfance ainsi que des personnes vulnérables et âgées (articles 65 à 72).

Cette évolution du catalogue des droits et libertés s'inscrit dans la volonté de renforcer formellement les droits et libertés existants. Cette évolution rapproche la Constitution algérienne de nombreux standards internationaux en matière de protection des droits fondamentaux de la personne humaine, notamment à l'égard des Pactes internationaux onusiens de 1966 relatifs aux droits civils et politiques et aux droits économiques culturels et sociaux. Le texte révisé de la Constitution algérienne offre également une meilleure précision du régime juridique des certains droits et libertés qui étaient antérieurement reconnus sans pour autant être précisés. Les progrès doivent être constatés sur ce chapitre.

En revanche, la formulation de la protection des droits et libertés semble encore insuffisante en matière de consécration des droits. Nombre de droits reconnus constitutionnellement voient leur régime juridique concret renvoyé à la loi sans véritable encadrement précis : en d'autres termes, la Constitution se limite à une énumération sans que le législateur ne soit contraint dans un cadre constitutionnel précis pour déterminer le régime juridique à mettre en œuvre. Ceci peut vider certains droits de leur substance.

Par ailleurs, nombre de droits reconnus n'ont qu'un caractère programmatique et ne comporte pas véritablement d'obligation concrète. L'article 37 relatif au rôle de la jeunesse est emblématique sur ce point : il ne comporte qu'une déclaration d'intention dans obligation de résultat. D'une façon générale, le vocabulaire employé par les dispositions révisé est plus incitatif que prescriptif et permettrait en tout état de cause à un juge d'écarter telle ou telle obligation si celle-ci n'était pas remplie sur l'analyse sémantique de l'article protégeant le droit ou la liberté. La révision reste dans cette perspective en deçà des espérances de la population dans la mesure où elle développe plutôt des « droits programmatiques » dont la mise en œuvre pourrait s'avérer progressive sans qu'une limite de temps ne soit véritablement fixée.

4.4. LES DEVOIRS

La Constitution algérienne comporte un chapitre sur les devoirs qui a fait l'objet d'ajouts confirmant la volonté de l'Etat et des constituants de lutter contre certains fléaux de société. Le premier ajout concerne l'égalité devant l'impôt et la lutte contre l'évasion fiscale et la fuite de capitaux (article 78). Il rejoint la préoccupation des autorités de lutter contre la corruption qu'elle touche les sphères publiques ou privées ainsi que les risques subséquents qui y sont liés.

Cette exigence est d'autant plus importante que l'Algérie est confrontée à une crise économique liée à la baisse du prix de vente des matières premières ainsi que d'une collusion entre les milieux politiques et économiques régulièrement dénoncée par les médias. Le second ajout peut apparaître mineur puisqu'il concerne l'obligation de solidarité

intergénérationnelle entre parents et enfants et réciproquement sous peine de poursuite (article 79). Sans épiloguer sur cette disposition, on constate une judiciarisation de cette obligation qui aurait pu ne figurer que dans une loi.

4.5. L'ORGANISATION DES POUVOIRS

L'organisation des pouvoirs a fait l'objet d'une réforme apparemment profonde puisque le texte révisé revient sur certaines modifications constitutionnelles antérieures et tente un rééquilibrage entre les pouvoirs exécutif et législatif, tout en confiant à l'autorité juridictionnelle de nouvelles responsabilités et un nouveau rôle à la Cour constitutionnelle.

4.5.1. LE POUVOIR EXECUTIF

L'Algérie connaît un régime politique de type semi-présidentiel fort avec un exécutif bicéphale au sein duquel le Président de la République apparaît dominant. La révision constitutionnelle ne remet pas en cause cet équilibre au profit du Président de la République mais revient sur certaines dérives antérieures qui avaient été à l'origine des manifestations de 2011.

Le Président de la République algérienne doit jouir exclusivement de la nationalité algérienne et être né de père et de mère algérienne et, s'il est marié, attesté de la nationalité d'origine algérienne unique de son conjoint. Il doit de surcroît avoir résidé en Algérie durant les 10 dernières années précédant sa candidature (article 87). Cette exigence de nationalité exclusive n'est pas unique en droit constitutionnel comparé. La révision renforce cependant considérablement cette exigence d'exclusivité jusqu'à l'étendre à la nationalité du conjoint. Cette disposition de la révision a également suscité de vives critiques chez les binationaux algériens qui l'ont perçu comme un signe de défiance supplémentaire de l'Etat algérien à leur égard. Le résultat n'en aboutit pas moins à exiger des candidats à la présidence de la République des critères de nationalité extrêmement exigeant. Ces dispositions excluent également les citoyens algériens qui auraient exercé des activités à l'extérieur de l'Etat et auraient résidé à l'étranger comme les diplomates ou les représentants d'organisations internationales.

L'un des aspects majeurs de la révision constitutionnelle – même si le texte est extrêmement bref – repose sur la limitation du nombre des mandats présidentiels (article 88). Cette limitation qui existait originairement puis avait été levée par le Président Bouteflika a donc refait surface et remise en place par celui qui l'avait lui-même écartée. Le retour de cette limitation constitutionnelle répond à une critique récurrente qui avait perçu cette levée de la limitation comme une forme de pérennisation quasi-monarchique du pouvoir. Ce sentiment avait encore été amplifié par la santé déficiente du chef de l'Etat qui avait perçu le danger de la réélection permanente. En limitant à deux mandats de 5 années la possibilité pour le même candidat de se présenter, la révision constitutionnelle opère un retour vers une solution plus sage. Cette limitation du nombre des mandats a également été renforcée par une « clause d'éternité » qui interdit la révision constitutionnelle de

la rééligibilité une seule fois.⁵ Présentée comme une mesure phare, cette disposition révisée replace la Constitution algérienne dans une situation plus conforme aux exigences essentielles de la démocratie.

Les autres dispositions relatives au Président de la République modifiées par la révision constitutionnelle ne bouleversent pas fondamentalement son rôle prépondérant au sein du système politique algérien. Il y est précisé qu'il est le chef *des* armées, c'est à dire de toutes les composantes des forces de défense (article 91). Il nomme également le Premier président de la Cour suprême (c'est à dire la juridiction suprême de l'ordre judiciaire) ainsi que les autres postes judiciaires qui sont déterminés par la loi (article 92). La révision constitutionnelle a également ajouté une exigence supplémentaire de consultation de la majorité parlementaire pour la nomination du premier ministre. Si l'on peut considérer que cette nouvelle exigence implique une plus grande concertation sur le choix de la nomination du Premier ministre, en aucun cas, il ne s'agit d'une obligation contraignante pour le Président mais d'une simple indication.

La révision constitutionnelle conforte par ailleurs le Premier ministre dans son rôle de chef du gouvernement mais également de deuxième tête de l'exécutif. Si le rôle du Président reste largement dominant, le couple « Président de la République - Premier ministre » n'est pas fondamentalement bouleversé par la révision constitutionnelle (article 93). Une relation de confiance doit s'établir entre le Président et son Premier ministre qui est chargé de la mise en œuvre du *Plan d'action du gouvernement* représentant son programme (article 94). Ce programme engage le Premier ministre et son gouvernement pour lequel il doit recevoir l'approbation du Parlement, faute de quoi il doit présenter sa démission. En cas de refus d'approbation du nouveau plan d'action par un nouveau Premier ministre, la chambre basse (Assemblée Populaire Nationale/APN) est dissoute (articles 95 & 96). Le Premier ministre est également chargé de la coordination du gouvernement ainsi que de l'exécution des lois. La révision impose également l'obligation annuelle de présenter une déclaration de politique générale sur laquelle le Premier ministre et son gouvernement doivent obtenir la confiance (article 98). On remarque également que le Premier ministre se voit expressément attribuer certaines prérogatives traditionnelles par la révision : il préside les réunions du gouvernement et signe les décrets exécutifs (article 99). Le Premier ministre reste donc lié au Président de la République mais de leurs relations mutuelles peut naître un équilibre profondément différent selon les titulaires de la charge et leurs conceptions de l'exercice du pouvoir exécutif.

La révision constitutionnelle inclut également dans ce panorama toute une série de dispositions qui règlent les situations intérimaires et les situations de crise. Ainsi la question de l'empêchement et de la vacance de la présidence de la République sont elles organisées de façon à empêcher toute forme de pérennisation. De même, un nouvel article relatif à la situation des candidats à l'élection présidentielle encadre précisément les conditions de retrait de candidature à

la présidence de la République. Par ailleurs, la mise en œuvre des pouvoirs de crise inclut de façon plus large les représentants du pouvoir législatif dans la phase de consultation préalable à la mise en œuvre de ces pouvoirs (articles 93, 94 & 95). Toutefois, cet élargissement de la consultation ne doit pas abuser : la décision reste bien du ressort final du Président de la République.

4.5.2. LE POUVOIR LEGISLATIF

La révision constitutionnelle intègre également certaines modifications relatives au pouvoir législatif. Si l'essentiel de l'équilibre est conservé dans le texte révisé, certaines avancées notables méritent d'être soulignées.

- En premier lieu, la révision constitutionnelle intègre un **statut de l'opposition parlementaire** et lui reconnaît des droits concrets (sans que l'on sache si elle intègre un ou plusieurs groupes d'opposition). Y figure la liberté d'opinion, d'expression et de réunion, le bénéfice d'aides financières, la participation effective aux travaux législatifs, la participation au contrôle de l'action gouvernementale, une représentation appropriée dans les organes des deux chambres du Parlement, la saisine du Conseil constitutionnel, la participation à la diplomatie parlementaire (article 114). Une séance mensuelle est aussi réservée pour débattre de l'ordre du jour présenté par un ou des groupes d'opposition au Parlement. Cette disposition participe d'une tendance plus générale à reconnaître de tels droits constitutionnels à l'opposition et a pu être inspirée par d'autres Constitutions de pays voisins. La solution algérienne se situe dans une position médiane où les droits reconnus sont limitativement énumérés mais devraient permettre, s'ils sont mis en œuvre, à l'opposition de jouer son rôle ;
- En deuxième lieu, la révision intègre une disposition sur la **situation des parlementaires changeant d'affiliation à un parti politique en cours de mandat** (article 117). Le texte révisé intègre deux innovations majeures. D'une part, le mandat parlementaire exige la consécration de ce dernier à l'exercice de son mandat. Sans aller jusqu'à interdire à un parlementaire de se consacrer à d'autres activités, celles-ci ne peuvent être que marginales et ne peuvent jamais inférer sur le travail parlementaire. Si le parlementaire ne satisfait pas à ses obligations, des sanctions peuvent être prononcées à son encontre. Cette disposition devrait normalement empêcher toute double activité sous peine de sanctions. D'autre part, le parlementaire qui quitte volontairement le parti politique sous la bannière duquel il a été élu pour en rejoindre un autre est déchu de plein droit. En revanche, si le parlementaire est exclu ou démissionne de son parti pour rester indépendant, il conserve son mandat en qualité de

⁵ En revanche, si l'article 212-8 prévoit l'interdiction de modification de la réélection du Président de la République une seule fois, il n'interdit pas la modification de la durée du mandat qui est aujourd'hui de cinq ans.

député non-affilié. Cette solution a le mérite de la clarté et d'empêcher – au moins théoriquement – les marchandages politiques ;

- En troisième lieu, on relève certaines **modifications** d'ordre apparemment technique, mais **qui peuvent avoir** – au moins en apparence - **une incidence sur le fonctionnement du pouvoir législatif**. Ainsi, le mode d'élection de la chambre haute (Conseil de la Nation) est modifié afin de représenter toutes les circonscriptions sur une base égalitaire de deux représentants (article 118), les commissions permanentes peuvent créer des missions temporaires d'information (article 134), la durée de la session parlementaire est fixée à 10 mois et susceptible de prorogation (article 135). L'initiative des propositions de lois appartient concurremment aux deux chambres et doit être présentée par au moins vingt parlementaires appartenant à la chambre qui porte la proposition (article 136). La procédure législative intègre également un ordre de priorité d'examen, un mécanisme de résolution des conflits en cas de désaccord entre les deux chambres ainsi que le dernier mot à la chambre basse (APN) avec possibilité de retrait (article 138). Le domaine de la loi est élargi à la procédure administrative (article 140). Les lois organiques doivent être adoptées à la majorité absolue des membres de chacune des chambres (article 141). Enfin, on relèvera deux autres modifications techniques qui pourraient avoir une certaine importance. La première concerne la possibilité constitutionnellement offerte au président de « légiférer par ordonnance » pendant les vacances parlementaires sur des questions urgentes (article 142). Cela revient à encadrer davantage ce pouvoir qui existait antérieurement mais en le laissant subsister. Le deuxième concerne l'extension de l'autorisation de ratification des traités en ce qui concerne les accords bilatéraux ou multilatéraux relatifs aux zones de libre-échange, aux associations et aux intégrations économiques (article 149).

4.5.3. LE POUVOIR JUDICIAIRE

Les dispositions de la révision relative au pouvoir judiciaire intègrent des précisions complémentaires à celles existantes antérieurement. Du point de vue formel, l'ensemble des modifications renforce le statut du pouvoir judiciaire en termes d'indépendance et d'impartialité et confie au Président de la République le rôle de gardien de cette indépendance (article 156). Le texte intègre certaines dispositions qui renforcent les garanties judiciaires (double degré de juridiction en matière pénale : article 160). L'avocat voit son statut constitutionnel consacré (article 170) ainsi que – ceci est plus original – le Tribunal des conflits, c'est à dire l'organe juridictionnel chargé de départir les compétences juridictionnelles entre l'ordre judiciaire et l'ordre administratif (article 171). Le Conseil supérieur de la magistrature voit également son statut renforcé par la reconnaissance constitutionnelle de son autonomie administrative et financière (article 176).

4.6. LES INSTITUTIONS DE CONTROLE

Un aspect important de la révision constitutionnelle a porté sur la rénovation ou la création de nouvelles structures de contrôle de ce que l'on pourrait baptiser les « institutions de soutien à la démocratie ». Ces institutions restent cependant virtuelles tant qu'elles n'ont pas été mise en place et qu'elles n'ont pas démontré leurs capacités à remplir les fonctions qui leur ont été attribuées.

4.6.1. LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Bien que le Conseil constitutionnel ne soit pas une institution nouvelle, le texte de la révision constitutionnelle a profondément remodelé cette institution qui représente à la fois le gardien de la Constitution, le juge électoral des élections nationales (présidentielles et législatives) ainsi que celui des opérations référendaires. La révision précise qu'il s'agit d'une institution indépendante dotée de l'autonomie administrative et financière (article 182).

Il est maintenant composé de 12 membres au lieu de neuf antérieurement : un nouveau membre est nommé par le Président de la République et deux par les Cours suprêmes (un de chaque ordre) (article 183). Si l'on peut relever une volonté de plus grande judiciarisation de l'institution également détectable dans les qualités requises pour en être membre (article 184), le Président de la République conserve le pouvoir de nomination du Président de l'institution et du Vice-Président qui demeurent des postes-clef. Il faut également souligner que si une expérience professionnelle de 15 ans et un âge minimum (40 ans) sont requis, les qualités de juriste ne sont pas exigées pour les membres ayant exercé une « haute fonction de l'Etat ». Les membres du Conseil constitutionnel bénéficient de l'immunité juridictionnelle (article 185) et ne peuvent exercer d'autres activités parallèles : toutes les fonctions, mandats et activités doivent cesser lors de leur entrée en fonction (article 183).

Les compétences du Conseil constitutionnel ont été profondément remaniées par la révision constitutionnelle. Il peut être saisi en tant que gardien de la Constitution de deux manières. Il peut tout d'abord l'être dans le cadre d'un contrôle a priori des textes adoptés par le pouvoir législatif (lois organiques, lois ordinaires) ou par le pouvoir exécutif (règlements, traité signé mais non encore ratifié). Il peut également être saisi a posteriori d'une question de constitutionnalité dans le cadre d'un litige de droit commun lorsque les droits et libertés constitutionnellement garantis si l'issue du litige en dépend. Cette nouvelle compétence (article 188) constitue un bouleversement profond qui transforme formellement le Conseil constitutionnel en une juridiction constitutionnelle.

L'autorité des avis et décisions rendus par le Conseil constitutionnel est également affectée par la révision. Alors que le texte de la Constitution semble toujours opérer une distinction entre avis et décision (ce qui se conçoit normalement car les avis n'imposent pas la prise de décision ultérieure), l'article 191 in fine prévoit que « les avis et décisions du Conseil constitutionnel sont définitifs. Ils s'imposent à l'ensemble des pouvoirs publics et aux autorités administratives et juridictionnelles ». Cette phrase confirme donc le caractère d'autorité de chose jugée des décisions et avis rendus par le Conseil constitutionnel, même si techniquement il peut subsister des différences entre avis et

décisions, le résultat risque d'être identique. Cette réforme semble inspirée du système français modifié après la révision constitutionnelle de juillet 2008 ainsi que du système mis en place par la Constitution tunisienne de janvier 2014. Cela ne signifie pas cependant que l'inspiration donnera les mêmes résultats et la révision algérienne pourra déboucher sur une forme de contrôle de constitutionnalité adaptée à son contexte. Le texte n'est cependant pas suffisant pour pouvoir prédire quelle sera la physionomie de la juridiction constitutionnelle. Cet aspect de la révision reste cependant une avancée remarquable au regard du système existant antérieurement.

4.6.2. LA COUR DES COMPTES

La révision a également reconnu l'indépendance de la Cour des comptes et lui a confié en plus des missions traditionnelles, le contrôle *a posteriori* des capitaux marchands de l'Etat, ainsi que l'obligation de contribuer au développement de la bonne gouvernance et de la transparence dans la gestion des finances publiques. Son rapport annuel devra également être communiqué à l'ensemble des autorités législatives et exécutives (article 192).

4.6.3. LA HAUTE INSTANCE INDEPENDANTE DE SURVEILLANCE DES ELECTIONS

La révision constitutionnelle a également innové en créant un nouveau chapitre intitulé « de la surveillance des élections » dédié à la mise en place de mécanismes de surveillance et de contrôle des élections ainsi que du suivi des opérations électorales. A la différence d'autres Etats ayant créé des autorités constitutionnelles indépendantes chargées de l'organisation et de la surveillance des élections, le système mis en place par la révision constitutionnelle repose sur une division des tâches : l'organisation des élections demeure du ressort des pouvoirs publics tandis que la surveillance est confiée à cette nouvelle institution qu'est la Haute instance de surveillance des élections. La Haute instance se voit confier une double mission. D'une part, elle est chargée de veiller à la transparence et la probité des élections de la convocation du corps électoral jusqu'à la proclamation provisoire des résultats du scrutin. Elle effectue ici une mission de surveillance et probablement de dénonciation d'irrégularités (une loi organique doit préciser les modalités d'application). D'autre part, dans sa formation permanente, elle est chargée d'une fonction de contrôle et de supervision des listes électorales, de proposition d'amélioration des dispositions législatives et réglementaires ainsi que de l'organisation de formations à destination des formations politiques sur la surveillance du scrutin et la formulation de recours. (article 194).

La nouvelle architecture d'organisation et de surveillance des élections mise en place par la révision constitutionnelle constitue un progrès dans la mesure où une autorité constitutionnelle indépendante est chargée de contrôler les opérations électorales. La composition de la Haute instance de surveillance reste dans son intégralité issue de nominations opérées par le Président de la République (magistrats et personnalités indépendantes). Cependant, à la différence du choix retenu dans d'autres pays, l'organisation des élections reste de la compétence de l'exécutif et non d'une autorité constitutionnelle indépendante. Il restera à déterminer si cette évolution représentera un réel progrès et si les moyens

nécessaires seront confiés à l'instance pour qu'elle remplisse la mission qui lui a été confiée.

4.6.4. LES INSTITUTIONS CONSULTATIVES

La révision constitutionnelle a également créé de nouvelles institutions à vocation consultative dans des domaines relevant des attentes générées par les manifestations de 2011. La révision a ainsi créé un *Conseil national de droits de l'Homme* chargé d'effectuer une mission de surveillance, d'alerte précoce et d'évaluation en matière de respect des droits de l'Homme. Le Conseil exerce un triple rôle de surveillance au besoin en déclenchant une action devant les juridictions si son action n'a pas été suivie d'effet, d'éducation et de promotion de protection des droits de l'Homme ainsi que de proposition et de recommandations. Il publie un rapport annuel qui est rendu public (article 199). La création d'un Conseil national des droits de l'Homme par la Constitution correspond à un progrès et permet d'instituer une instance de dialogue et de proposition. Dans le texte, le rôle de ce Conseil lui permet d'agir pour que les violations constatées puissent être corrigées ou stoppées. Il restera à suivre la mise en place de cette nouvelle institution pour pouvoir mesurer son efficacité.

D'autres institutions consultatives sont également créées. Le *Conseil supérieur de la Jeunesse* chargé des questions relatives aux besoins de la jeunesse (articles 200 & 201) et qui constitue une réponse aux manifestations de 2011. Est également créé un *Organe national de prévention et de lutte contre la corruption* chargé de proposer et de contribuer à animer une politique globale de prévention de la corruption, de consacrer les principes de l'Etat de droit et de refléter l'intégrité, la transparence et la responsabilité dans la gestion des biens et des deniers publics (articles 202 & 203). Est également créé un *Conseil national économique et social*, cadre de dialogue, de concertation et de proposition dans le domaine économique et social. Il conseille le gouvernement et a notamment pour mission d'offrir un cadre de participation et de dialogue ainsi que de formuler des propositions (articles 204 & 205). Enfin est créé un *Conseil national de la Recherche Scientifique et des Technologies* chargé de promouvoir la recherche dans les domaines scientifiques et technologiques, de proposer des mesures de développement en la matière et d'évaluer les dispositifs nationaux de valorisation des résultats de la recherche au profit de l'économie nationale et du développement durable (articles 206 & 207).

L'ensemble de ces institutions ont désormais un statut constitutionnel même si nombre de leurs attributions sont – comme l'indique leur titre – consultatives. Il restera à observer et analyser leurs modes de fonctionnement pour déterminer si les intentions du constituant ont été respectées.

5. CONCLUSION

La révision constitutionnelle algérienne de 2016 peut être appréhendée de différentes façons. Si le contenu du texte révisé donne le sentiment d'une plus grande harmonie et d'une plus grande cohérence avec les objectifs d'une démocratie, nombre de questions demeurent en suspens et constituent des sources d'interrogations.

Du point de vue de la procédure d'adoption, le caractère fermé et rapide du processus laisse planer quelques doutes sur

A PROPOS DE DEMOCRACY REPORTING INTERNATIONAL

l'adéquation des dispositions constitutionnelles révisées aux attentes de la population. L'idée d'un partage et d'une appropriation de la Constitution par le peuple algérien n'a pas été de mise. L'ancrage de la révision dans les mentalités et la culture juridique reste donc à conquérir. L'avenir permettra de déterminer si ce mode d'adoption donne le sentiment au peuple algérien que ses demandes ont été entendues.

Du point de vue de la substance de la révision, s'il est difficile de critiquer abstraitement le résultat du texte proposé dans la mesure où les initiatives proposées s'orientent dans une direction qui favorise un meilleur équilibre des pouvoirs, il faut également souligner quelques traits qui conditionnent le succès et l'effectivité de la réforme à ses conditions de mise en œuvre.

D'une part, le Président de la République reste le maître d'œuvre de l'architecture constitutionnelle et du système politique en général. Il reste le garant, il nomme, il arbitre. En cas de dissension, il conserve la main sur l'ensemble des institutions politiques et peut résoudre la crise en sa faveur. Si la révision a fait apparaître de nouveaux acteurs institutionnels, ils possèdent un rôle consultatif mais non décisionnel. D'autre part, nombre de principes et de compétences sont affirmées tout en renvoyant à la loi organique ou ordinaire, le soin de déterminer avec précision le mode de fonctionnement des institutions.

La mise en œuvre des dispositions révisées sera aussi importante que la révision elle-même et conditionnera le succès des innovations institutionnelles et relationnelles intégrés dans le nouveau texte constitutionnel. Ceci laisse également une marge de manœuvre importante aux pouvoirs exécutif et législatif. Le devenir de la révision ne s'arrête donc pas au changement de texte constitutionnel mais à la mise en œuvre de ses nouvelles dispositions. Enfin, il ne faut pas ignorer le rôle joué par les forces de défense dans le fonctionnement du régime politique algérien. Le préambule a rappelé l'importance de ces forces de défense pour le fonctionnement du régime politique algérien. Si le Président de la République reste le garant de la nation, quel rôle les forces de défense seront amenées à jouer dans ce panorama ? La question n'est pas tranchée mais elle mérite au moins à ce stade d'être posée.

Democracy Reporting International (DRI) est une organisation à but non-lucratif, indépendante et non partisane, ayant son siège à Berlin, en Allemagne. DRI soutient la participation politique des citoyens, ainsi que la redevabilité des organes gouvernementaux et le développement d'institutions démocratiques dans le monde entier. DRI appuie les processus locaux de promotion du droit universel des citoyens à participer à la vie politique de leur pays, conformément à ce qui est stipulé dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

<http://www.democracy-reporting.org/>
info@democracy-reporting.org



Cette publication est financée par l'Union européenne. Les opinions exprimées dans cette publication ne reflètent pas nécessairement celles de la Commission européenne.