

# ALGERIE: LA RÉFORME CONSTITUTIONNELLE DE 2016 ET SES CONSÉQUENCES SUR LE CADRE JURIDIQUE DES ÉLECTIONS<sup>1</sup>

## RÉSUMÉ EXECUTIF

Malgré un processus d'élaboration fermé, la réforme constitutionnelle de mars 2016 se voulait plutôt ambitieuse. En effet, elle a ainsi concerné 102 articles sur les 218 que compte désormais la loi suprême algérienne, avec, pour 67 d'entre eux, des implications directes dans le système de représentation démocratique, le cadre électoral ou encore le domaine des libertés et droits fondamentaux. Parmi ces nouvelles dispositions de 2016, on notera notamment que : i) les deux commissions, chargées de surveiller et superviser le processus électoral sont remplacées par une institution constitutionnelle et indépendante, la Haute instance indépendante de surveillance des élections (HIISE) ; ii) le Conseil constitutionnel voit son rôle de juge électoral confirmé ; iii) un statut d'opposition parlementaire est créé, lui reconnaissant désormais plusieurs droits concrets. Aussi, et bien que cette réforme attende toujours que certaines des nouvelles dispositions soient traduites dans un véhicule législatif, deux lois organiques importantes, la première relative au régime électoral et la seconde à l'HIISE, ont été récemment adoptées puis publiées au Journal officiel en août 2016, permettant alors de dessiner les contours du nouveau cadre électoral algérien.

Toutefois, une étude attentive du cadre juridique électoral laisse toujours apparaître plusieurs limites :

- Malgré le déficit de confiance de la part d'une partie des acteurs du processus démocratique envers les autorités nationales et la demande de création d'une administration électorale indépendante en charge de toutes les étapes du cycle, l'organisation des scrutins reste une prérogative du gouvernement. La création de l'HIISE a certes permis une avancée en termes de surveillance des élections, toutefois cette dernière ne joue aucun rôle dans l'organisation même des scrutins.
- Le cadre électoral reste incomplet en termes d'élections démocratiques, puisque notamment les garanties de transparence des opérations de vote ainsi que celles de compilation et de traçabilité des résultats ne sont toujours pas inscrites dans la loi. Les représentants des partis politiques/candidats n'ont pas accès, en qualité d'observateurs, à toutes les étapes du processus électoral et aux structures de l'administration électorale, notamment les différentes commissions électorales mises en place lors de la compilation des résultats. En outre, la loi ne fait jamais référence à la publication systématique, au niveau central, des procès-verbaux de dépouillement de chaque bureau de vote, alors même que cette publication est essentielle afin de garantir la transparence des scrutins et l'accès de tous à l'information, particulièrement avant le début de la période des recours.
- Le cadre juridique algérien ne prévoit toujours pas d'observation citoyenne non-partisane des élections, élément pourtant clef en termes de transparence des scrutins. Cette activité semble être considérée par les autorités en charge des élections comme la seule prérogative des partis politiques et/ou candidats en compétition et de l'HIISE, se limitant par ailleurs à certaines étapes seulement du processus.
- Les conditions d'éligibilité aux différentes positions électives demeurent complexes et contraignantes. Particulièrement, pour l'ensemble desdites positions, au niveau tant national que local, le système de parrainages alors exigé peut apparaître, dans certains cas, comme une entrave au droit à se porter candidat. Enfin, la réforme constitutionnelle a introduit un durcissement des conditions de candidature pour l'élection présidentielle.

<sup>1</sup> Rédacteur: Mathieu Mérino, expert élection

## INTRODUCTION: UNE RÉFORME EN DEMI-TEINTE

La réforme constitutionnelle du début d'année 2016<sup>2</sup> s'inscrit dans la dynamique engagée en avril 2011 lorsque le Président Bouteflika annonçait sa volonté de mener des réformes politiques visant à « *approfondir le processus démocratique* » après la levée de l'état d'urgence en vigueur durant près de 20 ans. Présentées comme une réponse des autorités algériennes à la contestation naissante suite aux différents « printemps arabes », ces premières réformes se sont notamment traduites par l'adoption de nouvelles lois organiques, en préalable aux élections législatives de 2012 et présidentielles de 2014, portant à la fois sur le régime électoral, la représentation des femmes dans les assemblées élues, les partis politiques, les associations et l'information<sup>3</sup>. Ainsi, l'adoption de la loi organique n°12-01 du 12 janvier 2012 relative au régime électoral a alors apporté certaines améliorations au cadre juridique applicable à l'ensemble des scrutins. Parmi les nouveautés figuraient notamment l'introduction d'urnes transparentes et la création de deux commissions chargées d'assurer respectivement la surveillance, par les représentants des candidats, et la supervision, par des magistrats, de la régularité du processus électoral. Toutefois, ces améliorations n'ont répondu que partiellement aux préoccupations d'une partie des forces politiques et de la société civile qui réclamait, entre autres, la mise en place d'une administration électorale indépendante, l'assainissement du fichier électoral et la possibilité pour les acteurs non politiques d'observer le processus électoral<sup>4</sup>.

Dans ce contexte, et malgré un processus d'élaboration fermé, marqué par une faible inclusion des citoyens<sup>5</sup>, la réforme constitutionnelle de mars 2016 se voulait plutôt ambitieuse. En effet, elle a

concerné 102 articles sur les 218 que compte désormais la loi suprême algérienne. Aussi, sur ces 102 articles amendés ou bien nouveaux<sup>6</sup>, 67 ont une implication directe dans le système de représentation démocratique, le cadre électoral ou encore le domaine des libertés et droits fondamentaux. Sans préjuger de l'opérationnalité de cette nouvelle révision de la Constitution<sup>7</sup> et même si le système politique algérien reste quasi-inchangé, avec un Président de la République qui conserve un rôle majeur, plusieurs des nouvelles dispositions de 2016 introduisent néanmoins d'importants changements quant au cadre électoral et renforcent plusieurs droits et libertés fondamentales. On notera notamment : les deux commissions, chargées de surveiller et superviser le processus électoral sont remplacées par une institution constitutionnelle et indépendante, la Haute instance indépendante de surveillance des élections (HIISE)<sup>8</sup> ; le Conseil constitutionnel (CC) voit son rôle de juge électoral confirmé ; un statut d'opposition parlementaire est créé, lui reconnaissant alors plusieurs droits concrets<sup>9</sup>.

Bien que cette réforme constitutionnelle attende toujours que certaines des nouvelles dispositions, introduites depuis mars 2016, soient traduites dans un véhicule législatif, deux lois organiques importantes, la première relative au régime électoral (appelée ici code électoral – CE) et la seconde à l'HIISE, adoptées et publiées au Journal officiel au mois août 2016<sup>10</sup>, permettent cependant de dessiner les contours du nouveau cadre électoral algérien. Ainsi, une étude attentive du cadre juridique électoral laisse toujours apparaître plusieurs limites quant à l'indépendance de l'administration électorale et du système de surveillance des élections, dans la transparence de l'établissement de la liste électorale et de la traçabilité des résultats. Il est enfin à noter

2 Pour une première analyse de cette réforme, se reporter au rapport préliminaire de Democracy Reporting International (DRI) réalisé en juin 2016: DRI, « Algérie: rapport préliminaire sur la Constitution algérienne et ses conséquences après la révision de janvier », Note d'information, n°70, juin 2016, Berlin.

3 Notamment: la loi organique n°12-01 du 12 janvier 2012 relative au régime électoral ; la loi organique n°12-03 du 12 janvier 2012 fixant les modalités augmentant les chances d'accès de la femme à la représentation dans les assemblées élues ; la loi organique n°12-04 du 12 janvier 2012 relative aux partis politiques ; la loi organique n°12-06 du 12 janvier 2012 relative aux associations ; la loi organique n°12-05 du 12 janvier 2012 relative à l'information. En dépit de certaines avancées, ces nouvelles législations ont été dénoncées par de nombreuses organisations de la société civile comme une régression, introduisant de nombreuses restrictions à l'exercice des libertés individuelles et collectives (voir le rapport final de la Mission d'expertise électorale de l'Union européenne sur l'élection présidentielle de 2014).

4 Voir les recommandations des Missions d'observation électorale (MOE) et d'expertise électorale (MEE) de l'Union européenne, respectivement de 2012 (élections législatives) et de 2014 (élection présidentielle).

5 Sans revenir ici sur les implications et conséquences politiques, le fait que la réforme constitutionnelle n'ait pas été réalisée en concertation, directe ou indirecte, avec l'ensemble des acteurs politiques et de la société civile algérienne interroge sur la capacité de la population à s'en approprier le contenu et donc sur le succès d'une telle réforme. Pour rappel, que ce soit en Tunisie en 2011 pour la sous-région ou bien au Kenya en 2010 et en Centrafrique en 2015 pour l'Afrique en général, la plupart de ces réformes ont tiré leurs succès de longs débats politiques préalables et/ou de l'organisation d'un référendum impliquant les citoyens. Voir: Malik Boumediene, « Révolutions arabes et renouveau constitutionnel: une démocratisation inachevée », La Revue des droits de l'homme, n°6, 2014, Paris ; Ben Sihanya, « Constitutional implementation in Kenya, 2010-2015: Challenges and prospects », FES Kenya Occasional Paper, n°5, December 2012, Nairobi.

6 La nouvelle Constitution compte 27 nouveaux articles et 75 articles de l'ancienne version ont été amendés.

7 Avant celle de 2016, la Constitution algérienne, adoptée en 1996, avait fait l'objet de deux révisions, en 2002 puis 2008.

8 Article 194 de la Constitution.

9 Article 114 de la Constitution. Pour plus de détails, voir: DRI, « Algérie: rapport préliminaire sur la Constitution algérienne et ses conséquences après la révision de janvier », Note d'information, n°70, juin 2016, Berlin.

10 Loi organique n°16-10 du 25 août 2016 relative au régime électoral (appelée ici code électoral – CE) et loi organique n°16-11 du 25 août 2016 relative à la Haute instance indépendante de surveillance des élections. Voir Journal officiel, n°50, 28 août 2016, Alger.

que le cadre juridique algérien ne prévoit toujours pas d'observation citoyenne non-partisane des élections.

Ce rapport propose alors de réaliser un état des lieux des principales modifications constitutionnelles impactant le cadre électoral et d'en analyser les conséquences au travers des deux lois organiques de 2016 relatives au CE et à l'HIISE. Il conviendra également de mettre en perspective, tout au long de cette analyse préliminaire, ces changements au regard des recommandations formulées par l'Union européenne (UE) suite aux processus électoraux de 2012 et 2014.

## 1. DES ÉVOLUTIONS DU CADRE JURIDIQUE ELECTORAL, NÉANMOINS INCOMPLÈTES

La nouvelle Constitution définit les bases du système électoral en Algérie, notamment au travers des institutions qui en ont la charge, mais ce sont le CE révisé d'août 2016 et la loi organique sur l'HIISE qui définissent le cadre juridique précis des scrutins. Si une lecture minutieuse de ces deux textes confirme certaines avancées, le cadre électoral reste incomplet en termes d'élections démocratiques, puisque notamment les garanties de transparence des opérations de vote ainsi que celles de compilation et de traçabilité des résultats ne sont toujours pas inscrites dans la loi.

### A. RAPPEL DES OBLIGATIONS INTERNATIONALES DE L'ALGERIE EN MATIERE D'ELECTIONS DEMOCRATIQUES

Les principales obligations internationales de l'Algérie relatives à la tenue d'élections démocratiques découlent de la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948 et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) de 1966, qui constitue un instrument contraignant, ratifié par l'Algérie en 1989 et publié au Journal officiel en mars 1997. En effet, en son article 150, la Constitution rappelle que « *les traités ratifiés par le Président de la République, dans les conditions prévues par la Constitution, sont supérieurs à la loi* ». L'Algérie est en outre partie à la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples (CADHP), ratifiée en mai 2001, qui reconnaît dans ses objectifs la nécessité de promouvoir les principes et les

institutions démocratiques, la participation populaire et la bonne gouvernance. Enfin, dans le cadre de l'accord d'association signé avec l'UE en 2005, l'Algérie s'est engagée à respecter la clause relative à la défense et à la promotion des droits humains, découlant de la déclaration de Barcelone de novembre 1995.

### B. UN POUVOIR PRESIDENTIEL TOUJOURS FORT

La Constitution de la République algérienne a doté le Président de pouvoirs considérablement renforcés qui lui permettent d'exercer son autorité sur le pouvoir exécutif comme sur le pouvoir législatif. Si la révision constitutionnelle de 2016 a réintroduit une limitation du nombre de mandats à deux – élu au suffrage universel, le Président est rééligible une seule fois et la durée de son mandat est de cinq ans<sup>11</sup> – ses prérogatives restent étendues: il dispose du pouvoir de dissolution de l'Assemblée populaire nationale (APN), et nomme un tiers du Conseil de la Nation<sup>12</sup>, la chambre haute du Parlement; il peut également légiférer par ordonnance<sup>13</sup> en cas de vacance ou en période d'intersession du Parlement et partage les pouvoirs réglementaires du Premier ministre<sup>14</sup>. Si la Constitution consacre le principe d'indépendance du pouvoir judiciaire<sup>15</sup> et que, d'un point de vue formel, la révision de 2016 semble renforcer ce principe, notons que le Président nomme les magistrats<sup>16</sup> et préside personnellement le Conseil supérieur de la magistrature<sup>17</sup>. Il en est de même pour le Conseil constitutionnel (dans notre cas d'étude juge électoral), dont quatre de ses membres, notamment le président et le vice-président, sont désignés par le Président de la République<sup>18</sup>.

### C. UNE REVISION DU CADRE ELECTORAL QUI RESTE INCOMPLETE

Une des plus importantes innovations de cette réforme constitutionnelle est certainement la création de la Haute instance indépendante de surveillance des élections (HIISE). Remplaçant la Commission nationale de supervision (composée de magistrats) et la Commission nationale de surveillance des élections (composée de représentants des partis politiques), la nouvelle HIISE « *veille à la transparence et à la probité* » de toutes élections et référendums, depuis les opérations de révision des listes électorales jusqu'à la formulation

11 Article 88 de la Constitution. Notons que cette limitation du nombre des mandats présidentiels, aspect majeur de cette révision constitutionnelle, est réintroduite dans la loi suprême alors que les mêmes autorités l'avaient écartée lors d'une révision précédente.

12 Article 111 de la Constitution.

13 Article 142, *ibid.*

14 Article 143, *ibid.*

15 Article 156, *ibid.*

16 Article 92, *ibid.*

17 Article 173, *ibid.*

18 Article 183 de la Constitution. De plus, les huit autres membres sont nommés respectivement par l'APN (deux), le Conseil de la Nation (deux), la Cour suprême (deux) et le Conseil d'État (deux), institutions également soumises au choix de l'exécutif quant à la désignation de certains de leurs membres (article 92 de la Constitution).

d'éventuels recours en passant par les opérations électorales. Ainsi l'HIISE « *intervient, en cas de violation des dispositions de la loi organique relative au régime électoral, d'office ou sur la base de requêtes ou réclamations qu'elle reçoit, après leur*

*vérification*<sup>19</sup> ». En plus de sa mission de surveillance, la Haute instance est également chargée d'une fonction de proposition d'amélioration du dispositif législatif et réglementaire régissant les opérations électorales.

**Encadré n°1 : Principales prérogatives de l'HIISE en termes de surveillance des scrutins<sup>20</sup>**

**Avant le scrutin**

La Haute instance s'assure :

- de la neutralité des agents chargés des opérations électorales et la non-utilisation des biens et des moyens de l'État au profit d'un parti politique, d'un candidat ou d'une liste de candidats ;
- de la conformité des procédures de révision des listes électorales par l'administration aux dispositions de la loi organique relative au régime électoral ;
- du respect des dispositions légales relatives à la mise à disposition de la liste électorale communale aux représentants dûment habilités des partis politiques participant aux élections et des candidats indépendants ;
- de la conformité des listes électorales mises à sa disposition à la loi organique relative au régime électoral ;
- de la conformité des dispositions relatives au dépôt des dossiers de candidature à la loi organique relative au régime électoral ;
- de la répartition des structures désignées par l'administration pour accueillir les meetings de la campagne électorale ainsi que les sites et lieux d'affichage des listes de candidats, conformément aux dispositions qu'elle a fixées ;
- de l'affichage de la liste des membres titulaires et suppléants des bureaux de vote et sa remise aux représentants dûment habilités des partis politiques participant aux élections et des candidats indépendants, ainsi que le suivi des éventuels recours y afférents ;
- du respect des dispositions légales permettant aux partis politiques participant aux élections et aux candidats indépendants de désigner leurs représentants dûment habilités au niveau des centres et bureaux de vote ;
- du respect des dispositions légales permettant aux partis politiques participant aux élections et aux candidats indépendants de désigner leurs représentants dûment habilités à recevoir les copies des procès-verbaux des commissions électorales ;
- de la désignation des membres des commissions électorales communales, conformément aux dispositions de la loi organique relative au régime électoral ;
- de la répartition équitable, entre les candidats ou les listes des candidats, du temps d'antenne dans les médias audiovisuels nationaux autorisés à exercer, en application de la législation en vigueur ;
- du bon déroulement de la campagne électorale. Elle veille ainsi à sa conformité à la législation en vigueur et transmet ses éventuelles observations à tout parti politique et candidat auteur de dépassements ou d'infractions. Elle décide, à ce titre, de toute mesure jugée utile et en avise, le cas échéant, l'autorité judiciaire compétente.

**Pendant le scrutin**

La Haute instance s'assure :

- de la mise en œuvre des dispositions permettant aux représentants des candidats dûment habilités d'exercer leur droit d'assister aux opérations de vote, durant toutes leurs étapes, au niveau des centres et bureaux de vote, ainsi qu'au niveau des bureaux itinérants ;
- de l'affichage de la liste des membres titulaires et suppléants du bureau de vote concerné, le jour du scrutin ;
- du respect de l'ordre de classement des bulletins de vote adopté, au niveau des bureaux de vote ;
- de la disponibilité, en nombre suffisant, des bulletins de vote, des matériels et documents électoraux nécessaires, notamment les urnes transparentes et les isoloirs ;
- de la conformité de l'opération de vote avec les dispositions législatives en vigueur ;
- du respect des horaires légaux d'ouverture et de clôture du vote.

**Après le scrutin**

La Haute instance s'assure :

- du respect des procédures de dépouillement, de recensement, de centralisation et de conservation des bulletins de vote exprimés ;

<sup>19</sup> Article 15, de la loi organique n°16-11 du 25 août 2016 relative à la Haute instance indépendante de surveillance des élections.

<sup>20</sup> Articles 12 à 14 de la loi organique n°16-11 du 25 août 2016 relative à la Haute instance indépendante de surveillance des élections.

- du respect des dispositions légales permettant aux représentants dûment habilités des partis politiques participant aux élections et des candidats indépendants de consigner leurs réclamations sur les procès-verbaux de dépouillement ;
- de la remise des copies certifiées conformes à l'original, des différents procès-verbaux aux représentants dûment habilités des partis politiques participant aux élections et des candidats indépendants.

En fait, cette nouvelle architecture de surveillance des élections constitue clairement une avancée dans la mesure où une autorité, désormais constitutionnelle et indépendante, est chargée de contrôler l'ensemble du processus électoral à travers tout le pays et à l'étranger<sup>21</sup>. Néanmoins, ce « progrès » est à relativiser pour deux raisons :

1. L'HIISE est composée d'un président et 410 membres, tous nommés par le Président de la République « à parité, de magistrats proposés par le Conseil supérieur de la magistrature et de compétences indépendantes choisies parmi la société civile<sup>22</sup> ». Or cette procédure de nomination interroge doublement au regard du contexte socio-politique algérien : i) présenté comme une garantie de crédibilisation du processus, l'importance du rôle de magistrat (la moitié des membres de l'HIISE) devrait, à l'image de la Commission nationale de supervision, ne pas convaincre toutes les parties prenantes aux élections en raison du manque « historique » d'indépendance de la justice dans le pays. Il convient de rappeler que si les membres de l'HIISE sont désignés exclusivement par le Président de la République, ce dernier nomme aussi les magistrats et préside personnellement le Conseil supérieur de la magistrature ; ii) la composition exclut, *de facto*, les représentants de l'ensemble des candidats ou forces politiques en compétition alors qu'ils sont les premiers concernés par l'organisation du/des scrutins.

L'HIISE dispose de moyens et de prérogatives étendus en matière de surveillance des élections<sup>23</sup> pour enquêter sur les irrégularités portées à son attention,

et pour requérir l'exécution de ses décisions. Ainsi, pour l'exécution de ses décisions l'HIISE peut « demander, en tant que de besoin, la réquisition de la force publique, au procureur général territorialement compétent<sup>24</sup> » ou encore lorsqu'elle estime que « l'un des faits constatés ou pour lequel elle a été saisie revêt un caractère pénal, elle en informe immédiatement le procureur général territorialement compétent<sup>25</sup> ». Cependant, la loi demeure muette quant à l'interaction de l'HIISE avec le Conseil constitutionnel, seul juge de la régularité des élections. Cela devrait engendrer une certaine confusion auprès des parties prenantes quant aux voies légales à suivre, déjà difficilement identifiables, lors d'éventuels recours tout au long du processus électoral<sup>26</sup>.

En dehors de l'introduction des modifications relatives aux nouvelles prérogatives de l'HIISE<sup>27</sup> et aux conditions de candidature (voir ci-après), le nouveau code électoral n'a pas connu de changements majeurs. Aussi, il révèle toujours certaines faiblesses concernant la transparence des opérations électorales en général :

1. Le CE ne contient aucune référence à l'observation non partisane des élections. Cette activité semble être considérée par les autorités en charge des élections comme la seule prérogative des partis politiques et/ou candidats en compétition<sup>28</sup> et de l'HIISE<sup>29</sup> et se limiter à certaines étapes du processus<sup>30</sup>. Or l'observation des élections contribue sensiblement à assurer la transparence d'une élection. L'introduction dans le droit électoral algérien de dispositions garantissant les droits des observateurs

21 Articles 40 à 43, de la loi organique n°16-11 du 25 août 2016 relative à la Haute instance indépendante de surveillance des élections. Il est à noter que la création de l'HIISE répond à une des recommandations, sur le cadre constitutionnelle et juridique, de la MOE UE de 2012 à l'occasion des élections législatives.

22 Article 4, *ibid*. Notons qu'à l'occasion de chaque scrutin, les membres de l'HIISE seront déployés au niveau des wilayas (et même à l'étranger si besoin), sous forme de permanences (article 40, *ibid*). Lesdites permanences seront composées, à parité, de huit membres, entre les magistrats et les compétences indépendantes de la société civile (article 41, *ibid*).

23 Articles 15 à 24, *ibid*.

24 Article 21, *ibid*.

25 Article 23, *ibid*.

26 Pour rappel, le règlement du contentieux des élections fait intervenir plusieurs instances, de façon relativement dispersée selon l'étape électorale concernée et le type d'élection. Par exemple, le tribunal judiciaire territorialement compétent statue sur les recours relatifs à l'inscription sur les listes électorales (article 21 du CE), le tribunal administratif territorialement compétent, sur les recours en contestation de la désignation des membres de bureau de vote (article 30 du CE) et le Conseil constitutionnel enfin, sur la régularité des scrutins nationaux (articles 171 et 172 du CE).

27 Voir notamment dans le CE: les articles 22 et 23 relatifs à la liste électorale ; l'article 30 relatif aux opérations préparatoires au scrutin ; les articles 32, 35 et 51 relatifs aux opérations de vote ; l'article 153 relatif au rôle de la commission électorale communale ; les articles 158 à 160 relatifs au rôle de la commission électorale de wilaya l'article 163 relatif au rôle de la commission électorale des résidents à l'étranger.

28 Articles 166 à 169 du CE.

29 Selon les articles 51, 153 et 158 du CE, une copie du procès-verbal de dépouillement et des procès-verbaux de recensement des votes aux niveaux communal et wilaya, certifiée conforme à l'original, est remise à chacun des représentants dûment mandatés des candidats ou listes de candidats ainsi qu'au représentant de la Haute instance indépendante de surveillances des élections. Notons qu'une question logistique devrait se poser ici avec acuité à l'HIISE: comment récupérer l'ensemble des copies de procès-verbaux alors qu'elle ne compte que 410 membres pour plusieurs milliers de bureaux de vote à travers le pays ?

30 Selon les standards internationaux en matière d'élections démocratiques, l'observation ne saurait se cantonner au jour du scrutin et doit viser l'intégralité du processus électoral, depuis l'enregistrement des candidats (et, si nécessaire, des électeurs) jusqu'à la période postélectorale.



nationaux est essentielle à la bonne tenue d'un scrutin, notamment « *pour assurer l'accès illimité des observateurs de la société civile à toutes les étapes du processus électoral, du scrutin et de la centralisation des résultats*<sup>31</sup> ».

2. La procédure d'établissement des résultats de l'élection continue à être caractérisée par un manque de transparence. La mise à disposition d'une copie des procès-verbaux (PV) de dépouillement et de consolidation des résultats aux représentants des candidats/partis politiques et aux représentants de l'HIISE, prévue par le CE, ne saurait suffire à garantir la transparence du processus, celle-ci étant considérablement limitée par l'absence d'une réelle traçabilité des résultats :
  - i. Le cadre légal ne prévoit toujours pas l'accès des représentants des candidats aux travaux des commissions électorales de wilaya<sup>32</sup>. Pourtant, les représentants des partis politiques/candidats devraient avoir accès à toutes les étapes du processus électoral et aux structures de l'administration électorale, notamment les différentes commissions électorales mises en place lors de la compilation des résultats, en qualité d'observateurs. Cette mesure renforcerait la transparence et assurerait une plus grande confiance dans les travaux de l'administration électorale.
  - ii. Le CE ne fait pas référence à la publication systématique, au niveau central, des PV de dépouillement de chaque bureau de vote (BV). Essentielle avant le début de la période des recours, l'administration électorale devrait y procéder afin de garantir la transparence des scrutins et l'accès de tous à l'information. En effet, la mise à disposition d'une copie certifiée conforme des PV de dépouillement de chaque BV aux représentants des candidats n'a d'utilité que si elle permet à chacun de vérifier que ceux-ci sont conformes avec les résultats de chaque BV tels que pris en compte dans la consolidation des résultats au niveau national.

Notons enfin que certaines innovations introduites par la révision constitutionnelle devraient avoir pour conséquences, directement ou indirectement, de rapprocher le cadre électoral des standards internationaux en matière d'élections démocratiques. Par exemple :

31 Voir les recommandations du rapport final de la Mission d'expertise électorale de l'UE à l'occasion de l'élection présidentielle de 2014.

32 Articles 154 à 161 du CE.

33 Article 52 et 53 de la Constitution.

34 Article 114, *ibid.*

35 Articles 140 et 141, *ibid.*

36 Articles 198 et 199, *ibid.* Selon la Constitution, le rôle de ce Conseil lui permet d'agir pour que les violations constatées puissent être corrigées ou stoppées.

1. La modification de certains droits politiques tels la reconnaissance de droits spécifiques pour les partis politiques tels que la liberté d'opinion, d'expression et de réunion, l'attribution d'un temps d'antenne dans les médias nationaux en proportion de leur représentativité, la possibilité d'un financement public en rapport avec leur représentation au Parlement ou encore la reconnaissance de l'alternance démocratique<sup>33</sup>.
2. Pour l'opposition parlementaire, la reconnaissance d'une « *participation effective aux travaux parlementaires et à la vie politique*<sup>34</sup> », alors même qu'une des prérogatives majeures du Parlement est de légiférer sur le découpage territorial du pays et le régime électoral<sup>35</sup>.
3. La création d'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 humains<sup>36</sup>.

Néanmoins, autant pour les innovations mentionnées ci-dessus que pour le reste des éléments contenus dans les lois organiques relatives à l'HIISE et au régime électoral, le législateur opère de nombreux renvois à l'instrument réglementaire pour préciser les modalités d'application de la loi ou compléter celle-ci dans les domaines où elle demeure silencieuse, laissant ainsi des aspects clés du processus électoral hors du champ du législateur. Ces renvois concernent notamment: la mise en place de différentes commissions électorales en charge de l'établissement des listes des électeurs ou bien des opérations de vote<sup>37</sup>; la publication des listes électorales et l'établissement des cartes d'électeur<sup>38</sup>; la cartographie électorale<sup>39</sup>; la gestion des BV, des opérations et du matériel électoral sensible<sup>40</sup>; le vote par procuration<sup>41</sup>; la déclaration de candidature<sup>42</sup>; la campagne électorale<sup>43</sup>; la surveillance partisane des opérations de vote<sup>44</sup>; le contentieux électoral<sup>45</sup>.

## 2. DES CONDITIONS DE CANDIDATURE DEMEURANT COMPLEXES

Malgré les recommandations des différentes missions d'observation électorale internationales de 2012 et 2014, notamment de l'UE, et la ratification par l'Algérie de plusieurs traités internationaux en

37 Articles 15, 16, 162 du CE.

38 Articles 22 et 24 du CE.

39 Article 27 du CE.

40 Articles 32, 33, 35, 39, 50, 51, 120, 122, 126, 147, 150 et 153 du CE.

41 Articles 54, 64 et 121 du CE.

42 Articles 72, 73, 75, 78, 93, 94, 98, 108 et 142 du CE.

43 Articles 177 et 190 du CE.

44 Article 123 du CE.

45 Article 172 du CE.

matière d'élections démocratiques, la révision constitutionnelle du début 2016 n'a pas permis de simplifier les conditions d'éligibilité aux différentes positions électives. Pis, la réforme constitutionnelle a même durci les conditions de candidature pour l'élection présidentielle.

## A. LE MAINTIEN D'IMPORTANTES CONTRAINTES SUR LES CONDITIONS D'ELIGIBILITE AUX SCRUTINS

La Constitution garantit le droit de se porter candidat à un mandat électif<sup>46</sup>. Fixées par la Constitution<sup>47</sup> et le code électoral<sup>48</sup>, certaines conditions d'éligibilité pour les élections de niveau national comme local apparaissent cependant relativement contraignantes. Particulièrement, les personnes aspirant à la candidature doivent :

1. Pour l'élection des membres des assemblées populaires communales et de wilaya: « (...) être expressément parrainée par un ou plusieurs partis politiques ou par une liste indépendante selon l'une des formules suivantes: par les partis politiques ayant obtenus plus de quatre pour cent des suffrages exprimés lors des élections locales précédentes dans la circonscription électorale dans laquelle la candidature est présentée ; par les partis politiques ayant, au moins, dix élus au niveau des assemblées populaires locales de wilaya concernée ; dans le cas où une liste de candidats est présentée au titre d'un parti politique ne remplissant pas l'une des deux conditions ci-dessus citées, ou au titre d'un parti politique qui participe pour la première fois aux élections, ou lorsqu'une liste est présentée au titre de liste indépendante, cette liste doit être appuyée par au moins cinquante signatures d'électeurs de la circonscription électorale concernée (électeurs clairement identifiables) pour chaque siège à pourvoir ».
2. Pour l'élection des membres de l'APN: « (...) être expressément parrainée selon l'une des formules suivantes: par les partis politiques ayant obtenus plus de quatre pour cent des suffrages exprimés lors des élections législatives précédentes dans la circonscription électorale dans laquelle la candidature est présentée ; par les partis politiques ayant, au moins, dix élus au niveau de la circonscription électorale dans laquelle la candidature est présentée ; dans le cas où une liste de candidats est présentée au titre d'un parti politique ne remplissant pas l'une des deux conditions ci-dessus citées, ou au titre d'un parti politique qui

*participe pour la première fois aux élections, ou lorsqu'une liste est présentée au titre de liste indépendante, elle doit être appuyée par, au moins, deux cent cinquante signatures d'électeurs de la circonscription électorale concernée (électeurs clairement identifiables) pour chaque siège à pourvoir ».*

3. Pour l'élection présidentielle : présenter soit une liste comprenant au moins 600 signatures individuelles de membres élus d'assemblées populaires communales, de wilayas ou parlementaires et réparties sur au moins 25 wilayas ou bien une liste comportant au moins 60 000 signatures individuelles d'électeurs inscrits et identifiables, recueillies dans au moins 25 wilayas, dont au minimum 1 500 signatures par wilaya.

Si le nombre de signatures requises par type d'élection n'apparaît pas comme un obstacle déraisonnable au regard des 23 millions d'électeurs inscrits<sup>49</sup>, l'obligation de faire porter chaque signature « sur un imprimé individuel et légalisé auprès d'un officier public<sup>50</sup> » apparaît particulièrement contraignante. En effet, elle requiert que les signataires se déplacent en personne auprès de l'officier public. Aussi, une telle procédure est susceptible de décourager lesdits signataires et peut les exposer à d'éventuelles pressions ou entraves<sup>51</sup>.

## B. LE DURCISSEMENT DES CONDITIONS DE CANDIDATURE A L'ELECTION PRESIDENTIELLE

De plus, la révision constitutionnelle de 2016 a renforcé les conditions d'éligibilités à l'élection présidentielle. En effet, selon la Constitution et le CE, le Président de la République algérienne doit jouir exclusivement de la nationalité algérienne et être né de père et de mère algérienne. Il doit également avoir résidé en Algérie durant les 10 dernières années précédant sa candidature<sup>52</sup>. Si « cette exigence de nationalité exclusive n'est pas unique en droit constitutionnel comparé<sup>53</sup> », cette exigence d'exclusivité est désormais étendue à la nationalité du conjoint du candidat (« s'il est marié, (il doit) attester de la nationalité d'origine algérienne unique de son conjoint »). Or selon les traités internationaux applicables en Algérie, et dans le cas de l'élection présidentielle, ni le lieu de résidence, l'ascendance ou encore l'entourage familial ne doivent apparaître

46 Article 62 de la Constitution: « Tout citoyen remplissant les conditions légales, est électeur et éligible ».

47 Articles 87 et 120 de la Constitutions pour les positions de Président de la République et de membres de l'APN et du Conseil de la Nation.

48 Articles 72, 73, 91, 92, 93, 94, 139 et 142 du CE.

49 Total d'électeurs ayant été recensé pour l'élection présidentielle de 2014.

50 Article 73, 94 et 142 du CE.

51 Se reporter notamment au rapport final de la MEE UE à l'occasion de l'élection présidentielle de 2014

52 Article 87 de la Constitution.

53 DRI, *ibid.*, p. 5.

comme une condition discriminatoire pour se porter candidat<sup>54</sup>.

### 3. UN PROCESSUS ELECTORAL MAÎTRISÉ PAR LE MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

La création de l'HIISE a certes permis une avancée en termes de surveillance des élections, toutefois cette dernière ne joue aucun rôle dans l'organisation même des scrutins. Cela reste une prérogative gouvernement<sup>55</sup>. Or une grande partie des acteurs des processus électoraux précédents, en raison notamment d'un déficit de confiance envers les autorités nationales, exigeaient la création d'une administration électorale indépendante en charge de toutes les étapes du cycle.

#### A. UNE GESTION DU PROCESSUS ELECTORAL QUI RESTE CONTROLÉE PAR LE MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Le nouveau cadre électoral, institué en août 2016 à travers la révision du CE, n'a pas changé la structure de l'administration électorale. L'organisation des élections demeure de la seule compétence du Ministère de l'Intérieur et des collectivités locales (MICL), au travers de sa Direction générale des libertés publiques et des affaires juridiques. Il est aidé dans cette fonction par le Ministère de la Justice, qui met notamment ses magistrats et agents à la disposition de l'administration électorale, et par le Ministère des Affaires étrangères (MAE), pour l'organisation du vote des algériens résidant à l'étranger. Afin de remplir sa mission, le MICL s'appuie sur les ressources techniques et logistiques de son administration déconcentrée, notamment au travers des wilayas<sup>56</sup>, des daïras<sup>57</sup> et des communes<sup>58</sup> que compte le pays. Cette administration est principalement en charge des préparatifs techniques, lesquels incluent, entre-autres, le stockage du matériel, la détermination des lieux de vote, la répartition des électeurs entre ceux-ci et la sélection/formation des membres des bureaux de vote<sup>59</sup>, l'organisation des programmes d'éducation civique,

54 Voir article 25 du PIDCP de 1966 et observation générale N°25 du comité des Droits de l'homme (CDH). Particulièrement: « nul ne devrait subir de discrimination ni être désavantagé en aucune façon pour s'être porté candidat ».

55 Article 193 de la Constitution.

56 La wilaya algérienne est une institution constitutionnelle avec à sa tête un wali (équivalent du préfet). Elle est également une véritable collectivité territoriale décentralisée: chaque wilaya est dotée d'une Assemblée populaire de wilaya (élue au suffrage universel) et fait également office de circonscription électorale. Le pays en compte 48.

57 Il s'agit d'une division administrative de la wilaya. Son responsable est le chef de daïra (équivalent du sous-préfet) qui exécute les lois et les décisions du Gouvernement et de l'Assemblée populaire de wilaya. Le pays en compte 548.

la supervision des listes électorales<sup>60</sup> et l'organisation des modalités de la campagne<sup>61</sup>.

Dans ce contexte, les walis, représentants de l'État au sein de chaque wilaya du pays, ont conservé un rôle clé dans la maîtrise du processus électoral. Nommé par le Président de la République<sup>62</sup>, il est, au sein de son territoire, le véritable maître d'œuvre de l'organisation du scrutin. Notamment: i) il supervise plusieurs opérations centrales du processus comme l'organisation des sessions de formation du personnel électoral ou bien le stockage du matériel électoral ; ii) il valide la liste finale des centres et bureaux de vote<sup>63</sup> ; iii) il nomme les chefs de centres de vote<sup>64</sup> ; iv) il veille, en relation avec les services de police et de gendarmerie, à la sécurisation du scrutin ; v) il a autorité pour prendre, après autorisation du MICL, des arrêtés à l'effet d'avancer l'heure d'ouverture du scrutin dans certaines communes ou de retarder sa clôture sur l'ensemble d'une même circonscription électorale<sup>65</sup>.

#### B. L'ABSENCE D'UNE ADMINISTRATION ELECTORALE CONSTITUTIONNELLE ET INDEPENDANTE COUVRANT L'INTEGRALITE DU PROCESSUS ELECTORAL

Au final, et bien que la révision constitutionnelle ait amélioré « la compatibilité du nouveau texte aux standards internationaux de la démocratie et de la protection des droits et libertés fondamentaux de la personne humaine<sup>66</sup> », la traduction de ces avancées dans la loi organique relative au régime électoral reste limitée. Et même si l'HIISE compte désormais plusieurs attributions clefs lui permettant, tout au long du processus, de s'assurer notamment de la conformité des opérations électorales<sup>67</sup>, le code électoral dans sa version 2016 est la confirmation que le pouvoir actuel a préféré garder le contrôle du processus, repoussant ainsi la question de réforme du cadre électoral. Pour autant, seul l'établissement d'une administration électorale, constitutionnelle et indépendante, assurant la représentation de l'ensemble des candidats ou forces politiques participant à l'élection et se voyant confier l'administration de l'ensemble des opérations

58 Les communes remplissent à la fois des fonctions déconcentrées et décentralisées. Elles sont administrées au travers d'Assemblées communales publiques et de leur président, sous la tutelle du wali. Le pays en compte 1 541.

59 Articles 25 à 31 du CE.

60 Articles 6 à 23, *ibid.*

61 Articles 173 à 186, *ibid.*

62 Article 91 de la Constitution.

63 Article 27 du CE.

64 *Idem.*

65 Article 32 du CE.

66 DRI, *ibid.*, p. 1.

67 Articles 12 à 14 de la loi organique n°16-11 du 25 août 2016 relative à la Haute instance indépendante de surveillance des élections.



électorales, pourra garantir la confiance du plus grand nombre dans le processus électoral.

## 4. CONCLUSION

Bien que plusieurs traductions législatives et réglementaires restent encore en attente, la révision constitutionnelle de mars 2016 a permis, dans le domaine électoral, certaines avancées, tout particulièrement à travers la création de la Haute instance indépendante de surveillance des élections. Ces évolutions demeurent néanmoins très deçà des enjeux qui caractérisent le cadre électoral algérien dans la perspective d'élections démocratiques, particulièrement: l'absence d'une administration électorale indépendante couvrant l'intégralité du cycle électoral et la manifeste faiblesse des dispositifs de surveillance des scrutins, tout spécialement le refus de création de dispositifs de contrôle des scrutins associant à la fois les représentants des partis politiques et ceux de la société civile.

## A PROPOS DE DEMOCRACY REPORTING INTERNATIONAL

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](mailto: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.