

D'une révision constitutionnelle à l'autre

La révision constitutionnelle de novembre 2008, annoncée dans un discours prononcé le 4 juillet 2006 au ministère de la Défense, devait s'inscrire, selon les propos mêmes du président de la République, dans «le processus de réforme et de modernisation des structures de l'Etat». En disant cela, le président faisait allusion, pense-t-on généralement, aux recommandations de la commission de réforme des structures et missions de l'Etat, dite commission Sbih créée à la fin de l'année 2000, et qui a déposé son rapport en juillet 2001. Il précisait que la révision constitutionnelle qu'il avait décidé d'initier avait pour raison d'être «la nécessité de renforcer davantage les droits et libertés fondamentales ainsi que le contrôle constitutionnel, déterminer les contours d'un régime politique aux contours clairs, préciser davantage les prérogatives et les responsabilités, veiller au principe de la séparation des pouvoirs, mettre fin aux interférences entre les prérogatives ainsi que l'amalgame entre le régime parlementaire et le régime présidentiel». Ayant ainsi balisé l'objet et le contenu de la révision voulue, il confiait l'élaboration des textes à un comité formé de hauts cadres de l'Etat et présidé par le président du Conseil constitutionnel. Deux années après, le Parlement adoptait la loi n°08-19 du 15/11/2008 portant révision de la Constitution. Cette loi fut, sans être soumise à un référendum, directement promulguée, le Conseil constitutionnel ayant considéré que la révision «ne portait pas atteinte aux principes généraux régissant la société algérienne, aux droits et libertés de l'homme et du citoyen, et n'affectait pas les équilibres fondamentaux des pouvoirs et des institutions».

Rappelons que la réponse du Conseil constitutionnel avait intrigué plus d'un, car le Conseil – à travers son président – était dans ce cas, juge et partie : el laaeb Hmida wa er racham Hmida !

Mais pour revenir au texte adopté, on se rend compte que les dispositions relatives à l'emblème et à l'hymne national (art. 5 et 178 in fine), aux droits politiques de la femme (33 bis), à l'écriture de l'histoire (62 in fine), quoique importantes en soi, n'ont par contre très peu d'intérêt pour la plupart des constitutionnalistes aux yeux desquels la Constitution, c'est avant tout le texte qui organise le pouvoir et les institutions. Or, la révision de 2008 ne comportait, tout compte fait, que trois dispositions touchant au système politico-institutionnel. Peu nombreuses, celles-ci sont néanmoins significatives. Il s'agit :

- de l'article 73, qui permet au président de la République de se représenter aux élections présidentielles, autant de fois qu'il le désire ;

- des articles 77, 79, 80, 85 qui redéfinissent, en les restreignant, le rôle et les attributions du Premier ministre, l'appellation «chef de gouvernement» étant abandonnée ;

- de l'alinéa de l'article 77 qui permet au président de nommer «un ou plusieurs vice-Premiers ministres pour assister le Premier ministre».

On a par ailleurs remarqué qu'aucune modification n'a été introduite aux articles 98 à 137 relatifs au pouvoir législatif, ni aux articles 138 à 158 relatifs au pouvoir judiciaire, ni aux articles 159 à 173 du titre intitulé «Du contrôle et des institutions consultatives». Enfin, on constatait que ceux qui, pour une raison ou une autre, s'attendaient à la création à la faveur de cette révision, de la fonction de vice-président de la République, se sont tous trompés. Certains en ont été, dit-on, vraiment déçus.

Il n'est pas sans intérêt de rappeler que pendant que la commission Sbih, installée en novembre 2000, réfléchissait à une réforme des structures et des missions de l'Etat que l'on voulait profonde, la question de la révision de la Constitution fut l'une des plus débattues, notamment à travers la presse qui publia de nombreux points de vue, avis, opinions et études. Dans un article de presse publié en février 2001, sous le titre «Comment réconcilier la société et l'Etat ?», j'avais tenté de participer à ce débat, convaincu que l'institution d'une telle commission, fût-elle nationale, ne pouvait empêcher et moins encore interdire aux citoyens de formuler leurs points de vue sur ces questions extrêmement importantes et de ce fait propices aux controverses. N'est-ce pas, en fin de compte, aux citoyens-électeurs que revient le dernier mot, sur ces questions de ce genre ? On avait alors relevé et beaucoup insisté, en abordant la question

de la réforme administrative, sur la nécessité d'«élargir» un certain nombre de structures administratives – expressément citées – qui s'étaient développées, telles des excroissances inutiles, inefficaces et budgétivores. On formulait le souhait de voir dégonfler «quelques sinécures», fermer les «mangeoires tranquilles» où s'engraissaient quelques-uns, et «écheniller les budgets». On appelait à rationaliser les organigrammes des départements ministériels, qui

croissaient de façon exponentielle. On semblait en effet avoir oublié que c'est la fonction qui crée l'organe et non le contraire ; on ajoutait par expérience que ce n'est pas à la taille de l'organigramme du ministère qu'il dirige qu'on reconnaît qu'un ministre est «grand ou petit» ; beaucoup savent qu'il y a eu d'importants ministres sans portefeuille et de gigantesques ministères, avec des ministres potiches. On a, bien entendu, consacré quelques développements à la décentralisation et aux assemblées élues des collectivités locales. L'Etat, disait-on, est une pyramide dont la base est constituée par les collectivités locales et qu'on ne saurait, en conséquence, réformer l'Etat, sans aborder la réforme des collectivités locales. Or, réformer les communes et les wilayas, ce ne peut pas être revenir sur la décentralisation. La création des collectivités locales n'a pas pour but premier de quadriller le territoire et les populations.

Décentraliser vise d'abord et avant tout à faire participer le plus grand nombre de citoyens à la prise de décision sur les affaires locales qui les concernent directement et à la gestion, dans l'intérêt général, de la chose publique. La décentralisation n'est pas qu'une technique d'organisation, c'est une institution de la démocratie. Dans les pays qui nous ont devancés dans ce domaine, on constate que l'on n'a pas trouvé d'autre moyen pour renforcer le sens civique des citoyens, ni d'autre manière de les initier à la gestion de la chose publique, et donc de les préparer à assumer des fonctions électives nationales.

La réforme des collectivités locales doit tendre à faire passer nos APC et APW de l'état d'assemblées croupions, à celui d'assemblées délibérantes, informées des affaires de la collectivité, et

auxquelles l'organe exécutif local doit rendre des comptes. Cette réforme de fond, exige, disions-nous, que l'on revoie les conditions d'éligibilité à ces assemblées, que l'on tranche la question de finances locales en faisant en sorte qu'à chaque compétence reconnue ou transférée aux collectivités locales, correspondent des ressources financières provenant de la fiscalité, des dotations et des subventions, et enfin que l'on définisse et mette en place une politique des ressources humaines privilégiant la qualité et la compétence à la quantité et à la sous-qualification. Tels étaient, à l'époque, les enjeux et les problèmes à résoudre pour la réussite, à notre sens, d'une bonne réforme des collectivités locales.

S'agissant de la réforme des institutions, tout en nous réjouissant qu'on en ait confié l'étude à une commission composée de 70 membres connus pour leur compétence et leur professionnalisme –

rompant ainsi avec les habitudes de secret et de mystère dont on entourait ce genre d'initiative – on avait formulé quelques hypothèses, en nous appuyant sur des déclarations faites au début de son mandat par le président de la République, à travers lesquelles il rendait publique sa conception du pouvoir et du régime vers lequel allaient ses faveurs. On se rendait compte alors que le président était pour un exécutif «monocéphale» ; de

toute évidence, il préférerait le système présidentiel américain au système français où l'exécutif est «bicéphale», puisqu'il y a un chef du gouvernement. On concluait que «si le poste de Premier ministre est maintenu, à la faveur de la révision constitutionnelle qui pointait à l'horizon, celui-ci sera «un primus inter pares», chargé de la coordination des activités gouvernementales et du suivi de l'exécution des décisions». On ajoutait que l'analogie avec le système américain ne peut pas être totale. En nous fondant sur une déclaration, on avançait l'idée qu'il n'y aurait pas de poste de vice-président. De plus, il paraissait douteux que le Parlement algérien se voie reconnaître les attributions du Parlement américain, c'est-à-dire : un droit de veto sur certaines décisions, un droit de regard sur ce que nous appelons «le domaine réservé», en l'occurrence la défense nationale et les affaires étrangères. On avait aussi formulé l'hypothèse de la suppression du Conseil de la nation, donc une remise en cause du bicaméralisme ; en contrepartie, il y aurait eu élargissement des attributions du Conseil constitutionnel. Le bicaméralisme existe toujours mais les SAISINES DU Conseil constitutionnelle se sont multipliées. Sans triomphalisme aucun, qu'on nous permette d'observer que la révision constitutionnelle de 2008 était presque prévisible quant à son contenu.

Et voici que, de nouveau, dans une conjoncture politique nationale et régionale instable, le président de la République a annoncé, dans un message solennel à la nation, une nouvelle révision constitutionnelle, qu'on avait pris soin de faire précéder – dans une sorte d'habile campagne de communication et de préparation de l'opinion publique –

Par Zineddine Sekfali,
ancien ministre

de multiples déclarations faites par les uns et les autres, notamment dans les partis de l'Alliance et quelques partis de l'opposition. Ce discours très important contient de multiples informations sur les grands changements envisagés ; on ne citera ici que celles qui ont trait aux structures et missions de l'Etat, et à la révision constitutionnelle désormais en préparation. Ces phrases ou membres de phrases sont les suivantes :

- mettre en place «un Etat fort capable d'instaurer une plus grande confiance entre l'administration et les citoyens... Un Etat reposant sur une administration compétente et crédible.» ;

- «aller de l'avant dans l'approfondissement du processus démocratique, le renforcement des bases de l'Etat de droit... approfondir le processus démocratique et à permettre aux citoyens de contribuer davantage aux décisions...» ;

- «le rôle des différentes assemblées élues est un rôle vital qui sera renforcé car ce sont les élus qui sont en contact direct avec les citoyens et la réalité vécue...» ;

- «une décentralisation plus large et plus efficiente et pour que les citoyens soient mis à contribution dans la prise des décisions qui concernent leur quotidien et leur environnement économique, social et culturel» ;

- «il importe d'accroître les prérogatives des assemblées locales élues et de les doter des moyens humains et matériels nécessaires à l'exercice de leurs prérogatives...» ;

- «conscient de la responsabilité qui m'incombe, fort de votre soutien et soutiens de préserver l'équilibre des pouvoirs, j'œuvrerai à introduire des amendements législatifs et constitutionnels en vue de renforcer la démocratie représentative dans notre pays» ;

- «pour couronner cet édifice institutionnel visant à renforcer la démocratie, il importe d'introduire les amendements nécessaires à la Constitution du pays» ;

- «j'ai exprimé, à maintes reprises, ma volonté de faire réviser la Constitution et j'ai réaffirmé cette conviction et cette volonté à plusieurs occasions».

Telle est donc la feuille de route, une route au demeurant bien balisée, qui a été fixée à la commission constitutionnelle «à laquelle participeront les courants politiques agissants et des experts en droit constitutionnel», sans doute choisis avec un soin particulier et en fin de compte désignés par le président de la République. Ce qu'il faut en définitive retenir de ce discours du 15 avril 2011, quant aux choix politico-institutionnels qu'il recèle, c'est apparemment d'abord, l'intangibilité du système présidentiel, ensuite l'irréversibilité de l'exécutif monocéphale, enfin le maintien en l'état des attributions et prérogatives du pouvoir législatif en particulier vis-à-vis du pouvoir exécutif. Par contre, au niveau local, il va falloir pour les rédacteurs des projets de textes induits par ce programme de réformes, trouver les voies et moyens de renforcer les assemblées élues, leur conférer de nouvelles attributions, et leur assurer un fonctionnement démocratique. Ce ne sera pas aisé car il est rare que les assemblées locales ne finissent pas par se transformer en chambres d'enregistrement, quand au niveau central l'Exécutif est centralisé, omnipotent et omnipotent. En effet, les exécutifs locaux s'ingénient quasi automatiquement à imiter le pouvoir central et tendent presque naturellement à ressembler au sommet de la pyramide.

Z. S.