

*Le Parlement dans le Système  
Politique Algérien.*

*Communication de Madame GHAOUTI-MALKI Souâd  
Professeur de Droit Public à L'Université D'Alger.*

*Faculté de Droit- Ben- Aknoun.*

*Cette communication est encore une fois le fruit d'une réflexion menée avec les étudiants du Magister à la Faculté de Droit de Ben- Aknoun<sup>1</sup>.*

*C'est aussi un peu la synthèse des travaux universitaires, mémoires de Magister et thèses de doctorat soutenus dans notre Faculté et qui ont traité de façon directe au indirecte du Parlement algérien : pas moins de sept thèses d'Etat et dix neuf mémoires<sup>2</sup>.*

*Ce qui me conforte dans cette synthèse, c'est que tous ces travaux, sans exception, après des recherches souvent de longue haleine, aboutissent à la même conclusion et au même constat quant à la place et au rôle du Parlement dans le système Politique algérien.*

*- Juste une précision pour situer le Parlement algérien actuel.*

*En 1996, la dernière révision constitutionnelle introduit le modèle bicaméral<sup>3</sup>.*

*Je ne m'attarderai pas sur les vertus ou les désavantages de la seconde chambre Parlementaire, puisque tout un colloque a été consacré « bicaméralisme en Algérie et en droit comparé » le 29 et 30 octobre 2002, colloque organisé par le Ministère chargé des relations avec le Parlement.*

*En résumé, nous avons les tenants de la pondération, de la garantie contre les abus et les risques de déviation, du perfectionnement des texte législatifs, d'une meilleure représentativité des collectivités locales ;*

*-de l'autre côté, nous avons les tenants de la perte de temps, des risques de conflits, d'un déséquilibre entre les deux chambres nuisant au travail parlementaire, enfin les tenants de l'atteinte à l'unité d'inspiration et de conception d'un texte de loi par un double examen.*

*Il faut cependant préciser un fait de plus en plus généralisé dans les expériences parlementaires, à savoir le recul accru<sup>4</sup> des secondes chambres, simplement tolérées pour des raisons historiques (à l'exemple de la chambre des Lords en Grande-*

---

<sup>1</sup> Séminaire dispensé aux étudiants du Magister dans la filière : l'Etat et les institutions publiques, portant sur la hiérarchie des normes.

<sup>2</sup> Liste adjointe à la présente communication.

<sup>3</sup> Il est intéressant de noter que de façon concomitante le Maroc a aussi intégré une seconde chambre dans sa révision de 1996.

<sup>4</sup> Monsieur g.Burdeau a publié en 1974 un cours de D.E.S consacré au déclin des secondes chambres.

Bretagne) allant même jusqu'à leur disparition pure comme dans les Etats d'Europe du Nord (Finlande, Danemark et Suède).

Les seules secondes chambres à avoir une assise solide sont celles qui représentent les entités fédérées dans les Etats fédéraux, notamment aux Etats-unis.

- Pour situer le Parlement algérien actuel, nous nous sommes vus dans l'obligation d'intégrer tous les textes fondamentaux, c'est à dire les 4 constitution successives qu'a connues l'Algérie, celle de 1963, celle de 1976, celle de 1989 et la dernière révision de novembre 1996, mais aussi les 2 règlements intérieurs, celui de l'A.P.N, et celui du Conseil de la Nation, aussi que la loi organique du 8 mars 1999 fixant « l'organisation et le fonctionnement des 2 chambres ainsi que les relations fonctionnelles entre les chambres.

Et qu'avons-nous constaté à la lecture de ces textes?

Mise à part la constitution de 1963, nous avons pu déceler une continuité et une cohérence exemplaires dans le traitement de l'organe législatif. C'est en effet la même perception qui est exprimée dans 4 textes différents sur une période de près de 40 ans ; à savoir une même volonté continuellement maintenue qui a transcendé tout les ruptures de régime politique (du parti unique au multipartisme) que les ruptures de régime économique (passage du régime socialiste au régime libéral), volonté de canaliser, d'encadrer, de limiter le Parlement ; je ne dirai pas rationaliser le Parlement, expression des constitutionnalistes français qui s'applique à une situation d'excès ; on rationalise ce qui a été excessif ou ce qui a dévié de la ligne directrice initiale ; la constitution française de 1958 est venue rationaliser un Parlement, celui de la IV<sup>e</sup> République devenu omnipotent. Ceci, je pense Mr Bigaut va nous le détailler dans sa conférence.

Nos assemblées successives elles, ont été dès le départ, initialement et originellement circonscrites.

Quelles sont les causes de cette limitation volontairement inscrite et maintenue dans toutes les constitutions ?

- Nous avons d'abord des causes exogènes qui se sont imposées au constituant algérien,
  - Et des causes endogènes propres à notre système politique et qui font toute la spécificité du Parlement algérien.

I-

**Voyons d'abord les causes exogènes.**

*La cause essentielle est le déclin général de la loi et des Parlements. C'est un constat établi dans tous les systèmes politiques ; et depuis la seconde guerre mondiale, C'est la caractéristique des régimes politiques modernes.*

*On a parlé de décadence selon Durand<sup>1</sup>, de vicissitudes selon Charlier<sup>2</sup>, de dévaluation<sup>3</sup> selon Sauvageot, de déchéance de la loi et même d'humiliation des assemblées selon g. Burdeau<sup>4</sup>.*

*Il y a eu même en novembre 1965, un symposium tenu à Genève à l'initiative de l'union interparlementaire autour du thème : crise mondiale du parlementarisme.*

*L'ouvrage-symbole de ce mouvement de déclin est sans nul doute celui de Monsieur Chandernagor intitulé :*

*«Un parlement pour quoi faire ? »<sup>5</sup>, dans lequel il révèle l'inadaptation profonde du mode de fonctionnement des Parlements aux réalités économique, politiques et sociales.*

*Les causes de ce déclin sont connues : c'est désormais le pouvoir exécutif qui prédomine pour des raisons d'efficacité et de célérité, en tant que premier bénéficiaire, premier détenteur de l'information, des chiffres et de la technicité essentiellement fournis par l'aéropage d'organes consultatifs-satellites ; c'est le gouvernement qui est dès lors le plus apte à prendre les mesures urgentes et spécifiques.*

*Ce déclin est également accru par la concurrence d'autres lieux de médiation et de prise en charge des préoccupations du citoyen,*

---

<sup>1</sup> In "décadence de la loi dans la constitution de la Vème République" in *Journal de Droit Public* périodique 1959.

<sup>2</sup> Dans les *Mélanges Maury-Tom* TT-p.303.

<sup>3</sup> dans la revue *politique et parlementaire*-1946-.

<sup>4</sup> Dans son traité de science politique Tome IX-p.456.

<sup>5</sup> publié en 1967, aux éditions P.U.F.

*tels les associations<sup>1</sup>, les syndicats, les mass-médias qui permettent l'établissement d'un lien direct avec le citoyen.*

*Comment va se traduire dans notre constitution de 1996 ce déclin ? Les manifestations en sont multiples.*

*1) -C'est tout d'abord la norme juridique qui porte le règlement intérieur des deux chambres qui va se trouver atteinte.*

*En effet, le règlement intérieur est habituellement un document établi en toute souveraineté par les assemblées qui, en vertu du principe de la séparation des pouvoirs, fixent leur organisation et leur fonctionnement interne.*

*Or, dans notre constitution, le règlement intérieur, non seulement se trouve désormais soumis de façon expresse au contrôle de constitutionnalité, après les hésitations et ambiguïtés qui ont posé sur l'article 155-alinéa-2 de la constitution de 1989, mais également soumis à un autre texte : la loi organique.*

*- En effet, l'article 115 précise que « l'organisation et le fonctionnement de l'A.P.N et du Conseil de la Nation, ainsi que les relations fonctionnelles entre les chambre du Parlement et le gouvernement sont fixés par une loi organique ».*

*- Et c'est ainsi que les deux règlements intérieurs initiaux, le règlement intérieur de l'A.P.N adopté le 22/7/1997 et le règlement intérieur du Conseil de la Nation adopté le 22/01/1998<sup>2</sup>, ont dû s'adapter et « se conformer » (selon l'expression utilisée) à la loi organique du 8 mars 1999 dans une nouvelle mouture en Juillet 2000 pour l'A.P.N et en Novembre 1999 pour le Conseil de la Nation.*

*- Cet article 115 disperse le traitement de l'organisation des deux chambres entre le règlement intérieur proprement dit et la loi organique qui, faut-il-le rappeler est un projet gouvernemental d'une part et remet en question l'égalité suggérée dans l'article 165 alinéa 2 et 3 entre règlement intérieur et loi organique d'autre part.*

*- Dès lors, il est clair que le règlement intérieur des deux assemblées se trouve subordonné à deux normes juridiques qui lui sont supérieurs : le texte constitutionnel et la loi organique.*

---

<sup>1</sup> le fulgurant essor du mouvement associatif en Algérie semble fonder cette concurrence du parlement, depuis 1990 notamment.

<sup>2</sup>Voir l'avis du conseil constitutionnel du 28 août 1989 relatif au règlement intérieur.

*2)- La seconde atteinte est la délimitation du domaine de la loi.*

*S'inspirant de l'article 34 de la constitution française de 1958, la constitution de 1996, dans son article 122 perpétue la fixation et l'énumération des matières législatives, perpétue la compétence d'attribution des deux chambres, laissant la compétence de droit commun au pouvoir réglementaire autonome, champ illimité réservé au Président de la République en vertu de l'article 125-alinéa 1.*

*3)-La troisième atteinte découle tout naturellement du cantonnement de la loi, par le biais de la procédure de l'irrecevabilité prévue dans l'article 121, irrecevabilité de toute proposition de loi considérée dès lors comme intrusive dans le domaine réglementaire.*

*Cette irrecevabilité signifie un dessaisissement du Parlement.*

*Il faut remarquer que le constituant algérien n'a pas poussé plus loin la restriction du domaine législatif en se refusant d'appliquer la procédure de la délégalisation prévue tant par le constituant français (article 37-alinéa-2),*

*que par le constituant marocain ( article 48 de la constituant) et que par le constituant tunisien (article 35 alinéa 2 ).*

*4)- La quatrième atteinte est la maîtrise de toute la procédure législative par le pouvoir exécutif:*

- a) Par le biais de la fixation de l'ordre du jour de la session fondée sur le traditionnel ordre de priorité fixé par le gouvernement (articles 16 et 17 de la loi organique) ;*
- b) Par le biais du conditionnement quantitatif du droit d'initiative des députés en exigeant la signature par 20 députés de la proposition de loi (article 23 de la loi organique.) ;*
- c) Par le biais du transfert du travail parlementaire collégial en direction des commissions permanentes au détriment de la plénière ; la confection de la loi se réalise essentiellement au sein des commissions qui tendent à associer à leur travail, de façon soutenue, les membres du gouvernement.*

*Ce transfert aboutit à la consolidation, notamment pour les commissions techniques spcialiseés, telle la commission des finances, d'une structure fermée quasiment isolée de l'organe collégial :*

- d) Par le biais de la limitation du droit d'amendement en exigeant un quota de **10 députés au minimum** (article **28** de la loi organique et **61** du R.I de L'A.P.N.)*
- e) Par le biais de la restriction du droit de vote en imposant soit la procédure du vote avec débat restreint (article **37** de la loi organique) soit celle du vote sans débat (article **38** de la loi organique) ;*
- f) Par le biais enfin de la demande d'une seconde lecture à l'initiative du Président de la République,*

*5)- La cinquième limite au Parlement algérien se situe au niveau du contrôle constitutionnel, en modifiant, en annulant, en exprimant des réserves, le Conseil Constitutionnel participe de fait à l'élaboration de la loi, il est des lors un législateur associé, soit « législateur négatif, soit législateur par substitution » selon l'expression de monsieur Yelles- Chaouch<sup>1</sup>.*

*Je répète toutes ces restrictions à l'activité parlementaire que nous venons de passer en revue sont communes à la majorité des Parlements dans le monde.*

*A côté de ces limites exogènes, la constitution algérienne porte en elle des particularités qui touchent directement le parlement dans ses trois missions initiales :*

*La fonction représentative, la fonction légiférante et la fonction de contrôle.*

## **II- Les causes endogènes :**

### **1) La spécificité de la représentation de la souveraineté :**

---

<sup>1</sup> Voir sa thèse de doctorat publiée aux éditions O.P.U sous le titre : « le Conseil Constitutionnel, en Algérie : du contrôle de constitutionnel à la créativité normative ».

*L'élection du Président de la République au suffrage universel direct confère à ce dernier une représentativité toute particulière, au moins parallèle à celle des parlementaires élus, sinon d'une essence supérieure.*

*La révision constitutionnelle de 1996 insiste tout particulièrement sur le rôle du Président de la République comme impulseur de l'expression de la souveraineté populaire; dans ce sens, l'article 7 alinéa 4 de la constitution fait de l'initiative du président de la République un fondement de la souveraineté ; il est à la source de l'expression de la souveraineté.*

## **2) Le référendum comme expression valorisée et supérieure de la souveraineté populaire.**

*Aussi bien l'article 7, que l'article 70, que l'article 77 alinéa 8 font du référendum un instrument privilégié, un canal liant de façon exclusive le Président de la République à son peuple, une relation d'une nature différente, plus dense que celle qui relie les parlementaires aux citoyens locaux.*

*La voie du référendum concurrence d'autant les députés que ce droit régalien n'est assorti d'aucune condition de fond au de forme ; il peut même s'ajouter à la procédure législative normale et conforter la légitimité présidentielle<sup>1</sup>.*

## **3) La législation par ordonnance :**

*Bien que le terme soit emprunté à la constitution française, il s'éloigne de la définition classique ; et c'est là une spécificité propre aux constitutions algériennes.*

*L'ordonnance, dans le système français est une législation exceptionnelle, déléguée pour un objet déterminé et pour un délai fixé de façon vigoureuse et impérative.*

*L'ordonnance dans le droit constitutionnel algérien est d'une conception et d'une nature tout à fait différentes, encore sous influence du régime des ordonnances de 1965 et lourdement chargée du régime juridique des ordonnances contenu dans la constitution de 1976 ; c'est-à-dire une législation non-exceptionnelle, concurrente ou complétive de la législation parlementaire ;*

---

<sup>1</sup> voir thèse de M.A.Hartani : « le pouvoir présidentiel dans la constitution du 28 novembre 1996 » p.280 et s.

législation par ordonnance présidentielle fondée sur une délégation initiale de nature constitutionnelle.

*Ce régime particulier apparaît dans la multiplicité des cas<sup>2</sup> ouvrant la voie à la législation par ordonnance et surtout apparaît dans la procédure particulière qui lui exclusivement appliquée, dans l'article 124 de la constitution et l'article 38 de la loi organique ; c'est-à-dire un vote sans débat sans amendement, sur le seul rapport de la commission concernée.*

*Il est évident que les ordonnances présidentielles constituent un partage du pouvoir législatif qui vient exposer Le Parlement de son rôle fondamental, naturel et légitime : celui de débattre.*

#### **4) Le droit souverain de dissolution :**

*A côté de la dissolution provoquée par le vote d'une motion de censure ou de refus d'approuver le programme du chef du Gouvernement (article 82 de la constitution), le Président de la République détient un pouvoir inconditionné, discrétionnaire de dissolution de la première chambre, affirmé pleinement dans l'article 129 de la constitution et maintenu de façon constante depuis 1976.*

*Ce droit atteint l'existence même de l'Assemblée Populaire Nationale.*

*Toutes ces spécificités qui confortent un régime présidentieliste, phagocytent davantage le parlement algérien.*

*A quoi sert-il, me direz vous ?*

---

<sup>2</sup> Ordonnances dans la période d'exception, ordonnances financières ordonnances en cas d'absence de l'A.P.N.

*Comme tous les parlements du monde, à rien<sup>1</sup>, Sion à être là pour servir de lieu de débat et de discussion et à ce propos monsieur g.Burdeau a écrit : « le bavardage est nécessaire aux hommes, si on l'expulse de l'enceinte parlementaire, on le retrouve dans la rue avec des barricades pour tribune »<sup>2</sup>.*

*Aujourd'hui nous avons bien un parlement bicaméral où les deux chambres sont bien en place et contribuent à confectionner la loi dans ce cadre très étriqué ; et quelles que soient les lenteurs de l'évolution, quelles que soient les périodes de conflit et de blocage, quelles que soient les critiques émises, le parlement algérien demeure l'un des premières parlement pluripartites dans le monde arabe avec 09 partis souvent aux antipodes les uns des autres et 30 députés indépendants.*

*En outre, il semble que les courroies de transmission, les moyens de collaboration mis en place aient déjà fonctionné, tels : la commission paritaire et le parlement en chambres réunies.*

*Bien entendu, cette synthèse demeure fondée sur une lecture théorique des textes juridiques, elle reste purement académique, tronquée de la réalité du travail parlementaire quotidien. Et c'est la communication de Madame ZIANI qui complètera et corrigera cette approche textuelle.*

*Je voudrai conclure comme j'ai commencé en évoquant le travail de réflexion des étudiants du Magistère.*

*Lorsque je leur ai demandé de me proposer un modèle ou le parlement algérien retrouverait ses missions traditionnelles (car il ne fallait pas faire de critique gratuite sans tenter de proposer une alternative), ils m'ont tout simplement répondu que le modèle existait déjà, qu'il fallait tout simplement le dépoussiérer, c'est la constitution de 1963.*

*En effet, c'est dans notre première constitution que le parlement joue pleinement sa mission de représentativité ; le titre seul suffit à exprimer cela : « l'Assemblée nationale : l'expression de la souveraineté ».*

*de même :*

---

<sup>1</sup> selon l'expression de monsieur chandernagor : « un parlement pour quoi faire ? »

<sup>2</sup> Traité de science politique. Tom IX.

- *Le pouvoir d'initiative est reconnu à tous les députés sans être conditionné (article 36).*
- *Le champ législatif n'est pas limité.*
- *Le régime de l'ordonnance présidentielle est strictement conditionné (article 58).*
- *Le référendum n'est pas un instrument librement dévolu au Président de la République ; il n'est qu'une étape dans la procédure de révision constitutionnelle. (Article 73).*

*Si le Président de la République ne promulgue pas le texte de loi adopté, dans un délai de 10 jours, c'est le président de l'Assemblée nationale qui le promulgue. (Article 49).*

*Et enfin, le droit régalien de dissolution de l'Assemblée n'est en aucun cas prévu par la constitution de 1963, la dissolution demeure conditionnée par le vote d'une motion de censure (article 56) sachant que c'est le Président de la République, seul acteur et détenteur du pouvoir exécutif qui assume la pleine responsabilité devant l'Assemblée Nationale, selon les articles 52, 53 et 55 de la constitution.*

*La porte est ouverte à une révision constitutionnelle ardemment souhaitée par les parlementaires.*