



---

## LA JUSTICE CONSTITUTIONNELLE AU MAGHREB

VI<sup>e</sup> Journées maghrébines de droit constitutionnel Mustapha Chaker  
6 – 7 mars 2008, Faculté de droit et des sciences politiques de Tunis

---

### VUE D'ENSEMBLE SUR DEUX DÉCENNIES DE FONCTIONNEMENT DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL ALGÉRIEN

**Amine-Khaled HARTANI**

*Maître de Conférences à la faculté de Droit d'Alger*

L'existence du conseil constitutionnel algérien est le produit d'une histoire mouvementée.

Ainsi, si dès 1963, la première Constitution de l'Algérie indépendante institue un conseil constitutionnel chargé de «...juger de la constitutionnalité des lois et ordonnances législatives...», celui-ci ne sera pas mis en place. Il faudra attendre vingt cinq années plus tard pour voir apparaître de nouveau l'institution, à la faveur de l'importante révision constitutionnelle du 23 février 1989. Celle-ci, outre la consécration du pluralisme politique et des libertés publiques, ainsi que l'adoption du principe de la séparation des pouvoirs, instaure un conseil constitutionnel, doté de compétences plus importantes que celles qu'il détenait dans la constitution de 1963, puisque lui est notamment étendu le contrôle de constitutionnalité des traités, ainsi que celui de la régularité des consultations politiques nationales, de même qu'il se voit également attribué des compétences consultatives dans certaines circonstances particulières.

Si le conseil constitutionnel créé en 1989 n'a pas eu, à ses débuts, des difficultés à se faire admettre, c'est le contexte des années suivantes - celui des années 1992 – 2000, et plus tard, des années 2000 – 2008 - qui montreront que son existence, à l'épreuve des faits, fut maintes fois mise en cause.

Cet exposé, qui tente de rassembler et d'ordonner des faits qu'un dépouillement complet de l'activité de l'institution permettrait de connaître -mais ayant un intérêt à être présenté dans une vue d'ensemble - s'appuie donc sur les temps forts de ces deux décennies.

De cette vue d'ensemble, apparaîtront immédiatement certains caractères de la vie de l'institution. Ainsi, celle-ci évolue- t- elle durant deux décennies, de façon discontinue, entre « mises en sommeil » remarquées et apparitions épisodiques ; ces apparitions, pour la plupart, caractérisées par des moments de crises symptomatiques, ou réglées par les calendriers des scrutins électoraux. Ces apparitions consacreront cependant l'institutionnalisation progressive de l'institution (I), mais aussi, paradoxalement, et dans le même temps, sa contestation permanente (II).

## **I. L'INSTITUTIONNALISATION PROGRESSIVE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL ALGÉRIEN**

Une vue d'ensemble de l'existence du conseil constitutionnel algérien, durant deux décennies, montre que le processus qui a généré la forme actuelle du contrôle de constitutionnalité est passé par trois temps : celui de l'avènement du conseil (1989-1992), celui de son éclipse durant quelques années (1992-1995), enfin celui de sa renaissance (1995-2008).

### **A. L'avènement de la justice constitutionnelle algérienne (1989 – 1992)**

L'institution d'un conseil constitutionnel, par la constitution du 23 février 1989, laissait entrevoir, dans le contexte politique de l'époque, une mutation du système politique algérien. Dès son institution, la nouvelle institution semble confirmer son importance, et même faire craindre que l'on veuille, par là, à travers sa création, instaurer un véritable Etat de Droit.

Ainsi, intervenant quelques mois après son avènement, l'institution surprend favorablement l'opinion. Plusieurs décisions, telles celle du 20 août 1989 relative au code électoral, ou celle du 30 août 1989 relative au statut du député, ou tel l'avis du 28 août 1989 annulant certaines dispositions du règlement intérieur de l'assemblée populaire nationale, contribuent à faire évoluer son image.

De la même façon, même si dans ce premier conseil, les spécialistes du droit étaient rares, le choix des membres et les premières nominations laissaient entrevoir une perspective de crédibilité de la nouvelle institution.

Aussi, si les premières décisions du conseil constitutionnel, autant que sa composante, semblent confirmer son importance, ce conseil subira très vite, les soubresauts de la scène politique et institutionnelle. La survenance des graves événements de décembre 1991-et janvier 1992 le dévoileront impuissant à résister à ses premières confrontations avec la réalité politique et institutionnelle.

C'est ainsi que chargé de constater le vide juridique causé par la conjonction de la vacance de la présidence de la République par démission du chef de l'État et de la vacance de l'assemblée populaire nationale par dissolution, le conseil constitutionnel va s'en tenir à une lecture très restrictive de la constitution.

Il est vrai que celle-ci ne prévoit pas expressément ce cas de figure. Si l'on s'en tient, à la lettre de l'article 84 de la constitution, celui-ci, en effet, ne semble envisager l'attribution de la charge de chef de l'État au président du conseil constitutionnel qu' « en cas de conjonction du décès du président de la République et de vacance de l'assemblée populaire nationale pour cause de dissolution »

C'est donc en se fondant sur l'absence d'une disposition expresse relative à ce cas de figure, que le président du conseil constitutionnel, Abdelmalek Benhabyles, s'est refusé, d'assurer l'intérim du chef de l'État. Justifiée par un strict attachement à la lettre de la constitution, mais assimilée à une dérobade, cette décision du président du conseil constitutionnel avait particulièrement frappé l'opinion. Elle était, à tous égards, extrêmement lourde de conséquences : le président du conseil constitutionnel étant, dans ses circonstances, le seul personnage susceptible d'assurer la continuité constitutionnelle, cette décision devait entraîner l'État, durant les longues années suivantes, dans les errements de l'inconstitutionnalité. Cette crise, pour l'institution juridictionnelle elle-même, faillit lui être fatale ; échappant à une disparition souhaitée par ses détracteurs, le conseil constitutionnel devait demeurer totalement inactif durant trois ans.

### **B. L'éclipse du conseil constitutionnel : 1992 – 1996**

De janvier 1992 à juillet 1995, le conseil n'effectuera plus d'apparition. C'est le 25 juillet 1995 qu'il fera une furtive apparition: par une auto-saisine, il met un terme à sa mise en sommeil de trois années. On remarquera, à l'occasion, que l'auto-saisine du conseil n'est pas prévue par la constitution ni par les règles de fonctionnement de l'institution

C'est la révision de la loi électorale du 07 août 1989 par l'ordonnance du 19 juillet 1995, qui fournit le prétexte de la réapparition de la juridiction constitutionnelle algérienne. Une ordonnance du 19 juillet 1995 était venue modifier et compléter la loi électorale de 1989, à l'approche des élections présidentielles de novembre 1995, avec l'introduction d'une disposition censurée, quelques années plus tôt, par le conseil constitutionnel. Ce dernier, dans une décision, en août 1989, avait, en effet, jugé contraire à la Constitution d'exiger du candidat à l'élection présidentielle un certificat de nationalité d'origine du conjoint du candidat.

Le conseil constitutionnel, prenant connaissance de l'introduction, dans le texte voté, de sa disposition précédemment censurée, avait saisi le gouvernement par un mémoire. Saisi par le Président ZEROUAL, le conseil constitutionnel devait confirmer de nouveau sa décision, le 6 août 2005, réagissant ainsi à la violation de la constitution et à la remise en cause de sa jurisprudence.

Cette auto-saisine a fourni au conseil l'occasion de mettre fin à son éclipse. Il fut, de telle sorte, remis, à l'occasion de l'élection présidentielle, dans son rôle de juge de la régularité des opérations électorales.

### **C. La renaissance du conseil constitutionnel : 1996 – 2008**

La renaissance du conseil constitutionnel est consécutive à la révision constitutionnelle du 28 novembre 1996 qui constituera une autre avancée avec l'introduction de deux innovations majeures. La révision étend, en effet, les compétences du conseil au contrôle obligatoire des lois organiques, avant leur promulgation, et ouvre la saisine à une nouvelle autorité constitutionnelle, le président du conseil de la Nation.

Cette période est également jalonnée de crises symptomatiques de la difficulté à remettre en place les institutions. L'État algérien est, en effet, depuis les événements du début janvier 1992, évoqués plus haut, jusqu'à l'élection du Président Zeroual suivie de la révision constitutionnelle du 28 novembre 1996, sous l'emprise, d'institutions de fait : Haut Comité d'État (HCE) puis président de l'État, comme instance exécutive ; Conseil consultatif puis Conseil national de transition (CNT) comme instance législative.

Le conseil s'installe, tout le long de cette période de renaissance, directement, au sein du dispositif politique et institutionnel, en protecteur actif de la fonction présidentielle, de telle sorte que ses décisions seront pour la plupart appréhendées plus dans leur dimension politique que juridique et constitutionnelle.

C'est ainsi que sera jugée la décision du conseil de rejet, lors du scrutin présidentiel du 8 avril 1999, de la candidature de Ahmed Taleb Ibrahim. Ancien ministre des Affaires étrangères, ce candidat indépendant, qui bénéficiait des voix des islamistes et d'un grand nombre de celles de son propre parti, le Front de Libération Nationale (FLN), fut évincé, sans que les motifs de son exclusion n'aient été clairement exprimés.

D'autres attitudes ayant particulièrement frappé l'opinion, feront peser pour longtemps le soupçon de complaisance sur l'institution, en dévoilant sa dépendance à l'égard du nouveau président de la République.

Une première attitude, dès l'élection du chef de l'État, est relative à une décision du conseil, rendue le 27 février 2000, prononçant l'inconstitutionnalité du statut du Gouvernorat du Grand Alger. L'existence d'un contrôle a posteriori de la loi promulguée ayant été prévue par le constituant, le président BOUTEFLIKA, avait, un mois plus tôt, saisi le conseil constitutionnel, voulant invalider une ordonnance du Président ZEROUAL, prise en 1997, qui fixait le statut particulier du gouvernorat du « Grand Alger », en en faisant une circonscription territoriale différente des autres circonscriptions d'Algérie que sont les wilayas. Les observateurs avaient remarqué, qu'avant la saisine du conseil, le président de la république, avait ouvertement critiqué, dans une interview accordée à une chaîne de télévision arabe, le comportement du « Ministre –Gouverneur » du Grand Alger, soulignant que le gouvernorat était devenu « un État dans l'État ».

Une autre attitude du conseil, lors du printemps 2001, entachera durablement sa crédibilité et dévoilera la précarité de l'équilibre instauré, par la constitution, entre le président de la République et les autres institutions

Le président du conseil de la Nation, élu en avril 2001 pour un mandat de six ans, contestait le fait qu'à l'occasion du premier renouvellement du conseil, prévu tous les trois ans, on puisse également procéder au renouvellement de sa fonction de président de l'institution. Opposé depuis plusieurs semaines au président de la République sur le fonctionnement du conseil de la Nation, le président de la chambre parlementaire avait alors saisi le conseil constitutionnel. Sa saisine portait sur l'interprétation par le conseil constitutionnel des dispositions 114 et 181 de la constitution, relatives au renouvellement du président du conseil de la Nation ; l'article 181 précisant que « le tirage au sort ne concerne pas le président du conseil de la Nation qui assume le premier mandat de six ans ».

Durant cette crise qui aura duré 3 mois, le président du conseil de la Nation avait déclaré à plusieurs reprises qu'il n'entendait pas partir tant que la juridiction constitutionnelle ne se serait pas prononcée. Le président du conseil de la Nation décidera cependant de quitter la présidence de l'institution, sans attendre l'avis du conseil constitutionnel. Ainsi, se retrouvant en position d'arbitrer un conflit dont l'enjeu n'était pas moins que l'affirmation du principe de la séparation des pouvoirs établi par le texte constitutionnel lui-même, le conseil refusa de rendre sa décision.

La portée de cette attitude du conseil peut être appréciée sous deux angles : un angle technique et un angle plus politique. D'un point de vue technique, le conseil constitutionnel refusait de recourir aux normes de référence. D'un point de vue politique, la portée de cette décision était, en tout état de cause, considérable, car elle ôtait une fois de plus à l'institution le prestige de ses premières décisions. Quels qu'aient été d'ailleurs ses effets réels, l'inspiration de ce refus ne faisait pas de doute : cette décision confirmait le fait que le juge constitutionnel ne pouvait se comporter comme un juge neutre.

Durant ces mêmes années, le conseil constitutionnel continua à défrayer la chronique. Le retard mis dans le renouvellement de son président fut une autre occasion de dévoiler la dépendance de la juridiction à l'égard du président de la République. Ainsi, établi pour six ans par l'article 164 de la constitution, le mandat du président du conseil constitutionnel devait arriver à son terme le 20 mars 2001. Dérogeant aux dispositions de la constitution, ce mandat fut prorogé pour une nouvelle période d'une année, par le président de la République, le 7 octobre 2001. En réalité, ce n'est que le 26 mai 2002, soit quatorze mois plus tard, que le président de la République désignera le nouveau président du conseil. Cette situation donnera lieu à une controverse due aux « précisions » fournies par le chargé de la communication du conseil, au nom du président de cette institution.

L'invalidation par le conseil constitutionnel de la loi organique portant statut de la magistrature, en novembre 2002, constituera également une anomalie du fonctionnement de l'institution.

Pour rappel, le projet de loi organique portant statut de la magistrature, objet de fortes revendications des magistrats, avait été adopté par l'assemblée populaire nationale en 1999. Il fut cependant bloqué pendant trois années par le conseil de la nation. Ce dernier avait émis des réserves sur cinq articles touchant les obligations et droits des magistrats, leur rémunération ainsi que les attributions du conseil supérieur de la magistrature. Le projet de loi organique, voté à l'issue de ces trois années, fut invalidé par le conseil constitutionnel, en novembre 2002, un mois après son adoption. Le caractère laconique de l'avis rendu, qui s'était contenté d'énoncer l'inconstitutionnalité de la loi, avait suscité des interrogations sur le fondement de la décision, au point où le président du conseil dut intervenir dans la presse pour justifier du bien fondé du jugement de l'institution.

On remarquera depuis, que chaque fois qu'une décision étonnera l'opinion, le conseil interviendra dans la presse ou par communiqué pour expliquer sa décision. C'est ainsi que le conseil constitutionnel réagira de nouveau par un communiqué de presse, le 18 juin 2002, justifiant la validation du scrutin législatif du 30 mai 2002, malgré le fort taux d'abstention en Kabylie.

Une autre affaire affectera, de la même façon, la crédibilité de l'institution lorsque s'affronteront, à travers la presse, deux représentants d'institutions chargées d'apprécier la régularité du scrutin législatif du 17 mai 2007.

Ainsi, Said BOUCHAR, ancien président du conseil constitutionnel, désigné par le chef de l'État président de la Commission politique de surveillance de ce scrutin, avait fait état, dans une lettre adressée au président de la République, de « fraudes massives » et de « comportements irresponsables ayant pris un cachet national en touchant toutes les régions du pays », imputant la responsabilité de tels dépassements au président de la commission administrative d'organisation des élections et chef du gouvernement. Lui répondant dans un communiqué de presse, le président du conseil constitutionnel, reprenant les déclarations du ministre de l'intérieur, justifiera le fort taux d'abstention et les cas de dépassements par « l'intense compétition électorale ». Les observateurs auront d'ailleurs noté que lors de ce scrutin, le conseil avait accepté des recours de candidats après avoir proclamé les résultats.

De cette vue d'ensemble ressortent, en gros plan, les temps forts de l'institution durant ces deux dernières décennies. Survivant physiquement aux nombreuses crises qui ont émaillé son existence, mais consolidant de façon progressive son institutionnalisation, nous verrons maintenant que son fonctionnement fut maintes fois contesté.

## **II. UNE INSTITUTION EN PERMANENCE MISE EN CAUSE**

Ce qui frappe dans l'évolution qu'a connue l'institution durant ces deux décennies, c'est sa consolidation progressive qui a été de pair avec sa contestation permanente et la mise en cause récurrente de ses décisions. Cette contestation fut fondamentalement politique. Nous en retrouvons l'écho dans les controverses qui opposent aujourd'hui ses partisans et ses détracteurs, attestant que l'existence du conseil est bien liée à une

certaine conception de l'État et des rapports entre les pouvoirs. Aussi, tout se conjugue - faits et événements, rapports de pouvoir - pour que le conseil adopte, dès sa renaissance, un profil bas ne compromettant d'aucune manière ses rapports avec le chef de l'État.

## **A. Une composante du conseil dépendante du Chef de l'État**

A partir de sa renaissance en 1996, la dépendance du conseil vis-à-vis du président de la République devient de plus en plus accusée. Les deux derniers présidents de l'institution sont des personnes âgées, anciens hommes politiques ayant occupé des fonctions ministérielles, suspects d'affinités étroites avec le chef de l'Etat, et comme ce dernier, rompues au jeu des relations de pouvoir au sommet de l'Etat. La dernière désignation du président de l'institution a d'ailleurs été ressentie comme un recul indéniable, par rapport à la situation qui prévalait à l'origine, où le critère de compétence technique prévalait sur le critère de l'affinité personnelle. Cette dépendance du conseil vis-à-vis du président de la République est encore plus remarquable dans les deux domaines principaux d'intervention du conseil: celui du contrôle de constitutionnalité et de conformité à la constitution ainsi que celui du contrôle des scrutins électoraux.

## **B. Des domaines d'intervention confinés**

Ainsi, en matière de contrôle de constitutionnalité et de conformité à la constitution, le rôle du conseil s'est limité, tout au long des deux décennies, aux seuls textes édictés par le Parlement. Le conseil n'a jamais eu l'occasion de se prononcer sur la constitutionnalité d'un acte présidentiel (décret présidentiel ou ordonnance), ni d'un décret exécutif ou un traité. Il statuera surtout, saisi obligatoirement par le président de la République, sur la conformité à la constitution du règlement intérieur des chambres et sur la constitutionnalité des lois organiques, depuis leur avènement en 1996. En la matière, sa jurisprudence est remarquablement indigente, puisqu'il ne rendra, en tout et pour tout, que vingt six avis et six décisions.

Hormis cette saisine obligatoire sur la conformité à la constitution du règlement intérieur des chambres et sur la constitutionnalité des lois organiques, on notera une quasi-inexistence de la saisine du conseil à propos de la constitutionnalité des lois. Durant ces sept dernières années, aucune des trois autorités détentrices du droit de saisine - président de la République, président de l'assemblée populaire nationale, ou président du conseil de la nation - n'a usé de son droit de saisine alors que plusieurs lois, dont la constitutionnalité est douteuse, auraient pu être déférées au conseil.

Aussi l'activité de ce dernier se sera-t-elle, depuis 1995, cantonnée à valider les scrutins électoraux (cinquante neuf décisions en majorité pour le remplacement de membres du parlement, quinze proclamations de résultats, quatre communiqués).

Reste pour conclure une question : Quelle appréciation porter sur ces deux décennies de fonctionnement du conseil constitutionnel algérien ?

Pour y répondre, on constatera simplement que le conseil, dans la mesure où il avait pour objectif à l'origine, de réaliser la volonté de mettre en place l'État de droit, il est manifeste que ce but n'a pas été atteint. Il n'a pas eu, durant ces deux décennies, d'action courageuse, ne serait ce qu'une fois, au service des libertés et des droits de l'homme, se cantonnant à la seule mission qui avait été déjà envisagée pour lui par les constituants de 1989, celle d'être finalement, et à tout bien considérer, qu'un « régulateur de compétences » et surtout, à partir de 1996, qu'un « garde fou ».

Si l'on ne récuse plus l'institution, on doit reconnaître que celle-ci n'est pas sortie renforcée de ces deux décennies et que sa crédibilité est aujourd'hui bien entamée. Bien plus, le conseil n'a pas participé à la valorisation de la politique mais, peut être, au contraire, a participé à son déclin.

Aussi, doit-on, à la veille d'une révision de la constitution qui s'annonce, juger l'institution sur pièces, en fonction de sa capacité à répondre aux attentes du citoyen et aux exigences de l'Etat de droit. Pour l'heure, aucun signe ne permet de discerner, dans l'évolution future de l'institution, les éléments d'une stratégie - consciente ou inconsciente - peu importe - de re-légitimation de la justice constitutionnelle.