

CEZAYİR'DE UMUT İLE HAYALKIRIKLIĞI ARASINDA KURUMSAL VE SİYASİ REFORMLAR*

(*INSTITUTIONAL AND POLITICAL REFORMS IN ALGERIA, BETWEEN HOPE
AND HOPELESSNESS*)

Bachir Yelles Chaouche

Oran Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dekanı/

Professor at the Faculty of Law University of Oran, Algeria

ÖZET

1989 anayasa reformu tek parti sistemini kaldırmış, ekonomik liberalizmi baştaçı etmiş ve özellikle Hükümet başkanlığı ve Anayasa Konseyi gibi iki yeni kurum getirerek kurumsal düzenlemeleri Anayasaya sokmuştur.

1989 ve 1996 Anayasaları; Cumhurbaşkanı'dan farklı ve aralarında gerçek bir yetki paylaşımını sağlayarak kendisine münhasır yetkiler verdiği Hükümet Başkanlığı kurumunu yarattı. Amaçlanan hedef; Cumhurbaşkanı, Devlet işlerinin günlük idaresiyle uğraşan bir organ olmaktan daha çok kurumların işleyişinin teminatı ve bir hakem olmasını düzenleyerek yetkilerin adem-i merkezietini kurmak idi. İmtiyazlarının sınırlandırılarak Hükümet Başkanına devri de bundan kaynaklanıyordu. Bu durum 2008'e kadar sürecektir.

Aslında, tüm beklentilere karşın, 2008 yılında, önceki reformların getirdiği ilerlemelere göre bir gerileme sayılacak, yeni bir anayasal reforma girişildi. Bu reform; Cumhurbaşkanı yetki sürelerindeki sınırı kaldırmakta ve Hükümet Başkanlığını kaldırıp imtiyazlarını (eylem programının hazırlanması ve yürütme işlevinin geri alınması) Cumhurbaşkanı'na aktararak, yerine Başbakanlığı getirmekte ve böylece erkleri Cumhurbaşkanı'da yeniden merkezileştirmektedir. Bununla birlikte, seçilmiş meclislerde temsil şanslarını artırarak "kadınların siyasi haklarının teşvik edilmesi hakkı"nı getirmektedir.

Siyasi planda, siyasi parti kurma hakkını ilk defa düzenleyen 1989 Anayasasıdır, ki yeterince korunmamış bir hak olarak durmaktadır. Bir siyasi partinin kurulması başvurusunu kabul ya da reddi hususunda İçiş-

* Farnsızcadan çeviren Reha Yünlüel.

leri Bakanı ölçüsüz yetkiler verilmiştir. Bu yöntem; bu özgürlüğün kullanılmasını, büyük ölçüde İçişleri Bakanının takdir yetkisine bıraktığından, belirsizleştirmektedir. İdari yargıya başvuru mümkün olsa da; mevcut hâliyle idari yargı, siyasi nitelikte bir uyuşmazlığı çözebilmek için, yeterince garanti altına alınmış tarafsızlık ve bağımsızlıktan yoksundur. 2012 tarihli Siyasi partilere ilişkin organik kanun reformu, siyasi partilerin hukuksal statülerine ilişkin birkaç yenilik getirmesine karşın sistemin doğasına dikkate değer bir etkiden uzaktır. Şu var ki, mali yardımlar ile kitle iletişim araçlarına erişim hakkına bağlı sınırlandırmalardan ötürü, hâlâ dönüşümlü olmayan bir çokpartililikteyiz.

Anahtar Kelimeler: Cezayir, dönüşüm [alternance – **ç.n.**], dönüşümlü olmayan çokpartililik [multipartisme sans alternance – **ç.n.**], hükümet, çokpartililik, siyasi partiler, anayasal reform

ABSTRACT

The constitutional reform in 1989 ended the single party period, favored economic liberalism and paved the way for the foundation of institutions like the Presidency and Constitutional Council.

The constitutions of 1989 and 1996 created a Presidency (Head of Government) which is different from the President of the Republic. According to this change the president has exclusive authority. The purpose was to withdraw the President of the Republic from daily state issues and turn it into a referee, a guarantee for different state institutions to function properly, which would also increase decentralization. The limitation of authority and its transfer to the President was also a result of the same purpose. This situation was going to continue until 2008.

Despite all the expectations in 2008 that a new political reform was started, it is going to be considered as a regression compared to previous ones. This reform removed the limits on the authority of the President of the Republic, abolished the presidency and transferred his power to the President of the Republic. According to this reform instead of a president, there would be a Prime Minister and political power would be centralized again in the hands of the President of the Republic. In addition, the reforms increased the chance for women to be elected for different councils (assemblies) thanks to “right to promote political rights for women”.

In the political arena, the 1989 constitution was the first mention of the right to form a political party, which is a non-protected right. The Ministry of the Interior has unlimited authority to accept or decline the applications. This method prevents people to use this right freely and trusts the judgment of the minister. Even though it is possible to appeal

to the juridical system, the administrative jurisdiction does not have the neutrality or the freedom to solve the disputes. Despite the organic law reform of 2012 regarding political parties, the system itself did not change. Because of limitations regarding financial support and mass communication, we can still talk about a multi-party regime without alternation.

Keywords: *Algeria, alternation, Multi-party regime without alternation, government, multi-party, political parties, constitutional reform*

I- KURUMSAL REFORMLAR: İLERLEME VE GERİLEMELER

1- İktidarın adem-i merkezileşmesi, ikili bir yönetimin kurulması (1989 – 1996)

II- SİYASİ REFORMLAR: DÖNÜŞÜMLÜ OLMAYAN BİR ÇOKPARTİLİLİĞİN KURULUŞU

1- Korunamamış bir hak olarak siyasi parti kurma hakkı

2- Dönüşümlü olmayan bir çokpartililik

GİRİŞ

Bağımsız Cezayir, ilk Anayasasını 1963'te tanıdı. Kurumsal planda (tek parti) olduğu kadar siyasi planda (sosyalist ideoloji) rejimin ana yönelimlerini daha en baştan ilân eden bir anayasa. Dönemin farklı siyasi güçlerinin uzlaşmasının bir ürünü olmayan bu anayasa çok hızlı bir şekilde tartışma konusu olarak 1965'te bir askeri darbeye safdışı bırakıldı. İkinci anayasa ancak 1976'da gün yüzü görecektir ki kendi hesabına tüm görkemiyle tek parti sistemini ve sosyalizmi benimseyecektir.

İktidarın siyasi ve ekonomik planda özel faaliyete karşı bir çerçevede kullanımı; özellikle petrol rantının yıkılmasıyla gözler önüne serilen sistemin başarısızlığıyla sonuçlanmıştır. İktidara, özgür ve çoğulcu seçimlerin değil de kamusal harcamalarının meşruluğunu kazanmasını sağlayan bir rant. Bunu, 1988 Ekim olayları ve olağanüstü hâlin ilânı izledi.

Yeni bir hükümet biçimi gerçek bir gereklilik olarak ortaya çıkıyordu. 1988'ten itibaren, 1989 Anayasasının ilânıyla sonuçlanan, anayasal bir reforma girişildi. Ki 1976 Anayasasının antitezi olarak görünüyordu: Tek parti sistemini kaldırıyor, ekonomik liberalizmi baş tacı ediyor, hükümet başkanlığı ve Anayasa Konseyi gibi yeni kurumsal düzenlemelere gidiyordu. Bununla birlikte siyaset meydanının böyle hoyratça açılması, islâmi akımın doğuşuna izin verdi. Hâlbuki, diğer siyasi güçler kendilerini göstermekte dahi sıkıntı çekiyorlardı. İlk özgür seçimlerden

itibaren bu akım yerel meclislerin¹ çoğunu, ardından 1991’de genel seçimlerde parlamentodaki sandalyelerin çoğunu daha ilk turda² kazandı. Ülkenin anahtar kurumlarının bu hızlı istilâsı ülkenin karar organlarını seçim sürecini kesintiye götürdü. Bunu, terörizmin doruğunda, olağanüstü hâl ve geçici kurumlarla bir kara on yıl izledi (1992-1998)³.

Anayasal meşruluğa dönersek, kurumların yeniden seçim süreciyle kurulmaları gerekirdi. Meşruluğa bu geri dönüşün öncesinde, 1989 Anayasası ile aynı ruhta ve aynı temellere dayanan, 1996’daki yeni anayasa reformu vardır. Yenilikler arasında: Parlamentoda çoğunluğun hoyrat değişikliklerine karşı korunabilmek için *Ulus Konseyi* diye ikinci bir meclis kurmak. Seçim süreci kademeli olarak başlatıldı, önce Cumhurbaşkanı için (16 Kasım 1995), sonra Parlamento için (5 Haziran 1997) ve nihayet yerel meclisler için (23 Ekim 1997).

Bütün beklentilere rağmen daha önceki 3 anayasal reformla yapılan ilerlemelere göre bir gerileme teşkil eden yeni reforma 2008’de başlandı. Cumhurbaşkanının yetkilerini, sınırlamalarını kaldırarak, hükümet başkanlığını ilga ederek güçlendirme eğiliminde. Bununla birlikte, “Kadının siyasi haklarının teşviki hakkı”nı, getirerek kadınların seçilmiş meclislerde temsili şanslarını artırıyor.

Bunlardan çıkan sonuç şu ki, 1989’dan bu yana Cezayir’in kurumsal ve siyasi sistemi yeniden oluşuyor ve yavaş yavaş kuruluyor. Bu reformların kurumsal olduğu denli siyasi planda da çözümlenmesini yapmak gerekir.

I. Kurumsal Reformlar: İlerleme ve Gerilemeler

1989 ve 1996 anayasaları Cumhurbaşkanınıkinden farklı kendine özgü yetkiler tahsis edilen Hükümet Başkanlığı kurumunu getirerek iki organ arasında gerçek bir yetki paylaşımı sağladı. Hedeflenen amaç, Cumhurbaşkanının yetkilerini dağıtarak günlük devlet işlerini görmekten daha çok kurumların iyi işleyişlerinde bir hakem ve teminat organı durumuna getirmektir. Söz konusu imtiyazların azaltılması ve Hükümet

¹ 12 Ocak 1990 yerel seçim oylamaları, – İSC (İslami Selâmet Cephesi – FIS) 1541 beldenin 853’ünü ve 40 vilâyetten 31’ini kontrol etti. iç. M. BOUSSOUMAH, *La parenthèse des pouvoirs publics constitutionnels de 1992 à 1998*, OPU, 2005, p. 15.

² 26 Aralık 1991 Yasama seçimlerinde FIS parlamentodaki sandalyelerin 43, 72’sini kazandı.

³ İstifa eden Cumhurbaşkanının ardından yeni meclis seçimleri gündemde değilken, Ulusal Meclis ve islâmi akıma bağlı yerel meclisler kendilerini feshetti. Bu konuda mükemmel bir çalışma için bkz. daha önce sözünü ettiğimiz Mohamed BOUSSOUMAH, *La parenthèse des pouvoirs publics constitutionnels de 1992 à 1998*, OPU, 2005.

başkanına devri bundan kaynaklanmaktadır⁴. Bu durum 2008'e değin sürecektir.

1) *İkili bir yönetim kurularak iktidarın adem-i merkezियeti (1989 – 1996)*

Uygulanacak siyasi programın hazırlanması, yönetim işlevi ve kural koyma işlevinin bir kısmı Hükümet Başkanının yetkisi içindedir.

- *Uygulanacak siyasi program, Hükümet Başkanının imtiyazında bir yetki*

Cumhurbaşkanının yetkilerini düzenleyen anayasal hükümler birlikte okunduğunda Anayasanın özellikle 77. maddesinde Hükümetin uygulamakla yükümlü olacağı bir programı hazırlamakla yetkilendirilmediği açıkça görülmektedir. Anayasakoyucu bu görevi daha çok Hükümet Başkanına bırakmaktadır: “*Hükümet Başkanı, Bakanlar Kuruluna sunacağı programına karar verir*” (m. 79). Demek ki program, Devlet Başkanı başkanlığındaki Bakanlar Kuruluna sunulmadan önce Hükümet Başkanınca *kararlaştırılmaktadır*. Bu *sunuş* bildirim mahiyetindedir. Programın hazırlanmasının kime ait olduğu “*Hükümet Başkanı programını Ulusal Halk Meclisi'nin onayına sunar*” diyen 80. Maddede bir kere vurgulanmıştır. Anayasa demek ki Cumhurbaşkanını, programın yalnızca hazırlanmasında değil gerçekleştirilmesinde de devredışı bırakmıştır. Fakat söz konusu dışarda bırakma bu seviyede kalmayacak, gerçekleştirilmesindeki yargısal araçları da içerecektir.

2) *Hükümet başkanı için genişletilmiş kural koyma görevi*

Kural koyma görevinin paylaştırıldığı 3 kurum: Parlamento, Cumhurbaşkanı, Hükümet başkanı. Bununla birlikte Cumhurbaşkanı ayrılan kısım sanılanın aksine anayasanın hükümlerine harfiyen bağlı kalındığında oldukça azaltılmıştır. Anayasa; Parlatentonun fiilen hayatın temel alanlarını kapsadığını düşündürtecek denli, kanunun alanını otuz kadar konuya genişletmekte, kısacası Cumhurbaşkanı çok az bir alan bırakmaktadır (m.122). Cumhurbaşkanı tam anlamıyla kural koyma yetkisine yalnızca istisnai durumlarda sahip olmaktadır (savaş, sıkıyönetim, olağanüstü hâl)

Buna karşılık, Hükümet Başkanı söz konusu olduğunda, Anayasa yasama yetkisini kullanmasına yakından katılıyor. Hükümet Başkanı yasa önerme hakkını kullanarak en yukardan karışıyor (m. 99/2), yasa Hükümetin önerisiyle neredeyse sistematik olarak kabul ediliyor. Anayasakoyucu yasaların hazırlanması sürecine (yayımlı ya da Anayasa Konseyi'ne anayasaya uygunluğunun incelenmesi için gönderilmesi ha-

⁴ Bu konuda bkz. *L'impact de la révision constitutionnelle sur l'équilibre institutionnel en Algérie*, in le débat juridique au Maghreb, de l'étatisme à l'Etat de droit, Etudes en l'honneur de Ahmed Mahiou, PUBLISUD-IREMAM, 2009, p. 362 à 369.

riç) Cumhurbaşkanının her türlü doğrudan müdahalesini dışarda bırakıyor. En aşağıda ise Hükümet Başkanı, yasaların icrası için düzenleme yetkisini kullanıyor.

Bununla birlikte Anayasa, Cumhurbaşkanını yasaların hazırlanması sürecinden çıkartıyorsa da kendisine yasaya ilişkin konularda iki şartla kararname usûlüyle düzenleme yetkisine izin veriyor: Bu düzenleme yetkisini yalnızca Parlamentonun dönem aralarında ve söz konusu kararnamenin parlamentoca onaylanması şartıyla kullanabiliyor.

Buna karşın, Cumhurbaşkanı yasama çemberi dışında kalan konularda düzenleme yetkisine sahip bulunuyor. Böyle olmakla birlikte, bu yetki çok sınırlıdır. Anayasanın 125. Maddesinin Cumhurbaşkanına tanıdığı bu yetki; bir yandan Parlamentonun yetkisindeki tüm konuları dışarda bırakan⁵, öte yandansa Hükümet Başkanına verilmiş, yasaların uygulanmasını düzenleme yetkisi ile etrafı sıkı sıkıya işaretlenmiş bir yetkidir (m.125/2). Özetle, Cumhurbaşkanının kuralkoyma yetkisi yalnızca hem Parlamentonun ve hem de Hükümet Başkanının yetki alanları dışında kalan konularda söz konusudur.

Hükümet Başkanının siyasi programın hazırlanması ve kural koyma görevine ilişkin bu anayasal önceliği genel ve doğrudan bir seçimle gelmiş bir Cumhurbaşkanının işine gelmiyordu. Cumhurbaşkanının yürütme yetkisinin yeniden kendisinde toplanması amacıyla 2008'deki anayasa değişikliği arzusu işte bu nedendir.

2) İktidarın yeniden merkezileştirilmesi (2008)

Yürütme gücünün yeniden kurulması Hükümet Başkanlığı kurumunun kaldırılması ve yetkilerinin Cumhurbaşkanına devriyle gerçekleşecektir.

- Hükümet Başkanlığı kurumunun kaldırılması

2008 Anayasa değişikliği parlamento yoluyla kabul edildi⁶. Anayasanın 182 maddesinden 13'ü değiştirdi. Bütün bu değişikliklerden iki tanesi son derece önemli görünüyor. Birincisi Cumhurbaşkanının yetkilerinin sınırlarının kaldırılması; daha karmaşık olan ikincisi ise Hükümet Başkanlığı'nın kaldırılması ile yerine yetkileri ciddi anlamda zayıflatılmış Başbakanlık kurumunun getirilmesi.

Bu görev öyle hassas ki *hiçbir şekilde temel erklerin ve kurumların dengelerine halel getirmemesi* gerekiyor (AY m. 176). Anayasa Komis-

⁵ «Kanunla düzenlenmesi öngörülen konular dışındaki konular Cumhurbaşkanının düzenleme yetkisi içerisindedir. (AY m. 125/1).

⁶ - 15 Kasım 2008 T. ve 08-19 No'lu Anayasa Değişikliği Hakkında Kanun, *Journal Officiel* n° 63, 2008.

yonu, Cumhurbaşkanının 3 Kasım 2008'de yaptığı başvuruyu hemen 4 gün sonra⁷, yapılan tüm değişiklikleri onaylayan bir görüş ile yanıtlıyor.

Anayasa değişikliği yürütme erkinde basit bir iç düzenleme gibi sunulmuş ise de hiç de bu denli açık değildir. Hükümet Başkanı tüm yetkilerini doğrudan Anayasadan alıyor ve kullanıyordu; bundan dolayıdır ki yalnızca kendisine ait bir yetki alanı idi. Anayasa değişikliği, Cumhurbaşkanının 1989 Anayasasıyla birdenbire kaybettiği imtiyazları, Cumhurbaşkanına vererek, yeniden tartışma konusu yapıyor: Özellikle siyasi programın hazırlanması ve yürütme görevi.

– *Bir siyasi program hazırlanması yetkisinin devri.* Hükümet Başkanı siyasi programın hazırlayanı iken, Başbakan, hazırlığı Cumhurbaşkanına devredilen bir programın sıradan bir uygulayıcısı hâline geliyor: “Başbakan Cumhurbaşkanının programını hayata geçirir ve bu amaçla Hükümetin çalışmasını düzenler.” (m. 79/2, 3) Anayasa Komisyonu bu yetki devrini onaylıyor. Görüşünü gerekçelendirirken de Anayasakoyucunun yaklaşımından hareketle Cezayir kurumsal sistemini düzenleyen ilkeleri araştırıyor. Üstün kılmak için aradığı bir prensibi şöyle çıkarıyor: Söz konusu olan “Çoğulcu demokratik sistemin normal işleyişi” ve gereklileridir. “Anayasadan doğan bu prensip gereğince (...) halkın onayını önceden almış bir programa dayalı olarak seçilen Cumhurbaşkanının, halk önünde ettiği yemin gereğince bu programı hayata geçirmesi ödevinin de olduğu anlamına geliyor.” Bu gerekçesini “Özgür ve egemen iradesini gösteren seçim işlemiyle halkın onayını alan Cumhurbaşkanının programının yürütülmesini, yalnızca Cumhurbaşkanına bağlı Başbakan temin eder.” diyerek güçlendiriyor.

Söz konusu bakış açısı, uygulamada bir haklılık bulabiliyorsa da Anayasanın herhangi bir hükmüyle ilişkilendirilmesi zordur. Aslında, Anayasanın hiçbir yerinde Cumhurbaşkanının siyasi bir program ile seçileceği düzenlenmemiştir.

– *Yürütme işlevinin geri alınması.* Yasaların yürütülmesine bağlı olan yürütme görevi Hükümet Başkanının münhasır yetkisindedir⁸ ve icrai kararnamelele (ç.n. - genel düzenleyici işlemlerle) kullanılmaktadır. Belirtilmelidir ki bu madde bir değişikliğe uğratılmamıştır; görevinin gerçekleştiriliş şekilleri yeniden tanımlanmıştır. Değişiklikten önce Anayasa bu kararnamelerin düzenlenişini herhangi bir ön usüle tâbi tutmuyordu, uygulamada onayları için Bakanlar Kuruluna sunuluyor olsalar bile. Artık Başbakan bu görevi ancak Cumhurbaşkanından isteyerek ve onayını aldıktan sonra kullanabilecektir. Burada söz konusu onay Bakanlar Kurulunun değil bizzat Cumhurbaşkanının onayıdır. Bu, her

⁷ - 7 novembre 2008 T. görüş n° 01/08, *Journal Officiel* n° 63, 2008.

⁸ - «Yasaların uygulanması Hükümet Başkanının kural koyma yetkisindedir.» (AY m, 152/2).

kararnamenin düzenlenişinde mecburi ve önceden alınması gereken bir onaydır. Gerçekte bu onay, Cumhurbaşkanının yürütme görevine ortaklığına izin veriyor, hâlbuki Anayasanın 125. Maddesi onu tamamen devredışı bırakıyordu. Cumhurbaşkanı her icrai kararnamenin ortak faili hâline geliyor.

Anayasa Konseyi bu yeniden düzenlemenin herhangi bir şekilde erkler arası dengelere hâle getirmediğine karar verdi. Çünkü *burada söz konusu olan yürütme erkindeki basit bir iç düzenleme* idi. Yeniden düzenlenen maddeler “*yürütme erkinde daha büyük bir uyum ve etkiyi sağlamak amacıyla iç düzenlemeleri yapmayı hedefliyor*”. Ve bunu “*Yürütme erkinin iç düzenlemesiyle yetindiğinden hiçbir şekilde diğer erkleri, kurumları ve Anayasanın 2. Kısmından doğan yürütme ile yasama erkleri arasındaki dengeyi kuran mekanizmaları etkilemediği*” şeklinde açıklıyor.

Erkleri kuran kurumların iki başlılığı (yürütme erki için iki başlılık, yasama erki için iki meclislilik, yargı erki için iki yargı yolu), yürütme erki açısından kendisini yeniden tartışma konusu olarak buluyor. 1989 ve 1996 anayasakoyucuları için iki başlılık stratejik bir seçim idi. Yürütme erkini adem-i merkezileştirmek ve sapmalarından kaçınabilmek amacıyla Cumhurbaşkanı ile Hükümet Başkanı arasında gerçek bir yetki paylaşımı üzerine kurgulanmıştı.

Ancak Anayasa Konseyinin ileri sürdüğü gibi, Başbakanı temel imtiyazlarından yoksun bırakmak, yürütmede yapılan basit bir iç düzenleme sayılabilir mi? Yahut da, yasama erkine taşarak yürütme ile Parlamento arasındaki zaten oturmamış olan dengeyi bozmayacak mı?

– *Reformun Parlamentonun yetkilerine etkileri*

Programın hazırlanması ve yürütme görevinin kullanılmasında Başbakanın imtiyazlarının en aza indirgenmesi; Anayasanın, Başbakanın siyasi eyleminin Parlamentoca onaylaması ile hükümetin sansürüne ilişkin hükümlerinin etkililiği ve yerindelikleri sorusunu sorduruyor. Artık geçersiz mi oldular?

– *Eylem planının Ulusal Halk Meclisi (UHM – APN) tarafından onayı.*

Başbakan Cumhurbaşkanının programını hayata geçiriyor. Bunu yapmak için, yürütülmesini sağlamak amacıyla kendi eylem planını kararlaştırıyor ve UHM’nin onayına sunuyor⁹. Hükümet Başkanının programının onaylanmasına ilişkin usûl ise aynen korundu (m. 81). Başbakanın eylem planının onaylanmaması mecburi olarak Hükümetin istifasını sonuçluyor (m. 81). İkinci defa reddi ise UHM’nin kendiliğinden feshini doğuruyor (m. 82).

⁹ - Ulus Konseyinde, bu plana dair basit bir bildiri sunuyor.

Fakat UHM devirmekte olduğu Başbakanın eylem planındaki neyi reddedebilir ki? Cumhurbaşkanının programı hedefleri, gerçekleştirme amaçları ile sürelerini belirliyor, eylem programı da bunu gerçekleştirme üstleniyor. O zaman biz de tüm sonuçlarıyla, planın reddini haklı kılacak doyurucu nedenlerin neler olabileceğini soruyoruz. Cumhurbaşkanının programına uymaması, gerçekleştirme sürelerinin uzunluğu, olanaklarının yetersizliği... Eğer öyleyse, demek ki denetim konusunda UHM, Cumhurbaşkanının ortağı hâline geliyor; Cumhurbaşkanının iradesine programında belirtildiği gibi uyulup uyulmadığını denetlemeyi üstlenmiş oluyor ki bu hiç bir şekilde görevine girmiyor.

Buna karşın eylem planının reddi durumunda öngörülen yaptırımlar (hükümetin istifası, UHM'nin ikinci redde fesholması) Başbakanın zayıf yetkileri karşısında açıkça orantısız oldular.

- *Başbakanın UHM önündeki sorumluluğu.*

Aynı şekilde, Başbakanın UHM önündeki sorumluluğunu ortaya koyan tüm hükümler korundular; hâlbuki değişiklik ya kendisinden kimi yetkileri almak, ya da kimi yetkileri Cumhurbaşkanıyla paylaşmak amacı güdüyordu.

135. madde yalnızca, genel siyaset beyanı üzerine yapılan yıllık görüşme sırasında verilebilecek gensoru önergesiyle Hükümetin sorumluluğunu ortaya koyan hükmü öngörüyor. Oysa, Başbakanın Parlamenta hesabını vermek zorunda olduğu bir siyasi programı artık kalmadı. Bu yüzdendir ki, kendisinin olmayan bir genel siyasetten dolayı siyasi sorumluluk yüklenemez. Bu yeni duruma rağmen, Hükümetin parlamenter sorumluluğu aynı koşullarda tutuldu.

Orada da, denetimin etkileriyle Hükümetin sansürü Başbakanın hâlâ kullandığı zayıf yetkilere nazaran orantısız hâle geldiler. Artık, parlamenterler muhatap olarak yalnızca, kendine ait yetkilerden yoksun bir organ, bir uygulayıcı bulacak, ama kimden hesap soracaklar? Başbakanın gerçek sorumluluğu ise yalnızca kendisini atayan ve her an görevlerine son verebilecek Cumhurbaşkanının önünde söz konusu olabilecek.

Parlamentonun denetim yetkisi Başbakanın yetkilerinin daraltılmasından dolayı zayıflatılmıştır. Denetim-yaptırım mekanizması, uygulanacak programdan ve gerçekleştirilmesinden Parlamenta haberdar etmeye hizmet eden basit bir denetim-bildirim mekanizmasına dönüşmüştür. Bunda, söz konusu değişikliği kabul ettiğinden ötürü, yasama organının da sorumluluğu vardır.

II. Siyasi Reformlar: Dönüşümlü Olmayan BİR Çokpartililiğin kuruluşu¹⁰

Siyasi parti kurma hakkı, ilk defa 1989 Anayasasıyla *siyasi nitelikli dernek* gibi oldukça alçakgönüllü bir adla tanınmıştır. (m. 40). 1996 Anayasası *siyasi parti* ifadesini yeniden getirmiştir (m. 42).

1 – Siyasi partilerin kurulması, kötü korunmuş bir hak

Siyasi parti kurma hakkı artık Anayasa tarafından tanınmış ve garanti altına alınmış ise de sınırları da vardır: Temel özgürlüklere, ulusal kimliğin bileşenleri ile değerlerine, ulusal güvenlik ve ülkenin bölünmezliğine, ülkenin bağımsızlığına, halkın egemenliğine olduğu kadar Devletin cumhuriyetçi ve demokratik karakterlerine aykırılık teşkil edemez. Üstelik hiçbir parti din, dil, ırk, cinsiyet, meslek ya da bölgesel temeller üzerine kurulamaz. 1989’dan bugüne kadar pek çok dini parti onaylandığı için bu koşullara her zaman uyulduğu söylenemez.

Bir siyasi partinin kurulması usûlü, 1996 Anayasasından bu yana organik bir kanunla belirlendi¹¹. İçişleri Bakanı, bir siyasi partinin kurulması dosyasını kabul ya da red konusunda aşırı yetkilerle donatılmıştır. Bu süreç, büyük ölçüde İçişleri Bakanının takdir yetkisine bağlı olduğundan söz konusu özgürlüğün kullanılmasını belirsiz kılıyor. Şu var ki, kurucu beyannamelerini sunmuş, ancak ne Bakanlıktan 1997 tarihli kanunun 12. Maddesi gereğince bir alındı belgesi almış ne de 60 günlük süre içerisinde kendilerine bir yanıt verilmiş siyasi partilerin var oldukları da bir gerçektir. Alındının Resmi Gazete’de 60 gün içinde ilâmı, kurucularına parti faaliyetlerini yapma ve kurucu kongrelerini toplama izni vermektedir. Bu ilâmın eksikliğinde yahut da süresi içinde red kararının yokluğunda kuruculara faaliyetlerini sürdürmelerine izin verilmiştir. Bu çözüm bununla birlikte teorik kalmaktadır; zira idare, süresi geçmiş dahi olsa, dosyanın resmi kabulü olmaksızın her türlü siyasi faaliyeti engellemektedir. Bu partiler yalnızca *fiilen* engellenmişlerdir ki bu bir hukuksuzluk durumu yaratmaktadır. İdari yargı yoluna başvurmak mümkün olsa da, ilgililer bir olasılık, yargıcın şu andaki koşullarda siyasi nitelikteki bir uyuşmazlığı çözebilmesi için tarafsızlığını ve bağımsızlığını sağlayan garantilere yeterince sahip olmamasından dolayı bugüne kadar kaçınmışlardır.

¹⁰ - Yelles Chaouche Bachir, *Le multipartisme en Algérie: une nouvelle donnée constitutionnelle*, in Revue international de droit comparé, tome 2, n° 3, 1990, p. 440; Aynı şekilde bkz. agy, *Constitution et partis politiques en Algérie*, in Mélanges offerts au Doyen Abdelfettah Amor, Centre de Publications Universitaires, Tunis, 2005, p. 947.

¹¹ - 6 Mart 1997 T. ve 97-209 S. Siyasi partilere ilişkin organik kanuna dair kararname, *Journal Officiel* n° 12, 1997, s. 12.

Siyasi partilere ilişkin organik kanunda yapılan 2012 reformu siyasi partilerin yargısal rejimine ilişkin bazı yenilikler getirmekte, ek korkuluklar düzenleyip ulusal trajedinin sorumlularına siyasi parti kurmayı yasaklayarak kendisini yeni bir ulusal trajediden korumaya çalışmaktadır. 5. madde şunu düzenlemektedir: “*bir siyasi parti kurmak, kurulmasında rol oynamak ya da yönetim organlarına katılmak hakları, dini alet ederek ulusal bir trajediye yol açan tüm sorumlulara yasaklanmıştır.*”

“*Bu hak aynı şekilde; terörist eylemlere katılanlar ve hazırlanmasında, yürütülmesinde ve gerçekleşmesindeki sorumluluğunu reddedenler ile ulusa ve devlet kurumlarına karşı şiddet ve isyana teşvik edici bir siyaset yürütenlere de yasaklanmıştır*”¹².

Seçim Kanunu “*kamu düzenini tehdit ya da bozmaktan hüküm giymiş olanları*” genel ve yerel seçimlere adaylıkları yasaklayarak söz konusu önlemi güçlendirmiştir¹³.

Parti kurucuları İçişleri Bakanına kurucu beyannamelerini bir dosya olarak sunmalıdırlar. Bu beyannamenin uygun görülmesi hâlinde Bakan bir idari işlemle kurucu kongrenin yapılmasına izin verir; bunun ilâmını 60 gün içerisinde yapacaktır. Kurucu beyannamenin reddine karşı Danıştay’a başvurulabilecektir. İdarenin öngörülen sürenin bitiminden sonraki sessizliği kurucu üyelerin kurucu kongrelerini yapabileceklerine izin verildiği anlamına gelmektedir. Kongrenin yapılmasını izleyen 30 gün içerisinde, kurucu üyeler partinin onayı için İçişleri Bakanına başvururlar. Bakanın talebin kabul ya da reddi için 60 günlük süresi vardır. Bu karar Danıştay’a götürülebilecektir (m. 27-30): “*Kendisine verilen 60 günlük sürenin geçmesine rağmen idarenin suskunluğu siyasi partinin onaylandığı anlamına gelmektedir.*” “*İçişleri Bakanı bunu 31. maddede belirtilen şekillerde tebliğ eder.*”

Dikkat çekmek gerekir ki idarenin suskunluğu onayın kabulü (kabulün açık kararı) anlamına gelmektedir. Ne var ki bu kabul etkilerini ancak İçişleri Bakanının kendisine tebliği ve RG’de yayımını sağladıktan sonra doğurabilecektir. Zira kabulün etkileri özetle, RG’de yayımına bağlıdır; bu yayımla siyasi parti bir tüzel kişilik ve hukuki ehliyet kazanacaktır (m. 32-34). Şu hâlde, Bakanın bunu yapmaktan kaçınması durumunda söz konusu onayın devamı gelmeyecektir.

2 –Dönüşümü olmayan bir çokpartililik.

Cezayir’de çokpartililik neye yarayacaktır? Bu soru meşruluğunu Anayasanın çokpartililiği getirmesine karşın hedef ve görevlerini belirt-

¹² - 12 Ocak 2012 T. ve 12-04 S. Siyasi Partilere dair organik kanun, *Journal Officiel* n° 01, 2012, s. 9.

¹³ - 12 Ocak 2012 T. ve 12-01 S. Seçim sistemine ilişkin organik kanun m. 78 ve 90, *Journal Officiel*, n° 01, 2012, s. 8.

memiş olmasında bulunmaktadır. Bu ihmalin sonuçları, rolünü gerçekleştirebilmesi için partilere sağlanması gereken olanakların üzerinde oldu. Cezayir anayasakoyucusunun bu konudaki suskunluğu, başından beri siyasi partilere sistem içerisinde verdiği role ve halk iradesinin kendisini ifadesiyle iktidarın kullanılmasına katkılarına verdiği önemsizliği gösteriyor. Anayasakoyucu 42. Madde vasıtasıyla partilere bir misyon yüklemeye gitmeden belli bir dereceye kadar en asgarisinden varlıklarını garanti etmekle yetiniyordu. Varlıklarını garanti ediyordu, fakat rolleri ve amaçlarını değil.

1997 tarihli organik kanun bu eksikliği fazla sağlam olmayan bir şekilde gidermeye çalışacak; 2. maddesinde siyasi partilere oldukça mütevazı bir rol verecekti: “*siyasi hayata demokratik ve barışçı yollarla katılmak...*”. 1989’dan günümüze kadarki uygulamalar incelendiğinde, siyasi hayata katılımın yalnızca seçim işlevi boyunca, dönemsel olarak tasarlanıp düzenlendiği zanni uyandırmaktadır.

Bu önemli eksiklik yakın zamanda çıkartılan 12 Ocak 2012 tarihli siyasi partilere ilişkin organik kanunun siyasi partilerin hedef, rol ve görevlerine ayırdığı 3. Bölümü ile giderilmiştir¹⁴. 3. Maddesi siyasi partiyi “Ortak bir siyasi projeyi gerçekleştirmek, demokratik ve barışçıl yollarla iktidarın kullanımına ulaşmak ve kamusal işlerde yetki ve sorumluluk almak amacıyla bir araya gelen bir grup vatandaş” olarak tanımlamıştır. Siyasi partiler ile iktidara ulaşmak arasındaki bağ artık kurulmuştur. Eğer bir siyasi parti kuruluyorsa bu herşeyden önce iktidarı kullanmak istemesindedir¹⁵. Ancak bu son amacı değildir ve başka görevler de yüklenmiştir: Bir siyasi parti “*Vatandaşların kamusal hayata faal katılımlarını teşvik ederek; kamusal sorumlulukları üstlenecek seçkinleri yetiştirip hazırlayarak; ulusal ve halk meclislerine adaylar önererek; demokratik eylemin benimsenmesine, dönüşümlü iktidarın oluşumuna ve kadının siyasi haklarının teşvikine çalışarak (...) kamusal hayatın her alanında kamuoyunun oluşmasına katkıda bulunup siyasi iradenin oluşturulmasına çalışır*” (m. 11).

Demek oluyor ki metinler düzeyinde ilerlemeler kaydediyoruz; artık siyasi partiler dönüşümü ve iktidara ulaşmayı arzulayabilirler. Ancak, mali güce ve devletin elindeki kitle iletişim araçlarına erişmeye bağlı güçlükler devam ettiğinden, geriye, uygulamada bu tedbirlerin somut sonuçlarının sağlanmasını yapmak kalıyor.

¹⁴ - 12 Ocak 2012 T. ve 12-04 S. organik kanun. Ayrıca bkz. Anayasa Konseyi’nin söz konusu kanunun anayasaya uygunluğuna dair 8 Ocak 2012 T. ve 01/A S. görüşü, *Journal Officiel* n° 02, 2012.

¹⁵ - Bir siyasi partinin feshini gerektiren sebepler arasında üst üste 4 defa genel ve yerel seçimlerde aday göstermemesi de vardır. (adı geçen 12 Ocak 2012 T. organik kanun m. 70).

Hatırlatmak gerekir ki İSC'nin (FIS) 1991 genel seçimlerindeki zaferi ve seçim usûlünün sekteye uğraması bize dönüşümlülüğünün henüz gündem konusu olmadığını gösterdi. İlk dönüşümün başarısızlığından sonra belirsizliklerin sınırlarını azaltmak ve başka bir dönüşümü engellemek için bir çok araç oluşturuldu. Ancak eğer partiler hâlâ hükümet etmeye kabul edilmiyorlarsa da, hiç olmazsa hükümet eden çoğunluğa karşı muhalefet edebilme göreviyle donatıldılar mı? İktidardaki çoğunluk, azınlığa, kendi siyasetine muhalefet hakkını vermekte, onu koruyan ve belirginleştiren bir statü sağlamakta gecikiyor. Belirtmelidir ki muhalefet sözcüğü dahi hukuk diline hâlâ girmemiştir.

10 Mayıs 2012 tarihli genel seçimlerin ardından kapsamı henüz açıklanmayan bir başka anayasal reformun yapılacağı ilân edildi. Yani anayasal reform henüz tamamlanmadı ve umudumuzu korumaya devam ediyoruz.

KAYNAKÇA

-M. BOUSSOUMAH, *La parenthèse des pouvoirs publics constitutionnels de 1992 à 1998*, OPU, 2005.

-*L'impact de la révision constitutionnelle sur l'équilibre institutionnel en Algérie*, in le débat juridique au Maghreb, de l'étatisme à l'Etat de droit, Etudes en l'honneur de Ahmed Mahiou, PUBLISUD-IREMAM, 2009.

-Yelles Chaouche Bachir, "Le multipartisme en Algérie: une nouvelle donnée constitutionnelle", in Revue international de droit comparé, tome 2, n° 3, 1990, p. 440; Aynı şekilde bkz. agy, Constitution et partis politiques en Algérie, in Mélanges offerts au Doyen Abdelfettah Amor, Centre de Publications Universitaires, Tunis, 2005.70).

RÉFORMES INSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES EN ALGÉRIE ENTRE ESPOIR ET DÉCEPTION

Bachir Yelles Chaouche

Doyen de la Faculte de droit universite d'Oran Algerie

RÉSUMÉ

La réforme constitutionnelle de 1989 a aboli le système de parti unique, a prôné le libéralisme économique et a introduit des réaménagements institutionnels notamment avec la création de deux nouvelles institutions, le Chef de Gouvernement et le Conseil constitutionnel.

Les constitutions de 1989 et de 1996 ont créé l'institution du Chef du Gouvernement et lui ont affecté des compétences propres, distinctes de celles du président de la République, instituant par là un véritable partage de compétences entre les deux organes. L'objectif recherché était d'instaurer une déconcentration du pouvoir en faisant du président de la République beaucoup plus un arbitre et un garant du bon fonctionnement des institutions qu'un organe chargé de la gestion au quotidien des affaires de l'Etat. D'où la réduction de ses prérogatives et leur transfert au Chef du Gouvernement. Cette situation durera jusqu'en 2008.

En effet, contre toute attente, une nouvelle réforme constitutionnelle est engagée en 2008, elle va constituer un recul par rapport aux avancées apportées par les deux réformes précédentes. Elle supprime la limitation des mandats présidentiels, et restaure la concentration des pouvoirs entre les mains du Président de la République en supprimant l'institution du Chef du gouvernement et son remplacement par un Premier ministre et le transfert des ses prérogatives au président de la République (élaboration du programme d'action et récupération de la fonction exécutive). Elle instaure, cependant, le "droit à la promotion des droits politiques de la femme" en augmentant ses chances d'accès à la représentation dans les assemblées élues.

Sur le plan politique, c'est la Constitution de 1989 qui a institué pour la première fois le droit de créer des partis politiques, mais un droit qui reste insuffisamment protégé. Des pouvoirs exorbitants sont attribués au ministre chargé de l'Intérieur pour accepter ou refuser un dossier de création d'un parti politique. Cette démarche rend l'exercice de cette liberté aléatoire car dépendant, dans une large mesure, du pouvoir discrétionnaire du ministre de l'Intérieur. Un recours devant la juridiction administrative reste toujours possible, mais celle-ci ne présente pas, dans l'état actuel des choses, les garanties suffisantes de neutralité et d'indépendance pour résoudre un litige de nature politique. La réforme de 2012 de la loi organique relative aux partis politiques apporte quelques nouveautés concernant le statut juridique des partis politiques mais qui restent sans effets notables sur la nature du système. En effet, on est toujours en présence d'un multipartisme sans alternance en raison notamment des restrictions liées à l'accès au financement public et aux médias lourds qui demeurent toujours publics.

Mots clés: *Algérie, alternance, constitution, gouvernement, multipartisme, partis politiques, réforme constitutionnelle*

– LES REFORMES INSTITUTIONNELLES: DES AVANCEES ET DES REPLIS

1 - La déconcentration du pouvoir, l'instauration d'un exécutif bicéphale (1989 – 1996)

2 - La restauration de la concentration du pouvoir (2008)

II. – LES REFORMES POLITIQUES: L'INSTAURATION D'UN MULTIPARTISME SANS ALTERNANCE

1 - La création de partis politiques, un droit mal protégé

2 – Un multipartisme sans alternance

Introduction

L'Algérie indépendante a connu sa première constitution en 1963. Une constitution par laquelle étaient proclamées, dès le départ, les grandes orientations du régime tant sur le plan institutionnel (le parti unique) que politique (l'idéologie socialiste). Cette constitution qui n'a pas été le produit du consensus des différentes forces politiques de l'époque s'est trouvée très vite remise en cause et écartée par un coup d'État militaire en 1965. La seconde constitution ne verra le jour qu'en 1976, elle consacre à son tour de la manière la plus solennelle le système du parti unique et le socialisme.

La pratique du pouvoir s'est donc exercée dans un cadre qui répugne l'action privée aux plans politique et économique et s'est soldée par un échec du système qui a été mis à nu essentiellement par l'effondrement de la rente pétrolière. Une rente qui permettait au pouvoir en place de tirer sa légitimité de la dépense publique et, non d'élections libres et plurielles. D'où les événements d'octobre 1988 et la proclamation de l'Etat d'urgence qui s'en est suivie.

Un nouveau système de gouvernance s'avérait plus que nécessaire. Une réforme constitutionnelle est engagée à partir de 1988 qui aboutit à la promulgation de la Constitution de 1989. Celle-ci se présentait comme l'antithèse de celle de 1976: elle abolit le système de parti unique, prône le libéralisme économique et introduit des réaménagements institutionnels notamment avec la création de deux nouvelles institutions, celle du Chef de Gouvernement et le Conseil constitutionnel. Cependant, l'ouverture brutale du champ politique a permis l'émergence de la mouvance islamique alors que les autres forces politiques peinaient à s'affirmer. Dès les premières élections libres, cette mouvance remporte la plupart des assemblées locales¹, puis, en 1991, au niveau national, la plupart des sièges au Parlement en 1991 dès le premier tour². Cette invasion rapide des institutions clés du pays a conduit les décideurs du pays à interrompre le processus électoral. Une décennie noire s'en est suivie (1992-1998), au summum du terrorisme, l'Algérie devait vivre sous l'état d'urgence et avec des institutions provisoires³.

Pour revenir à la légitimité constitutionnelle, il fallait rétablir les institutions par la reprise du processus électoral. Ce retour à la légitimité est précédé par une nouvelle réforme constitutionnelle en 1996, elle s'inscrit toujours dans le même esprit que celle de 1989 et repose sur les mêmes fondements. Parmi les nouveautés: la création d'une deuxième Chambre au niveau du Parlement, le *Conseil de la nation*, pour se prémunir contre les changements brutaux de majorité. Le processus électoral est relancé progressivement, d'abord pour le Président de la République (16 novembre 1995), pour le Parlement ensuite (5 juin 1997) et enfin pour les assemblées locales (23 octobre 1997).

¹ - Scrutin des élections locales du 12 janvier 1990, le FIS a contrôlé 853 communes sur 1541 et 31 wilayas sur 4), in M. BOUSSOUMAH, *La parenthèse des pouvoirs publics constitutionnels de 1992 à 1998*, OPU, 2005, p. 15.

² - Au scrutin législatif du 26 décembre 1991, le FIS a obtenu 43, 72 des sièges au Parlement.

³ - Le Président de la République ayant démissionné, l'assemblée nationale dissoute alors que l'élection d'une nouvelle assemblée n'était plus à l'ordre du jour, et les assemblées locales liées à la mouvance islamique dissoutes. Voir à ce sujet l'excellent ouvrage précité de Mohamed BOUSSOUMAH, *La parenthèse des pouvoirs publics constitutionnels de 1992 à 1998*, OPU, 2005.

Contre toute attente, une nouvelle réforme est engagée en 2008, elle va constituer un recul par rapport aux avancées apportées par les trois réformes constitutionnelles précédentes. Elle tend vers le renforcement des pouvoirs du Président de la République, en levant la limitation de ses mandats et en supprimant l'institution du Chef du Gouvernement. Elle instaure, cependant, le "*Droit à la promotion des droits politiques de la femme*" en augmentant ses chances d'accès à la représentation dans les assemblées élues.

Il ressort de ce qui précède, que depuis 1989, le système institutionnel et politique algérien ne cesse de se réformer, il se construit progressivement. Il s'agit d'analyser ces réformes tant sur le plan institutionnel et que politique.

I. Les Réformes institutionnelles: Des avancées et des Replis

Les constitutions de 1989 et de 1996 ont créé l'institution du Chef du Gouvernement, et lui ont affecté des compétences propres, distinctes de celles du Président de la République, instituant par là un véritable partage de compétences entre les deux organes. L'objectif recherché était d'instaurer une déconcentration du pouvoir en faisant du Président de la République beaucoup plus un arbitre et un garant du bon fonctionnement des institutions qu'un organe chargé de la gestion au quotidien des affaires de l'Etat. D'où la réduction de ses prérogatives et leur transfert au Chef du Gouvernement⁴. Cette situation durera jusqu'en 2008.

1) La déconcentration du pouvoir par l'instauration d'un exécutif bicéphale (1989 – 1996)

L'élaboration du programme politique à appliquer, la fonction exécutive et une partie de la fonction normative sont du ressort du Chef de Gouvernement.

- Le programme politique à appliquer, une compétence exclusive du Chef du Gouvernement

A la lecture de l'ensemble des dispositions constitutionnelles régissant les attributions du Président de la République, notamment les articles 77, il apparaît clairement que la Constitution n'habilite pas ce dernier à se doter d'un programme propre que le Gouvernement se chargerait par la suite de mettre en application. Le Constituant remet plutôt cette fonction au Chef du Gouvernement: "*le Chef du Gouvernement arrête son programme qu'il présente au Conseil des*

⁴ - Voir à ce propos notre article: *L'impact de la révision constitutionnelle sur l'équilibre institutionnel en Algérie*, in le débat juridique au Maghreb, de l'étatisme à l'Etat de droit, Etudes en l'honneur de Ahmed Mahiou, PUBLISUD-IREMAM, 2009, p. 362 à 369.

ministres” (art. 79). Le programme est donc *arrêté* par le Chef du Gouvernement avant même d’être présenté au Conseil des ministres présidé par le Chef de l’Etat. Cette *présentation* revêt un caractère informatif pour ce dernier. La paternité du programme est encore une fois soulignée par l’article 80 en disposant que le “*Chef du Gouvernement soumet son programme à l’approbation de l’Assemblée populaire nationale*”. La Constitution exclut, donc, le Président de la République que ce soit de l’élaboration de ce programme que de sa réalisation. Mais cette exclusion ne va pas s’arrêter à ce niveau puisqu’elle va concerner également les instruments juridiques pour sa mise en œuvre.

2 - Une fonction normative élargie pour le Chef du Gouvernement

La fonction normative est répartie entre les trois institutions que sont: le Parlement, le Président de la République et le Chef du Gouvernement. Cependant, le domaine réservé au Président est, contrairement à ce que l’on pourrait croire, assez réduit si l’on s’en tient strictement aux dispositions de la loi fondamentale. La Constitution étend le domaine de la loi à une trentaine de matières (art. 122); ce qui nous amène à penser que le Parlement couvre pratiquement tous les secteurs essentiels de la vie, ne laissant en définitive que très peu d’espace au Président de la République. Mais ce dernier ne retrouve la plénitude de la fonction normative que dans les circonstances exceptionnelles (état de siège, état d’urgence ou état d’exception).

Par contre, s’agissant du Chef du Gouvernement, la Constitution l’associe étroitement à l’exercice de la fonction législative. Il intervient en amont en usant de son droit d’initiative des lois (art. 99/2), la loi étant votée quasi systématiquement sur initiative du Gouvernement. Le Constituant exclut toute intervention directe du Président de la République dans le processus d’élaboration de la loi (sauf quand il s’agit de sa promulgation ou de son renvoi devant le Conseil constitutionnel pour vérifier sa constitutionnalité). En aval, le Chef du Gouvernement exerce le pouvoir réglementaire d’exécution des lois.

Cependant, si la Constitution écarte le Président de la République du processus d’élaboration de la loi, elle lui permet de légiférer dans les matières relevant de la loi en usant du procédé de l’ordonnance, mais à une double condition: il ne peut légiférer que durant les intersessions du Parlement et l’approbation de ladite ordonnance par le Parlement.

Par ailleurs, le Président de la République dispose du pouvoir réglementaire dans les matières se situant en dehors de la sphère législative. Ce pouvoir reste, cependant, très *étroit*. L’article 125 de la Constitution reconnaît au Président de la République un pouvoir

réglementaire fortement balisé, d'une part, par l'exclusion de l'ensemble des matières qui sont du ressort du Parlement⁵, d'autre part par le pouvoir réglementaire d'application des lois qu'elle réserve au Chef du Gouvernement (art. 125-2). La fonction normative du Président de la République ne s'exerce, en définitive, que dans les domaines qui échappent aussi bien à la compétence du Parlement qu'à celle du Chef du Gouvernement.

Cette prééminence constitutionnelle du Chef du Gouvernement, s'agissant de l'élaboration du programme politique et de la fonction normative, ne convenait pas à un Président de la République élu au suffrage universel et direct; d'où la volonté de ce dernier de modifier la constitution en 2008 en vue de rétablir la concentration de la totalité du pouvoir exécutif entre ses mains.

3) *La restauration de la concentration du pouvoir (2008)*

La restauration du pouvoir exécutif va se réaliser par la suppression de l'institution du Chef du Gouvernement et le transfert des ses prérogatives au Président de la République.

- L'abolition de l'institution du Chef du Gouvernement

C'est par la voie parlementaire que la révision constitutionnelle de novembre 2008 a été introduite⁶. Treize articles ont été amendés sur les 182 que compte la Constitution. Parmi toutes ces modifications, deux nous paraissent de loin les plus importantes. La première concerne la suppression de la limite des mandats pour le Président de la République; la seconde, plus complexe, concerne la suppression de l'institution du Chef du Gouvernement et son remplacement par celle du Premier ministre dont les attributions sont sérieusement réduites.

Cette tâche est délicate du fait qu'elle doit être réalisée sans affecter *d'aucune manière les équilibres fondamentaux des pouvoirs et institutions* (art. 176 Const.). Le Conseil constitutionnel, saisi par le Président de la République le 3 novembre 2008, rend un avis quatre jours plus tard⁷ validant la totalité des amendements.

La révision constitutionnelle était présentée comme un simple aménagement interne au pouvoir exécutif, ce qui n'est pas du tout évident. Le Chef du gouvernement tirait ses attributions directement de la Constitution et disposait, de ce fait, d'un domaine de compétence qui lui était propre. La révision constitutionnelle remet en cause ces attributions en investissant le Président de la République de prérogatives

⁵ - «*Les matières, autres que celles réservées à la loi, relèvent du pouvoir réglementaire du Président de la République*» (art. 125-1 de la Constitution).

⁶ - La loi portant révision constitutionnelle n° 08-19, du 15 novembre 2008, *Journal Officiel* n° 63, 2008.

⁷ - Avis n° 01/08 du 7 novembre 2008, *Journal Officiel* n° 63, 2008.

qu'il avait perdues du fait de la Constitution de 1989: l'élaboration du programme et la fonction exécutive, notamment.

– *Le transfert du pouvoir d'élaborer un programme.* De concepteur d'un programme, s'agissant du Chef du Gouvernement, le Premier ministre quant à lui, devient le simple exécutant d'un programme dont l'élaboration est transférée au Président de la République: "*Le Premier ministre met en œuvre le programme du Président de la République et coordonne à cet effet, l'action du Gouvernement (art. 79, 2 et 3).* Le Conseil constitutionnel valide ce transfert de compétence. Pour motiver son avis, il recherche dans l'esprit même du Constituant les principes régissant le système institutionnel algérien. Il dégage un principe qu'il cherche à faire prévaloir, il s'agit du "*fonctionnement normal du système démocratique pluraliste*" et ses exigences. Ce principe "*tel qu'il résulte de la Constitution ... implique que le Président de la République, élu sur la base d'un programme qui aura préalablement emporté l'adhésion populaire, a le devoir, en vertu du serment qu'il prête devant le peuple, de le concrétiser*". Et pour renforcer son argument, il estime que "*ce programme du Président de la République ayant recueilli l'approbation du peuple par l'acte électoral qui exprime sa volonté libre et souveraine, le Premier ministre, procédant du seul Président de la République, en assure l'exécution ...*".

Cette vision, si elle peut trouver une justification en pratique, elle est difficile à rattacher à une quelconque disposition de la Constitution. En effet, il n'est prévu nulle part dans la loi fondamentale que le Président de la République soit élu sur la base d'un programme.

– *La récupération de la fonction exécutive.* La fonction exécutive liée à l'application des lois est du ressort exclusif du Chef du Gouvernement⁸, elle est exercée par la voie des décrets exécutifs. Il est à observer que cet article n'a pas subi de modification; ce sont plutôt les modalités de sa mise en œuvre qui sont redéfinies. Avant la révision, la Constitution ne soumettait la prise de ces décrets à aucune procédure préalable, même si en pratique ils étaient présentés en conseil des ministres pour approbation. Désormais, le Premier ministre ne peut exercer cette fonction qu'après avoir sollicité et reçu l'approbation du Président de la République. Il s'agit ici de l'approbation donnée par le Président lui-même et non par le Conseil des ministres. Cette approbation est obligatoire et préalable à toute prise de décret. Elle permet en réalité d'associer le Président à la fonction exécutive, alors que l'article 125 de la Constitution l'en a exclu. Il devient le co-auteur de chaque décret exécutif.

⁸ - «L'application des lois relève du pouvoir réglementaire du chef du Gouvernement», article 152, alinéa 2 de la Constitution.

Ce réaménagement a été considéré par le Conseil constitutionnel comme ne portant atteinte en aucune manière aux équilibres devant commander les autres pouvoirs parce qu'il ne s'agit que d'un *simple aménagement interne au pouvoir exécutif*. Les dispositions objet de l'amendement "*visent à introduire des aménagements internes au pouvoir exécutif en vue de lui garantir une plus grande cohésion et une meilleure efficacité*". Et d'expliquer que "*Dés lors qu'ils se limitent à des aménagements internes au pouvoir exécutif, n'affectent d'aucune manière les attributions des autres pouvoirs et institutions et les mécanismes qui fondent l'équilibre des pouvoirs exécutif et législatif tel qu'il résulte du titre deuxième de la Constitution*".

Il ressort de ces deux considérants que le Conseil constitutionnel se fait une conception très restrictive de la notion de *l'équilibre des pouvoirs et institutions*. Il la limite aux pouvoirs exécutif et législatif, le pouvoir judiciaire semble en être écarté. Il la dénie aux institutions internes au pouvoir exécutif.

La dualité des institutions qui fondent chaque pouvoir (bicéphalisme pour le pouvoir exécutif, bicaméralisme pour le pouvoir législatif, dualité de juridictions pour le pouvoir judiciaire), se trouve remise en cause pour l'exécutif dans un premier temps. Le bicéphalisme était un choix stratégique pour les constituants de 1989 et 1996. Il était construit sur la base d'un véritable partage de compétences entre le Président de la République et le Chef du gouvernement en vue de déconcentrer le pouvoir et éviter ses dérives.

Mais délester le Premier ministre des ses principales prérogatives constitue-t-il un simple aménagement interne à l'exécutif, comme l'affirme le Conseil constitutionnel? Ou bien, ne va-il pas déborder sur le pouvoir législatif et rompre l'équilibre déjà précaire entre exécutif et Parlement?

– *Les incidences de la réforme sur les attributions du Parlement*

En réduisant au strict minimum les prérogatives du Premier ministre en matière d'élaboration du programme et d'exercice de la fonction exécutive, se pose alors la question de l'efficacité et de la pertinence des dispositions constitutionnelles relatives à l'approbation parlementaire du plan d'action du Premier ministre et celles relatives à la censure du gouvernement. Ne sont-elles pas devenues caduques?

- *L'approbation du plan d'action par l'Assemblée populaire nationale (APN)*. Le Premier ministre met en œuvre le programme du Président de la République. Pour ce faire, il arrête son plan d'action en vue de son exécution et le soumet à l'approbation de l'APN⁹. Toute la procédure relative à l'approbation du programme du Chef du Gouvernement a été maintenue (art. 81). La non approbation du plan d'action du Premier ministre implique obligatoirement la démission du

⁹ - Au conseil de la Nation, il présente une simple communication sur ce plan.

Gouvernement (art. 81). Un second rejet entraîne la dissolution de plein droit de l'APN (art. 82).

Mais que peut reprocher l'APN au plan d'action du Premier ministre au point de renverser ce dernier? Le programme détermine les objectifs, les moyens pour les atteindre et les échéances; le plan d'action se charge de le concrétiser. On se demande alors quelles pourraient être les raisons suffisantes qui justifieraient le rejet du plan d'action avec toutes les conséquences qui s'en suivent? Est-ce sa non conformité au programme présidentiel, les échéances trop longues, l'insuffisance des moyens de réalisations... Si tel est le cas, l'APN devient alors l'associé du Président en matière de contrôle; elle se charge de vérifier le respect de la volonté de ce dernier telle qu'elle se dégage de son programme. Ce qui n'est assurément pas sa fonction.

Par ailleurs, les sanctions prévues en cas de rejet du plan d'action (démission du gouvernement, dissolution de l'APN en cas de second rejet) sont devenues franchement disproportionnées par rapport aux maigres attributions conservées par le Premier ministre.

- *La responsabilité du Premier ministre devant l'APN.* Toutes les dispositions relatives à la mise en jeu de la responsabilité du Premier ministre devant l'APN ont été également maintenues; alors que la révision a tendu soit à lui retirer certaines compétences, soit à les faire partager avec le Président de la République.

L'article 135 prévoit la mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement par le dépôt d'une motion de censure qui ne peut être introduite qu'à l'occasion du débat annuel sur la déclaration de politique générale. Or, le Premier ministre n'a plus de programme politique propre pour lequel il doit rendre compte au Parlement. C'est ainsi que sa responsabilité politique ne peut pas être engagée pour une politique générale qui n'est plus la sienne. En dépit de cette nouvelle situation, la responsabilité parlementaire du Gouvernement a été maintenue dans les mêmes conditions.

Là aussi les effets du contrôle, la censure du Gouvernement, sont devenus disproportionnés par rapport aux faibles prérogatives dont le Premier ministre reste encore investi. Désormais, les parlementaires n'auront pour interlocuteur qu'un organe dépourvu de compétences propres, un simple exécutant, mais à qui il faut demander de rendre compte. La responsabilité réelle de ce dernier ne peut être établie que devant le Président de la République qui l'a nommé et qui peut mettre fin à ses fonctions à tout moment.

Le pouvoir de contrôle du Parlement se trouve réduit du fait du rétrécissement des compétences du Premier ministre. Le contrôle-sanction se transforme en un simple contrôle-information servant uniquement à informer le Parlement du programme à appliquer et du déroulement de sa mise en œuvre. L'organe législatif en porte la responsabilité puisqu'il a adopté cette révision.

II. Les Réformes politiques: L'instauration d'un multipartisme sans alternance¹⁰

C'est la Constitution de 1989 qui institue pour la première fois le droit de créer des partis politiques mais sous une appellation très modeste *association à caractère politique*. (art. 40). La constitution de 1996 rétablit l'expression *parti politique* (art. 42).

1 - La création de partis politiques, un droit mal protégé

Si le droit de créer des partis politiques est, désormais, reconnu et garanti par la Constitution, il connaît cependant des limites: il ne peut être invoqué pour attenter aux libertés fondamentales, aux valeurs et aux composantes fondamentales de l'identité nationale, à la sécurité et à l'intégrité du territoire national, à l'indépendance du pays et à la souveraineté du peuple ainsi qu'au caractère démocratique et républicain de l'Etat. De plus, aucun parti ne peut être fondé sur une base religieuse, linguistique, raciale, de sexe, corporatiste ou régionale. Ces conditions n'ont pas été toujours respectées puisque plusieurs partis religieux ont été agréés, depuis 1989 jusqu'à nos jours.

Quant à la procédure de création d'un parti, elle est déterminée, depuis la Constitution de 1996, par une loi organique¹¹. Des pouvoirs exorbitants sont attribués au ministre chargé de l'Intérieur pour accepter ou refuser un dossier de création d'un parti politique. Cette démarche rend l'exercice de cette liberté aléatoire car dépendant, dans une large mesure, du pouvoir discrétionnaire du ministre de l'Intérieur. Il existe, en effet des partis politiques qui ont déposé la déclaration constitutive de leur partis, mais n'ont obtenu de la part de ce ministère ni le récépissé de dépôt prévu par l'article 12 de la loi de 1997, ni une réponse à leur demande dans les délais de 60 jours. La publication du récépissé dans le journal officiel dans le délai de 60 jours autorise les fondateurs à exercer les activités partisans et de réunir le congrès constitutif. A défaut de cette publication, ou en cas d'absence d'une décision de rejet dans les délais, les fondateurs sont autorisés de droit à poursuivre leurs activités. Cette solution reste, cependant, théorique puisque l'administration empêche toute activité partisane en l'absence d'une admission formelle du dossier, même si les délais légaux ont expiré. Ces partis sont tout simplement empêchés *de fait*, ce qui créé une situation de non droit. Un

¹⁰ - Yelles Chaouche Bachir, *Le multipartisme en Algérie: une nouvelle donnée constitutionnelle*, in Revue international de droit comparé, tome 2, n° 3, 1990, p. 440; Voir également du même auteur: *Constitution et partis politiques en Algérie*, in Mélanges offerts au Doyen Abdelfettah Amor, Centre de Publications Universitaires, Tunis, 2005, p. 947.

¹¹ - Ordonnance n° 97-09 du 6 mars 1997 portant loi organique relative aux partis politiques, *Journal Officiel* n° 12, 1997, p. 12.

recours devant la juridiction administrative reste toujours possible, mais ceux qui étaient concernés se sont gardés jusqu'à présent de le faire estimant probablement que le juge ne présente pas, dans l'état actuel des choses, les garanties suffisantes de neutralité et d'indépendance pour résoudre un litige de nature politique.

La réforme de 2012 de la loi organique relative aux partis politiques apporte quelques nouveautés concernant le régime juridique des partis politiques. Elle établit des gardes fous supplémentaires pour se prémunir contre une nouvelle tragédie en interdisant la création de partis politiques aux responsables de la tragédie nationale. L'article 5 dispose: *“le droit de fonder un parti politique, de prendre part à sa fondation ou de faire partie de ses organes dirigeants est interdit pour toute personne responsable de l'instrumentalisation de la religion ayant conduit à la tragédie nationale”*.

*“Ce droit est également interdit à quiconque ayant participé à des actions de terroristes et qui refuse de reconnaître sa responsabilité dans la conception, la conduite et l'exécution d'une politique prônant la violence et la subversion contre la nation et les institutions de l'Etat”*¹².

Le code électoral renforce cette précaution en interdisant la candidature aux élections locales et nationales aux personnes ayant fait *“l'objet d'une condamnation définitive pour cause de menace ou de trouble à l'ordre public”*¹³.

Les fondateurs du parti doivent déposer auprès du ministre chargé de l'Intérieur une déclaration constitutive du parti sous forme d'un dépôt de dossier. En cas de conformité de cette déclaration, le ministre délivre une décision administrative autorisant la tenue du congrès constitutif; il dispose d'un délai de 60 jours pour se prononcer. Le rejet de la déclaration de constitution est susceptible d'un recours devant le Conseil d'Etat. Le silence de l'administration après l'expiration de ce délai vaut autorisation pour les membres fondateurs de tenir leur congrès constitutif. Dans les 30 jours qui suivent la tenue de ce congrès, les membres fondateurs déposent le dossier de demande d'agrément, le ministre de l'Intérieur dispose d'un délai de 60 jours pour accorder ou refuser l'agrément. Cette décision est susceptible de recours devant le Conseil d'Etat (art. 27 à 30). *“Le silence de l'administration après expiration du délai de 60 jours qui lui est imparti vaut agrément du parti politique”*. *“Le Ministre chargé de l'Intérieur le notifie dans les formes prévues à l'art. 31”*.

¹² - Loi organique n° 12-04 du 12 janvier 2012 relative aux partis politiques, *Journal Officiel* n° 01, 2012, p. 9.

¹³ - Art. 78 et 90 de la loi organique n° 12-01 du 12 janvier 2012, relative au régime électoral, *Journal Officiel*, n° 01, 2012, p. 8.

Il est à remarquer que si le silence de l'administration équivaut accord de l'agrément (décision implicite d'acceptation), cet accord n'aura cependant d'effet que si le ministre de l'Intérieur le lui notifie et procède à sa publication au Journal officiel. Car les effets de l'acceptation dépendent, en définitive, de sa publication dans ce journal, car c'est cette publication officielle qui confèrera au parti politique la personnalité morale et la capacité juridique (art. 32 et 34). Ainsi, si le ministre s'abstient de le faire, la demande d'agrément restera sans suite.

2 – Un multipartisme sans alternance

Le multipartisme en Algérie, pourquoi faire? Cette interrogation trouve sa justification dans le fait que quand la Constitution a institué le multipartisme, elle ne lui a pas assigné des objectifs ou des missions. Cette omission a eu des répercussions sur les moyens devant être mis à leurs dispositions pour assurer leur rôle. Le silence du constituant algérien, à ce propos, marque le peu d'intérêt qu'il accordait au départ au rôle des partis politiques dans l'organisation et l'expression de la volonté populaire et leur contribution à l'exercice du pouvoir. Le constituant se contentait par le biais de l'article 42 de garantir un certain degré d'existence aux partis sans aller jusqu'à les investir d'une mission, si minime soit-elle. Il garantissait l'existence, mais pas le rôle ou la finalité.

La loi organique de 1997 tentera de combler cette lacune, mais de manière très peu consistante. Elle affectera, dans son article 2, un rôle très modeste aux partis politiques: "*participer à la vie politique par des moyens démocratiques et pacifiques...*". Examinée par rapport à la pratique établie depuis 1989 jusqu'à nos jours, cette participation à la vie politique ne semble être conçue et envisagée que de manière épisodique, à travers la fonction électorale seulement.

Cette importante lacune vient d'être comblée par la récente loi organique du 12 janvier 2012 relative aux partis politiques¹⁴, c'est tout le chapitre 3, qui est consacré aux objectifs, rôle et missions des partis politiques. L'article 3 définira le parti politique comme "*un groupement de citoyens... qui s'associent dans le but de mettre en œuvre un projet politique commun et d'accéder, par des voies démocratiques et pacifiques, à l'exercice des pouvoirs et des responsabilités dans la conduite des affaires publiques*". Le lien entre partis politiques et accès

¹⁴ - Loi organique n° 12-04 du 12 janvier 2012, voir également avis du Conseil constitutionnel n° 01/A du 8 janvier 2012, relatif au contrôle de sa conformité Journal Officiel n° 02, 2012.

au pouvoir est désormais établi. Si un parti politique se constitue c'est d'abord pour prétendre à l'exercice du pouvoir¹⁵. Mais là n'est pas sa seule finalité, il est investi d'autres missions: il "*œuvre à la formation de la volonté politique dans tous les domaines de la vie publique en contribuant à la formation de l'opinion publique...; en encourageant la participation active des citoyens à la vie publique; en formant et en préparant des élites à assumer des responsabilités publiques; en proposant des candidats aux assemblées populaires locales et nationales...; en œuvrant à la consécration de l'action démocratique et de l'alternance au pouvoir et à la promotion des droits politiques de la femme...*" (art. 11).

On constate donc des avancées sur le plan des textes; désormais, les partis politiques peuvent prétendre à l'alternance et accéder au pouvoir. Mais il reste à vérifier concrètement l'impact de ces mesures sur le terrain, car les contraintes liées à l'accès aux médias lourds qui demeurent publics, et au financement subsistent toujours.

Il est à rappeler que la victoire du Fis aux élections législatives de 1991 et la rupture du processus électoral qui s'en suivie ont montré que l'alternance n'était pas encore d'actualité. Après l'échec de la première alternance, plusieurs moyens ont été mis en œuvre pour réduire les marges d'incertitudes et empêcher l'alternance d'avoir lieu. Mais si les partis ne sont pas encore admis à gouverner, sont-ils au moins investis de la mission d'opposition à la majorité qui gouverne? Cette majorité au pouvoir tarde à reconnaître à la minorité le droit de s'opposer à sa politique et à lui accorder un statut qui la protège et qui la rehausse. Il est à remarquer que le terme même d'opposition n'a pas encore intégré le langage juridique.

Une autre réforme constitutionnelle est annoncée après les élections législatives du 10 mai 2012, mais dont la teneur n'est pas encore révélée. La réforme constitutionnelle n'est, donc, pas encore achevée et l'espoir reste permis.

¹⁵ - Parmi les causes pouvant entraîner la dissolution d'un parti politique, la non présentation de candidats à quatre élections législatives et locales consécutives au moins (art. 70 de la loi organique du 12 janvier 2012 précitée).

BIBLIOGRAPHIE

M. BOUSSOUMAH, *La parenthèse des pouvoirs publics constitutionnels de 1992 à 1998*, OPU, 2005.

L'impact de la révision constitutionnelle sur l'équilibre institutionnel en Algérie, in le débat juridique au Maghreb, de l'étatisme à l'Etat de droit, Etudes en l'honneur de Ahmed Mahiou, PUBLISUD-IREMAM, 2009.

Yelles Chaouche Bachir, "*Le multipartisme en Algérie: une nouvelle donnée constitutionnelle*", in Revue international de droit comparé, tome 2, n° 3, 1990, p. 440; Aynı şekilde bkz. agy, *Constitution et partis politiques en Algérie*, in Mélanges offerts au Doyen Abdelfettah Amor, Centre de Publications Universitaires, Tunis, 2005.