



Evaluation du cadre pour l'organisation des élections

(élections présidentielles, législatives, référendums,
élections départementales et municipales)

Algérie

Les élections parlementaires et locales prévues en mai 2007 constitueront un test important pour l'Algérie qui peine toujours à sortir de la période noire des années 1990. Depuis la restauration du processus électoral en 1995, les élections en Algérie ont eu lieu dans un climat tendu, entaché de suspicion et caractérisé par les boycotts successifs de plusieurs partis d'opposition. Elles ont, par ailleurs, été marquées par une baisse importante de la participation. Bien que la législation électorale puisse, dans une large mesure, constituer une base raisonnable pour la tenue d'élections, le cadre existant requiert des améliorations substantielles afin d'accroître la transparence de la procédure et la confiance envers l'administration électorale. En outre, il est également essentiel que soit garanti le plein exercice des libertés civiles et politiques afin que le contexte dans lequel ces élections sont organisées soit plus propice à une compétition ouverte.

Le processus électoral en Algérie, interrompu brutalement en 1992 à la suite de la victoire du Front Islamique du Salut (FIS) au premier tour des élections législatives, a été réinstauré avec les élections présidentielles de 1995. Les élections se sont succédées depuis dans le respect des délais légaux, en dépit d'un climat souvent tendu et violent. Trois élections présidentielles, trois référendums, deux élections parlementaires et deux élections locales ont eu lieu en 12 ans. Ces élections ont néanmoins été systématiquement dénoncées par l'opinion publique et les partis de l'opposition comme entachées de fraudes et de manipulations. Les élections ont par ailleurs été marquées par l'absence de larges pans de la scène politique, soit que ceux-ci aient été exclus par des dispositions légales souvent considérées comme trop restrictives, soit qu'ils aient choisi de boycotter un processus électoral qu'ils dénonçaient comme faussé. Enfin, ces élections ont aussi été marquées par une baisse de la participation, qui n'a pas atteint les 50% pour les élections parlementaires et locales de 2002¹.

Le régime politique algérien a été souvent décrit comme dominé par l'institution militaire. Cette situation, loin de s'être estompée avec l'amélioration du climat sécuritaire, aurait perduré jusqu'à ce jour. Néanmoins, les réformes constitutionnelles et la pratique institutionnelle instituées depuis 1995 ont aussi été marquées par un accroissement significatif des prérogatives du Président de la République. Sans en minimiser pour autant le rôle que continue à jouer l'armée dans cette configuration, cet accroissement s'est fait aux dépens de l'Assemblée populaire nationale et du gouvernement et tend en particulier à remettre en cause la question du rôle effectif du pouvoir législatif. A l'inverse, une stabilisation du système électoral paraît être engagée qui, si elle se confirme, constituerait un aspect positif de la période.

Sur le plan des libertés individuelles, les limitations apportées à la liberté d'expression, restreignent l'activité des médias tout autant que le harcèlement bureaucratique auquel ils s'estiment soumis. La loi sur les partis politiques qui prohibe la création d'un parti politique « *sur une base religieuse, linguistique, raciale, de sexe, corporatiste ou régionale* » ainsi que l'utilisation à des fins partisans de l'une des trois composantes de l'identité nationale – l'islam, l'arabité et l'amazighité – contribuent à l'exclusion d'une frange potentiellement importante de l'électorat. Enfin, la perpétuation de l'état d'urgence depuis 1992 qui justifie ces restrictions autorise l'intervention du pouvoir exécutif dans la vie politique et sociale et bride l'exercice de la liberté de réunion.

En ce qui concerne le cadre légal de l'organisation des élections, la loi électorale et les textes législatifs et réglementaires qui s'y rattachent peuvent constituer, dans une large mesure, une base raisonnable pour la tenue d'élections. Cependant, la neutralité de l'administration électorale est largement remise en cause par l'opposition et les mécanismes de surveillance des élections restent inadéquats. De plus, la procédure électorale, en dépit d'ajustements récents, continue à manquer de transparence. Enfin, les possibilités de recours contre certaines violations de la loi sont insuffisantes, notamment dans le cadre des élections présidentielles et des référendums. Cela est d'autant plus vrai pour l'enregistrement des candidatures aux élections présidentielles dont la procédure est particulièrement problématique.

Le présent rapport ne porte pas un jugement sur la manière avec laquelle la loi électorale a été appliquée ni sur des élections que Democracy Reporting International n'a pas observées. Il est néanmoins indéniable qu'une part significative de l'électorat et de nombreux acteurs politiques ne considèrent pas le processus électoral comme crédible et s'en sont détachés. Il apparaît donc indispensable de mettre en œuvre les réformes nécessaires pour restaurer la confiance, en particulier en accroissant la transparence du processus. Il est recommandé en particulier de :

- Etablir un organe indépendant ou multipartite responsable de l'administration des élections dans tous leurs aspects techniques et réglementaires.
- Améliorer les procédures permettant à toute personne dont les droits ont été violés d'effectuer un

¹ En ce qui concerne les élections législatives, les chiffres officiels attestent d'une chute de 65,49% en 1997 à 46,17% en 2002.

recours utile dans des conditions favorables, en conformité avec les obligations découlant du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ;

- Garantir la publication rapide et détaillée des résultats par bureau de vote et à chaque niveau de recensement ;
- Abolir les mesures existantes qui restreignent la capacité des représentants des partis et des candidats d'exercer une surveillance effective des opérations électorales pour le compte de leurs mandants et permettre une observation non partisane des élections ;
- Revoir la procédure de reconnaissance des partis politiques afin que celle-ci soit plus objective et conforme au respect du droit d'association tel que garanti par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Cependant, ces mesures ne pourront avoir l'impact escompté que si elles s'accompagnent d'améliorations notables du régime de protection et d'exercice des libertés civiles et politiques. Enfin, il est aussi nécessaire de renforcer l'autorité effective d'assemblées populaires nationales et locales démocratiquement élues.

Introduction et remerciements

Le présent rapport a été préparé par MM. Laurent Marion (France) et Michel Paternotre (Belgique) de Democracy Reporting International (DRI). Les rapporteurs n'ayant pu bénéficier d'un visa pour se rendre en Algérie, le rapport se fonde essentiellement sur les sources écrites disponibles et n'aborde que de manière succincte le cadre politique des prochaines élections. Il n'a malheureusement pas été possible d'établir un dialogue ni avec l'administration électorale, ni avec les partis politiques et autres organisations ou organes concernés par la conduite des élections. Le rapport reflète les vues et conclusions des rédacteurs.

Ce rapport fait partie d'un programme régional d'évaluation des cadres électoraux conduit par DRI avec le soutien financier du ministère des Affaires étrangères de la République fédérale d'Allemagne, soutien pour lequel DRI souhaite exprimer ici ses remerciements.

Le contenu du présent rapport n'engage nullement le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne.

Le contexte politico-constitutionnel et le rôle des institutions issues des élections

1. Des pouvoirs présidentiels étendus

La Constitution algérienne approuvée par référendum le 28 novembre 1996 s'inspire de la Constitution française de 1958. Elle dote cependant le Président de pouvoirs considérablement renforcés lui permettant d'exercer son autorité sur les branches du pouvoir exécutif comme du pouvoir législatif tout en limitant les interférences que pourraient avoir le gouvernement ou le Parlement avec son action.

Son autorité s'affirme tout d'abord par rapport au Premier ministre dont le rôle est cantonné à l'application de la loi, à l'exception toutefois de l'initiative législative qui lui est reconnue par l'Article 119 de la Constitution. Le Président est ainsi à l'initiative de la révision constitutionnelle² (Art. 174), de la tenue d'un référendum (Art. 77, al. 8), ou de la convocation du Parlement en session extraordinaire³ (Art. 118)⁴. En outre, modification majeure par rapport à la Constitution de 1989, le Président de la République peut légiférer par ordonnances « *en cas de vacance de l'Assemblée populaire nationale ou dans les périodes d'intersessions du Parlement* » (Art. 124). Cette prérogative a été utilisée à plus de vingt reprises par le Président en exercice, s'attirant de ce fait de nombreuses critiques de la part de l'opposition.

Prévaut par ailleurs une conception ambiguë de la séparation entre les pouvoirs réglementaires du Président et du Premier ministre laquelle a, dans les faits, profité au Président. Selon l'article 125 de la Constitution, en effet, « *les matières, autres que celles réservées à la loi, relèvent du pouvoir réglementaire du Président de la République; l'application des lois relève du domaine réglementaire du chef du gouvernement* ». Sur la base de cette séparation, le Président de la République « *signe les décrets présidentiels* » (Art. 77, al. 6), le chef du gouvernement « *les décrets exécutifs* » (Art. 85, al. 4). Il n'est toutefois aucunement fait mention des domaines dans lesquels des décrets présidentiels peuvent être pris pas plus que de la nécessité pour ceux-ci d'être pris en Conseil des ministres ou d'être cosignés par le Premier ministre. Cette absence de frontière claire entre le pouvoir réglementaire du Président et l'exécution des lois a joué en faveur du Président qui a vu son pouvoir réglementaire s'étendre, notamment dans le cadre de la nomination aux emplois civils et militaires, dont les limites ont été définies par décret présidentiel.

2. Une chambre basse impuissante

La position dominante de la présidence de la République est cependant encore plus marquée dans ses relations avec le pouvoir législatif. Dans la logique semi-présidentielle de la Constitution, le Président dispose du pouvoir de dissolution de l'Assemblée populaire nationale (Art. 129). Pour sa part, l'Assemblée populaire nationale (APN) a la capacité de provoquer la démission du gouvernement en refusant le programme qui lui est soumis lors de la constitution de celui-ci (Art. 80 et 81) ou en ne votant pas la motion de confiance que celui-ci peut demander à l'occasion de sa déclaration annuelle de politique générale (Art. 84, al. 5). Elle dispose aussi, en théorie, d'un pouvoir de censure (Art. 135) qui s'exerce à l'occasion du débat de politique générale. Néanmoins, celui-ci apparaît très difficile à mettre en œuvre dans la mesure où une motion de censure ne peut être déposée que si elle est signée par le septième du nombre des députés, et où elle requiert un vote à la majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée (Art. 136). La même majorité des deux tiers est, par ailleurs, requise pour l'adoption d'une loi dont le Président de la République a demandé une seconde lecture en vertu de l'article 127 de la Constitution.

Cependant, la principale limitation à l'action de l'Assemblée populaire nationale découle de l'institution par la Constitution de 1996 d'une Chambre haute, le Conseil de la Nation, composée, pour les deux tiers au suffrage indirect par un collège de grands électeurs (formé des membres des assemblées populaires communales et de wilayas) et pour le tiers restant de personnalités désignées par le Président (Art. 101, al. 3)⁵. Ce privilège offre au Président la possibilité de disposer d'une minorité de blocage. Les lois sont, en effet, votées successivement par l'APN puis par le Conseil de la Nation, à la majorité des trois quarts

2 Celle-ci peut néanmoins également être proposée par les trois quarts des membres des deux chambres du Parlement réunies (Art. 177).

3 Celui-ci peut aussi être réuni « *par le Président de la République à la demande du chef du gouvernement ou à la demande des deux tiers des membres composant l'Assemblée populaire nationale* » (Art. 118, al. 3).

4 A titre de comparaison, dans la Constitution française, ces prérogatives sont exercées par le Président de la République sur proposition du Premier ministre ou par le Parlement (révision constitutionnelle, Art. 89, Constitution française), par le Président de la République sur proposition du gouvernement ou des deux Assemblées (référendum, Art. 11), par le Premier ministre ou à la demande de la majorité des membres de l'Assemblée nationale (session extraordinaire, Art. 29).

5 Voir aussi 3. 4. 1.

de ses membres. Le Président n'a donc besoin, pour bloquer une loi, que du vote d'un quart des membres du Conseil (Art. 120, al. 3). En cas de désaccord entre l'Assemblée et le Conseil, une commission paritaire composée des membres des deux chambres est réunie pour élaborer un texte commun qui doit être voté dans les mêmes termes par les deux chambres. Si le désaccord persiste, et à la différence du système français où la volonté de l'Assemblée nationale prévaut, le texte est retiré.

Le pouvoir limité de l'Assemblée populaire nationale tel qu'il ressort de la Constitution se traduit dans les faits par une pratique parlementaire particulièrement timide : bien que l'Assemblée ait réussi à devenir un espace de discussion réel sur certains sujets⁶, elle reste très largement exclue du débat politique sur des questions plus sensibles. Celui-ci se déroule au sein de l'exécutif, entre les partis dits « administratifs », voire en dehors des institutions publiques ou partisanes. Encadrée, dominée et en pratique cooptée, l'Assemblée est généralement considérée comme jouant un rôle marginal, opérant avant tout comme chambre d'enregistrement de textes de loi qui n'y font pas l'objet d'une discussion de substance et abdiquant tout pouvoir d'initiative législative⁷.

Cette situation tend à remettre en cause la question de l'effectivité de la participation des citoyens dans la direction des affaires publiques telle qu'elle est prévue à l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de l'Organisation des Nations unies – que l'Algérie a ratifié le 12 septembre 1989. Dans son commentaire de l'article 25 du Pacte, le Comité des droits de l'homme avait ainsi noté que : « Lorsque les citoyens participent à la direction des affaires publiques par l'intermédiaire de représentants librement choisis, il ressort implicitement de l'article 25 que ces représentants exercent un pouvoir réel de gouvernement et qu'ils sont responsables à l'égard des citoyens, par le biais du processus électoral, de la façon dont ils exercent ce pouvoir ».

3. Un espace politique asphyxié

Le multipartisme a été introduit tardivement, en 1989, après des décennies du régime mono-partisan du Front de Libération Nationale (FLN). Il n'a débouché ni sur une alternance ni sur l'établissement d'un espace politique coopératif entre partis. Dans la masse des partis créés après 1989, un nombre limité se sont consolidés et maintenus.

L'interruption par l'armée des élections en 1992 a conduit, dans un premier temps, à l'exclusion des islamistes du Front Islamique du Salut (FIS) du champ politique et à la décomposition de cette mouvance dont il est aujourd'hui, en raison de son interdiction, impossible de mesurer l'écho qu'elle pourrait encore avoir dans l'électorat⁸. D'autres partis s'inscrivant dans la mouvance de l'Islam politique – le Mouvement Social pour la Paix (MSP), EnNahda et, plus récemment, le Mouvement pour la Réforme Nationale (MRN) – maintiennent un électorat relativement stable mais limité et surtout, ne portent pas la contestation radicale qui avait fait le succès du FIS dans les secteurs sociaux défavorisés

L'opposition « laïque » n'est pas davantage parvenue à s'imposer comme une alternative politique. Le Front des Forces Socialistes (FFS), membre de l'Internationale socialiste, quoiqu'ayant maintenu une ligne d'opposition, ne parvient que modestement à élargir sa base électorale au delà d'un segment spécifique de l'électorat urbain et de son bastion de Kabylie. Il est, en outre, concurrencé par le Rassemblement pour la Culture et la Démocratie (RCD) rentré dans l'opposition en 2001⁹. FFS et RCD ont boycotté les dernières consultations (à l'exception des élections locales partielles de 2003 où le FFS s'est présenté). En Kabylie même, FFS et RCD ont été confrontés à la montée en puissance du mouvement des « *aarchs, des daiiras et des communes* » qui a pris, en 2001, la tête de la contestation berbère dans la région. Le Parti du Travail (PT), de généalogie trotskyste semble, pour sa part, avoir bénéficié du retrait de la compétition électorale du FFS et du RCD en 2002.

L'espace politique électoral tend par conséquent à s'articuler autour de ce qui peut être décrit comme un « *pôle politique administratif* », lequel est intimement lié aux intérêts et soubresauts du régime et trouve son expression dans deux formations : le Front de Libération Nationale (FLN) et le Rassemblement National Démocratique (RND)¹⁰. Le RND, créé en 1997, trois mois avant les élections a vu le jour à un moment où le FLN s'avérait un instrument indocile, refusant de reconnaître le coup d'Etat de 1992 et manifestant des options politiques en porte-à-faux avec le régime. Le recentrage du FLN dans l'orbite

6 Voir en ce sens : « *Algerien nach den Parlamentswahlen* », Isabelle Werenfels, SWP Aktuell 19, June 2002.

7 Entre 1997 et 2004, le Parlement a adopté 90 lois à peine, toutes d'initiative gouvernementale (voir à ce propos le rapport FEMISE 2005 relatif à l'Algérie).

8 D'autant qu'une partie de ses cadres a été intégrée à la mouvance présidentielle.

9 Les sources de désaccord entre FFS et RCD – qui en est pour partie issu – sont multiples, elles portent notamment sur le caractère central de la démocratie électorale dont le RCD, virulemment anti-islamiste, tend à se méfier.

10 Le Front National Algérien (FNA) relève également de cette mouvance dont il représenterait une aile plus dure mais marginale.

présidentielle sous le Président Bouteflika a joué contre le RND, le FLN retrouvant sa place de parti hégémonique à l'Assemblée¹¹.

L'espace politique semble donc à s'organiser dans la duplication : duplication des partis administratifs, FLN et RND, dont les fortunes électorales épouseraient les rapports de force au sein du régime, et duplication des mouvances de l'opposition légale : MRN et MSP pour le courant islamiste, FFS et RCD pour le courant Kabyle et « *laïc* » (avec l'émergence d'un PT, peut être encouragé à concurrencer son ex-allié FFS sur un segment qu'il pourrait importer au gouvernement d'intégrer au système).

La faiblesse des partis, en tant qu'organisations mobilisatrices (à l'exception du FIS qui s'était ouvertement positionné comme parti antisystème), est fréquemment décrite comme la conséquence de leur impuissance à influencer sur des évolutions orchestrées hors du champ politique. Mais leur décrédibilisation semble aussi s'accroître du fait de l'échec des stratégies de participation/cooptation adoptées par certains (comme le RCD ou le MSP) qui se sont, de la sorte, placés dans la position de pratiquer un discours d'opposition tout en participant au gouvernement.

11 La situation semble toutefois plus complexe au plan local, où le RND paraît avoir mieux résisté à la poussée du FLN.

Espace partisan - partis dotés ou ayant été dotés d'une représentation parlementaire

	Législatives 1991 (1er tour)	Législatives 1997	Législatives 2002
Mouvance Institutionnelle	Front de Libération Nationale (FLN) 1954 - 15 élus	Front de Libération Nationale (FLN) 1954 - 62 sièges	Front de Libération Nationale (FLN) 1954 - 199 sièges
Divers droite	Parti du Renouveau Algérien (PRA) 1988 - 0 élu	Parti du Renouveau Algérien (PRA) 1988 - 0 siège	Parti du Renouveau Algérien (PRA) 1988 - 1 siège
	Hamas 1990 - 0 élu	Mouvement de la Société pour la Paix (MSP) 1990 - 69 sièges	Mouvement de la Société pour la Paix (MSP) 1990 - 38 sièges
	Mouvement de la Renaissance Islamique (EnNahda) 0 élu	Mouvement de la Renaissance Islamique (EnNahda) 34 sièges	Mouvement de la Renaissance Islamique (EnNahda) 1 siège
	Front Islamique du Salut (FIS) 1989 (dissous 1992) - 188 élus	Mouvement pour la Réforme Nationale (El Islah /MFN) 43 sièges	
Mouvance Islamiste	Assemblée pour la Culture et la Démocratie (FCD) 1989 - 0 élu	Assemblée pour la Culture et la Démocratie (FCD) 1989 - 19 sièges	Assemblée pour la Culture et la Démocratie (FCD) 1989 - BOYCOTT
Mouvance Berberiste	Front des Forces Socialistes (FFS) 1963 (légalisé en 1989) - 25 élus	Front des Forces Socialistes (FFS) 1963 (légalisé en 1989) - 20 sièges	Front des Forces Socialistes (FFS) 1963 (légalisé en 1989) - BOYCOTT
		Parti des travailleurs (PT) 1990 (légalisé 1994) - 4 sièges	Parti des travailleurs (PT) 1990 (légalisé 1994) - 21 sièges
Gauche marx.			

4. L'enjeu des élections 2007

Les élections parlementaires et locales prévues en mai 2007 marqueront le début d'une troisième législature depuis la reprise du processus électoral en 1995 et un troisième renouvellement des assemblées populaires locales. Menées dans un climat sécuritaire qui devrait s'avérer meilleur que par le passé, ces élections constitueront un test important pour la démocratie algérienne : les scrutins précédents n'ont pas permis la participation de l'ensemble des forces politiques du pays et ont été largement considérés par l'opinion publique et les partis de l'opposition comme entachés de fraude. Ces scrutins ont par ailleurs témoigné de l'affaïssement progressif de la participation aux élections.

Les statistiques électorales officielles montrent en effet une érosion importante de la participation aux scrutins à dimension partisane: 65,49% aux élections législatives de 1997, 46,17% à celles de 2002. Ces taux de participation sont encore plus alarmants lorsque l'on descend d'un échelon : outre la Kabylie, où le boycott était pratiquement total en 2002, la participation à Alger n'aurait pas dépassé les 30% la même année. Les chiffres de la participation aux élections présidentielles (58,07% en 2004) et référendaires (79,76% en 2005) sont supérieurs¹², mais la nature des élections concernées comme le contexte dans lequel elles se sont déroulées ne se sont pas avérés propices à une dynamisation du rôle des partis politiques.

La tenue d'élections démocratiques libres et transparentes dépend en grande partie de la volonté politique. La normalisation progressive de la situation sécuritaire devrait aujourd'hui inciter à rouvrir le chantier de ces réformes politiques et institutionnelles. Dans ce cadre, des efforts significatifs devraient être entrepris pour que les élections de 2007 marquent l'amorce d'une plus grande inclusion des différents acteurs de la scène politique afin de re-crédiabiliser le processus électoral, en assurant notamment la participation de l'ensemble des partis aux élections et, pour ce faire, à l'administration de celles-ci. En outre, les conditions d'une réelle implication de la société civile doivent être mises en place, y compris dans sa dimension critique.

La possibilité d'une nouvelle consultation référendaire sur une réforme constitutionnelle qui pourrait suivre de peu les élections législatives et locales de 2007 a été évoquée à plusieurs reprises dans les médias algériens. Il est à souhaiter que cette nouvelle consultation soit l'occasion de l'introduction de ces réformes essentielles à la tenue d'élections libres et transparentes en Algérie.

12 Ils ont toutefois été contestés par l'opposition.

Deuxième partie :

Analyse du contexte juridique et administratif et du cadre pour la tenue des élections

1. Obligations internationales et régionales

Les principales normes internationales relatives à la conduite des processus électoraux découlent de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, adoptée unanimement par l'Assemblée générale des Nations Unies, et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Ce dernier constitue un instrument contraignant¹³, ratifié par l'Algérie en 1989 et publié au Journal Officiel en mars 1997.

L'Algérie est par ailleurs, partie à la Charte africaine des droits de l'homme, ratifiée le 1er mars 1987, et est signataire de la Charte de l'Union africaine, ratifiée le 23 mai 2001, qui reconnaît dans ses objectifs la nécessité de promouvoir les principes et les institutions démocratiques, la participation populaire et la bonne gouvernance. Les Etats signataires ont en outre pris l'engagement à Durban en 2002 de respecter un nombre de mesures permettant la tenue d'élections démocratiques¹⁴.

Enfin, dans l'Accord d'association signé avec l'Union européenne en 2005¹⁵, l'Algérie s'est engagée à respecter la clause relative à la défense et à la promotion des droits de l'homme, découlant de la déclaration de Barcelone des 27/28 novembre 1995.

2. Régime d'exercice des droits civils et politiques

La ratification du Pacte international relatif aux droits civils et politiques impose à l'Algérie de promouvoir et de défendre les droits et libertés individuels et collectifs, notamment les droits qui ont trait à l'exercice par les citoyens de leur liberté de mouvement et de réunion (Art. 12 et 21), d'opinion ou d'expression (Art. 19), ainsi que de leur liberté d'association (Art. 22), étant entendu que l'exercice de ces derniers « ne peut faire l'objet que des seules restrictions imposées conformément à la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public ou pour protéger la santé ou la moralité publiques, ou les droits et les libertés d'autrui ».

Ces droits, qui sont essentiels à l'exercice des libertés politiques, restent en Algérie restreints par la perpétuation de l'état d'urgence instauré en février 1992, mais aussi par les cadres légaux relatifs à l'information et aux partis politiques qui contiennent des dispositions en limitant excessivement la portée.

2.1. La prorogation de l'état d'urgence et ses implications

2.1.1. L'état d'urgence prorogé

Après la démission du Président Chadli Bendjedid le 11 janvier 1992 et l'interruption du processus électoral, un Haut comité d'Etat est formé le 14 janvier. L'état d'urgence est instauré le 9 février 1992 pour une durée de douze mois¹⁶. S'ensuit un conflit civil marqué par des violations massives des droits de l'homme, assassinats, attentats, massacres et disparitions non-élucidées¹⁷.

Au plan légal, les implications de la déclaration de l'état d'urgence concernent en premier lieu la limitation des droits et des libertés individuelles. Celui-ci a, en effet, permis l'arrestation et la privation de liberté d'un nombre considérable de personnes, dans des centres de détention créés à cet effet, sans inculpation ni jugement. Cependant, l'état d'urgence a également eu un impact sur le traitement des droits civils et politiques, dans la mesure où il permettait au ministère de l'Intérieur et au wali territorialement compétent de « restreindre ou interdire la circulation des personnes et des véhicules sur des lieux et selon des horaires déterminés » (Décret présidentiel n°92-44, Art. 6), et d'ordonner par arrêté

¹³ Sur cet aspect, le Conseil constitutionnel a, le 20 août 1989, rappelé que : « après sa ratification, et dès sa publication, toute convention s'intègre dans le droit national, (...), acquiert une valeur supérieure à celle de la loi, autorisant tout citoyen à s'en prévaloir auprès des juridictions ».

¹⁴ OAU/AU Declaration on the Principles Governing Democratic Elections in Africa, Durban, 2002. <http://www.pogar.org/publications/other/elections/declaration-africa-02.pdf>.

¹⁵ Euro-Mediterranean Agreement establishing an Association between the European Community and its Member States, of the one part, and the People's Democratic Republic of Algeria of the other part. OJ L 265, 10 octobre 2005.

¹⁶ Décret présidentiel n°92-44 du 9 février 1992 portant instauration de l'état d'urgence.

¹⁷ Lors de sa campagne électorale de 2005, le Président Bouteflika a estimé le chiffre des morts durant cette période à 100 000, alors que les estimations officielles précédentes ne dépassaient pas 26 000. D'autres sources estiment le bilan des pertes humaines à 200 000.

« la fermeture provisoire des salles de spectacle, de lieux de réunion de toute sorte et d'interdire toute manifestation susceptible de troubler l'ordre public » (Art. 7). L'état d'urgence a été prorogé sine die par le décret législatif n°93-02 du 6 février 1993 et est toujours en vigueur. Cette situation est, sur le principe, difficilement conciliable avec la tenue d'élections libres et compétitives. Parallèlement à celui-ci, les dispositions légales relatives à la liberté de réunion, d'expression et d'association ont aussi été modifiées dans un sens plus restrictif et moins protecteur des libertés individuelles.

Recommandation

Abolir les dispositions perpétuant l'état d'urgence, conformément aux demandes internationales, notamment formulées par le Comité des droits de l'homme des Nations Unies en 1998¹⁸.

2.1.2. La loi relative aux manifestations et aux réunions publiques

La liberté de réunion a été la première des libertés politiques à être remise en cause. Avant même la proclamation de l'état d'urgence, une loi relative aux manifestations et réunions publiques était votée¹⁹ en décembre 1991, modifiant les modalités d'organisation de réunions publiques et de manifestations prévues par la loi de 1989. Cette loi²⁰ - qui est toujours en vigueur aujourd'hui - et prévoit que, pour être licite, une réunion doit « avoir lieu hors de la voie publique dans un lieu fermé » (Art. 2) et non plus dans « un lieu accessible au public » tel que le prévoyait la loi de 1989. Toute déclaration d'organisation d'une réunion publique doit de plus être faite au wali et non plus à l'Assemblée populaire communale. Le transfert de cette responsabilité octroie au wali une certaine capacité de contrôle d'autant que les justifications pour en décider l'interdiction demeurent relativement vagues : « risque de trouble à l'ordre public ou s'il apparaît que l'objet réel de la réunion constitue un danger pour la sauvegarde de l'ordre public » (Art. 6 bis).

Pour l'organisation d'une manifestation, alors que celle-ci ne nécessitait auparavant qu'une simple déclaration auprès du wali cinq jours avant sa tenue, elle requiert à présent l'octroi d'une autorisation dont la demande doit être déposée huit jours à l'avance. La pratique à cet égard semble varier en fonction des périodes et des personnes²¹. En outre, partis politiques comme organisations de la société civile se sont plaints de traitements discriminatoires ou vexatoires, comme la délivrance tardive de l'autorisation²², générant ainsi des surcoûts et/ou des entraves additionnelles pour les organisateurs.

Depuis 2001, l'Algérie a connu un regain des manifestations populaires qui avaient plus ou moins disparu depuis 1992. Celles-ci ont néanmoins fréquemment dégénéré en affrontement, en particulier en Kabylie où la répression a pris une tournure particulièrement violente. D'importantes restrictions y ont été apportées aux libertés de réunion et de manifestation. Ces restrictions ne se sont pas limitées à cette seule région mais ont été étendues à certains moments à l'ensemble du pays. Ainsi, le 18 juin 2001, le Président de la République déclarait l'interdiction des manifestations à Alger « jusqu'à nouvel ordre ». Cette situation a perduré pendant les élections législatives et municipales de 2002. Le climat semble toutefois s'être amélioré lors des élections présidentielles de 2004.

Recommandation

Abolir les dispositions restrictives introduites par la loi de 1990 relative à l'organisation des manifestations et réunions publiques et revenir aux principes de la loi de 1989.

2.2. La loi relative à l'information

La loi n°90-07 du 3 avril 1990 relative à l'information peut être considérée comme relativement protectrice et respectueuse de la liberté d'expression. Cette loi a favorisé l'émergence d'une presse écrite critique qui s'est maintenue malgré les entraves et les limitations successives mises en place par la suite. Le durcissement du régime à l'encontre de la presse a débuté à partir de 1991-1992 pour s'accroître dans les années suivantes. Le décret relatif au terrorisme du 30 septembre 1992 a ainsi constitué l'une des premières bases permettant au régime algérien de maintenir la presse sous son contrôle. Se basant sur une définition vague du terrorisme considéré comme « tout acte commis contre des individus », toute tentative « de faire obstruction aux autorités publiques », ou comme toute action « pouvant encourager

18 Commentaires généraux du Comité en réaction au Deuxième rapport périodique de l'Algérie. CCPR/C/101/Add. 1 (State Party Report).

19 Loi n°91-19 du 2 décembre 1991 modifiant et complétant la loi n°89-28 du 31 décembre 1989.

20 Loi n°91-19 du 2 décembre 1991 modifiant et complétant la loi n°89-28 du 31 décembre 1989.

21 Voir à ce sujet Yahia Assam : Les instruments juridiques de la répression, Dossier n°15, Comité Justice pour l'Algérie, mai 2004.

22 En violation de la loi qui stipule que la réponse du wali doit être délivrée par écrit dans les cinq jours qui précèdent la manifestation (Art.18).

de tels actes notamment par la reproduction ou la distribution de documents ou enregistrements », le décret²³ a très rapidement été identifié par des organisations comme Reporters sans frontières ou Human Rights Watch comme attentatoire à la liberté d'expression et comme « pouvant entraîner l'arrestation de journalistes ou la suspension de journaux sur simple décision du ministre de l'Intérieur²⁴ ».

Si le recours à ces instruments juridiques s'est estompé avec les années, il n'en est pas de même en ce qui concerne d'autres modes de contrôle – notamment financiers – à la disposition du pouvoir exécutif. Ainsi l'Etat a-t-il utilisé – et continue à utiliser – le quasi-monopole qu'il possède sur l'imprimerie et la distribution des journaux pour multiplier les obstacles d'ordre administratif ou financier à telle ou telle publication²⁵. Un autre moyen de pression est l'utilisation de la manne financière que constitue la publicité des entreprises publiques gérée par l'Agence nationale d'édition et de publicité (ANEP)²⁶.

Cependant, l'instrument principal de contrôle est l'article 144 du code pénal adopté le 16 mai 2001, qui condamne les atteintes à « caractère diffamatoire » contre la personne du Président de la République, les cours de justice, l'institution militaire et le Parlement, à des peines allant jusqu'à un an, accompagnées de fortes amendes. Ces peines sont doublées en cas de récidive, et les poursuites peuvent être engagées directement par le ministère public et non sur base d'une plainte déposée à cet effet. Cet article a été régulièrement utilisé²⁷.

La radiodiffusion et la télévision sont par ailleurs entièrement sous monopole public et les perspectives de libéralisation ne semblent pas prochaines. Cette situation a des implications directes dans le cadre électoral, et notamment dans la couverture médiatique de la campagne électorale et des programmes électoraux des différents candidats.

Recommandations

- Rétablir les conditions pour l'exercice normal des activités de presse et d'information en éliminant les dispositions restrictives découlant de l'instauration de l'état d'urgence.
- Mettre en place un cadre stable et objectif pour la gestion financière des organes de presse, en particulier pour assurer la neutralité des agences d'Etat dans leurs relations avec la presse.
- Amender l'article 144 du Code pénal en vue d'interdire l'usage abusif de ses dispositions, notamment en ce qui concerne la responsabilité pénale des journalistes et l'usage proportionné des sanctions.
- Etablir un code déontologique du traitement de l'information dans les médias publics dont l'application devrait être garantie, pour ce qui relève de la radiotélévision, par l'existence d'un organe indépendant et permanent de contrôle.

2.3. Régime gouvernant la reconnaissance et le fonctionnement des partis politiques

2.3.1. Conditions mises à la reconnaissance et à la poursuite de l'activité des partis politiques

Le droit de constituer des partis politiques est reconnu par la Constitution, dans les limites définies dans son article 42 : « Ce droit ne peut toutefois être invoqué pour attenter aux libertés fondamentales, aux valeurs et aux composantes fondamentales de l'identité nationale, à l'unité 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 ». Il est en outre prohibé de constituer un parti ou de recourir à la propagande partisane « sur une base religieuse, linguistique, raciale, de sexe, corporatiste ou régionale²⁸ ».

La loi²⁹ précise en outre les principes et objectifs de nature nationale et démocratique auxquels les partis politiques sont tenus de se conformer³⁰. La loi réaffirme les prohibitions constitutionnelles notamment

23 Voir aussi à ce sujet l'arrêté du 7 juin 1994 relatif au traitement de l'information sécuritaire et les restrictions que celui-ci impose à la diffusion d'un très large ensemble de nouvelles ayant trait à l'actualité du pays.

24 RSF, "Algérie – La guerre civile à huis clos", in : Algérie, le Livre Noir, La Découverte, 1997.

25 L'un des moyens les plus employés consiste à instrumentaliser les dettes des journaux indépendants envers les maisons d'imprimerie – dettes qui sont souvent générées par les retards de paiement du réseau public de distribution ENAMEP – et à faire fermer les « mauvais payeurs ». Ont été dans ce cas : *Le Matin*, *El Djarida* et *Le Nouvel Algérie Actualité*.

26 De l'ordre de 50% du marché publicitaire global selon RSF en 2005.

27 « Au total, au moins 114 affaires de presse ont été enregistrées en 2005. Elles se sont soldées par une centaine de condamnations à des amendes et des peines de prison fermes ou avec sursis. Rarement des non-lieux. Certaines sont toujours en cours d'instruction. Chaque fois, les journaux sont poursuivis pour diffamation. » RSF, Rapport annuel 2006.

28 Les valeurs et composantes fondamentales de l'identité nationale définies par la Constitution sont: islam, arabité et amazighité.

29 Ordonnance n°97-09 du 27 Chaoual 1417 correspondant au 6 mars 1997, portant loi organique relative aux partis politiques. L'adoption de cette loi a été critiquée par tous les partis d'opposition et a entraîné le retrait de 18 de ceux-ci du Conseil national de transition.

30 Respect et concrétisation des principes de la Révolution du 1er Novembre 1954 ; rejet de la violence et de la contrainte comme

en ce qui concerne les bases religieuses et régionalistes³¹. La violation de ces dispositions sont couvertes par l'article 79 du Code pénal. En outre, il est interdit à un parti d'établir « *tout lien ou tout rapport de nature à lui donner la forme d'une section, d'une association ou de groupement politique étranger (Art. 7)* »³² ou d'entretenir « *tout lien organique, d'allégeance, de dépendance ou de contrôle entre un parti politique et un syndicat ou une association ou toute autre organisation civile qu'elle que soit sa nature* ».

L'encadrement idéologique à l'activité partisane est par conséquent étroit. Il paraît difficilement acceptable du point de vue de la mise en œuvre de l'article 22 (relatif à la liberté d'association) du Pacte international sur les droits civils et politiques dans la mesure où les prohibitions prévues en droit algérien frappent certaines catégories de partis de manière générique et non sur base de critères objectifs et raisonnables³³. De manière évidente, l'utilisation du fait religieux fait l'objet d'une attention toute particulière³⁴. Est aussi visée la mouvance berbériste, particulièrement active en Kabylie, dont toute forme de traduction politique radicale est bannie de l'espace politique³⁵. La loi tend également à prohiber, sous couvert du respect des valeurs de la Révolution du 1er Novembre 1954 et des symboles de la République, toute contestation directe du régime et de ses institutions, y inclus l'armée.

La prohibition du recours aux références islamiques, arabes ou amazighes pose problème, dans la mesure où il s'agit de principes fondamentaux de la Constitution, auxquels les partis sont pourtant tenus d'adhérer de par la loi. L'application de cette prohibition s'est, en outre, avérée être sélective. Ainsi, le MDA de l'ancien Président Ben Bella a été sommé de changer son programme³⁶, ce à quoi il s'est refusé, alors que, par ailleurs, figurent au gouvernement des représentants de partis appartenant notoirement à la mouvance de l'islam politique.

Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies dans ses observations finales sur le rapport de l'Algérie de 1998, s'est déclaré préoccupé de la restriction imposée par la loi au droit de constituer des partis politiques³⁷.

Recommandation

Établir un régime de reconnaissance des partis conforme aux obligations internationales de l'Algérie en abolissant les dispositions constitutionnelles et législatives qui en découlent et qui établissent des restrictions abusives quant aux programmes politiques de ceux-ci. La déclaration préalable relative au respect des principes nationaux et démocratiques prévue par la loi constitue une base suffisante pour l'exercice du contrôle de l'activité des partis.

moyen d'expression et/ou d'action politique ou d'accès et/ou de maintien au pouvoir et sa dénonciation ; respect des libertés individuelles et collectives et respect des droits de l'homme ; consolidation de l'unité nationale ; préservation de la souveraineté nationale ; préservation de la sécurité et de l'intégrité du territoire national et de l'indépendance du pays ; attachement à la démocratie dans le respect des valeurs nationales ; adhésion au pluralisme politique ; respect du caractère démocratique et républicain de l'Etat ; respect de l'alternance au pouvoir par la voie du libre choix du peuple algérien.

31 « *Aucun parti politique ne peut fonder sa création et/ou son action sur une base et/ou des objectifs comportant :*

-des pratiques sectaires, régionalistes, féodales ou népotique ;

-des pratiques contraires aux valeurs de la morale islamique, de l'identité nationale ainsi qu'aux valeurs de la Révolution du 1er Novembre 1954 et qui touchent aux symboles de la République. »

32 Cette disposition fait naturellement peser une menace potentielle permanente sur le FFS qui est membre de l'Internationale socialiste.

33 A l'inverse, des interdictions fondées sur la défense de l'ordre public ou des menaces portées à l'encontre des institutions ou de la sécurité nationale relevant des restrictions raisonnables au sens de l'article 25 PIDCP, si ces mesures sont effectivement motivées par des faits matériels. Pour ce qui concerne l'appréciation de la menace potentielle de partis à base religieuse pour les institutions démocratiques, il est possible de se référer à la Déclaration sur l'élimination de toute forme de d'intolérance et de discrimination basée sur la religion ou les croyances de l'Assemblée générale des Nations Unies de 1981 qui, dans son article 2, en définit les notions. La loi de 1989 comprenait également des dispositions interdisant la constitution de partis sur une base - exclusivement - religieuse. Le FIS, comme d'autres partis à référence islamique, avait néanmoins été agréé.

34 La Charte pour le paix et la réconciliation nationale, soumise et approuvée par référendum en septembre 2005, va d'ailleurs plus loin et inclut une disposition interdisant l'exercice de toute activité politique aux responsables de « *l'instrumentalisation des préceptes de l'islam* » et aux participants non-repentis à l'insurrection islamiste. L'agrégation du parti Wafa avait déjà été rejetée au motif que d'anciens membres du FIS figuraient dans ses rangs. Al-Oumma, une petite formation islamiste s'est auto dissoute un mois après l'adoption de la loi, refusant sa mise en conformité avec les dispositions relatives à la référence à l'islam dans son programme.

35 La question de la valeur légale d'une interdiction reposant sur un document de nature politique, même entériné par référendum, et de son opposabilité en droit peut légitimement être posée, d'autant que, de par sa nature même, la mise en œuvre d'un tel document suppose une appréciation d'opportunité politique.

36 Les articles incriminés, articles 3 et 6, indiquaient que le MDA visait, entre autres choses, à rassembler les Algériens autour des « *valeurs arabo-islamiques* » et œuvrait à la défense et à la croissance de « *l'islam, religion d'Etat* ».

37 Commentaires généraux du Comité en réaction au Deuxième rapport périodique de l'Algérie. CCRP/C/101/Add.1 (State Party Report).

2.3.2. Procédure de reconnaissance des partis politiques et modalités de suspension ou d'interdiction de leur activité

La constitution d'un parti politique est soumise à une procédure administrative relativement complexe et est subordonnée au dépôt d'un dossier constitutif auprès du ministère de l'Intérieur³⁸. Le dépôt du dossier est suivi, après contrôle de conformité à la loi de celui-ci, de la remise et de la publication, endéans les 60 jours, d'un récépissé de déclaration. La publication du récépissé ouvre le droit à l'exercice d'activités partisanes nécessaires à la tenue du congrès fondateur³⁹. En cas de rejet de la déclaration constitutive ou à défaut de publication du récépissé dans le délai légal, un recours auprès du tribunal administratif du ressort est possible dans un délai d'un mois à dater de la date du rejet ou de l'expiration du délai. La décision du tribunal administratif est susceptible d'appel auprès du Conseil d'Etat.

Le congrès fondateur, pour être valablement convoqué, doit se conformer à des exigences de représentativité nationale qui s'inscrivent dans la logique de prévention de l'émergence de partis à base exclusivement régionale⁴⁰. Après adoption des statuts définitifs ainsi que du programme du parti, un dossier d'agrément⁴¹ est déposé auprès du ministère de l'Intérieur dans les 15 jours suivant la conclusion du congrès⁴². Le ministère est tenu de statuer endéans les 60 jours. L'absence de publication de la déclaration d'agrément vaut acceptation. En cas de décision négative, un recours auprès du tribunal administratif d'Alger est possible. Le jugement du tribunal d'Alger est susceptible d'appel auprès du Conseil d'Etat.

En cas de violation des lois en vigueur, d'urgence ou de troubles imminents à l'ordre public, la suspension des activités d'un parti ou son interdiction peut être prononcée. Il est possible au parti de saisir en recours le tribunal administratif du ressort de son siège, lequel est tenu de se prononcer endéans le mois suivant l'introduction du recours.

Au vu des conditions légales d'accès à la candidature – par exemple aux législatives – les obligations administratives préalables à la reconnaissance des partis ne sont pas excessives. Elles satisfont en principe aux critères souhaitables de transparence, de rapidité et de contrôle judiciaire. Néanmoins, la loi n'introduit pas de degré de proportionnalité dans le régime des sanctions et, tant en ce qui concerne l'agrément que la suspension ou l'interdiction, laisse une marge considérable d'appréciation aux instances administratives et judiciaires. La pratique n'incite pas à l'optimisme comme en atteste d'une part la manière dont le dossier du parti Wafa a été traité et d'autre part l'attitude du tribunal administratif d'Alger lors de l'interdiction de la tenue du congrès du FLN en 2003, au moment où le Président et son ex-Premier ministre se livraient à une lutte d'influence pour le contrôle du parti⁴³.

Recommandations

- Assurer un contrôle effectif de l'administration publique pour ce qui est du respect des procédures d'enregistrement et de son objectivité. L'hypothèse d'un recours auprès du Conseil constitutionnel pourrait être envisagée.
- Etablir un régime de sanctions proportionné et objectif à l'encontre des partis pour non-observation des dispositions légales.

2.3.3. Financement des partis politiques et appui annuel de l'Etat à leur fonctionnement

Les activités des partis politiques peuvent être financées par les cotisations⁴³ des membres, les dons,

38 Le dossier doit comprendre : la demande de constitution signée par trois membres fondateurs ; l'engagement écrit et signé par au moins trois membres fondateurs résidant dans au moins 16 des 48 wilayas du pays portant sur le respect des dispositions de la Constitution et sur la tenue d'un congrès fondateur dans un délai d'un an à dater de la remise du dossier de constitution ; trois exemplaires des projets de statuts ; les pièces relatives à l'identité et à la résidence des 25 membres fondateurs ; l'avant projet de programme politique.

39 L'écart entre théorie et pratique s'est pourtant manifesté avec l'affaire du Wafa de l'ex-ministre des Affaires étrangères Ahmed Taleb Ibrahim. A l'issue des 60 jours prévus par la loi, le ministère n'avait pas rejeté la demande du Wafa. Toutefois, le ministre de l'Intérieur a refusé de publier une notification de l'enregistrement du parti au Journal officiel, le ministre déclarant même qu'il ne serait pas celui qui signerait la décision de rétablir un parti interdit. Il est à noter que la candidature de M. Ibrahim à la présidentielle de 2004 a également été rejetée par le Conseil constitutionnel pour défaut de signatures de soutien suffisantes.

40 Réunir entre 400 et 500 délégués issus d'au moins 25 wilayas (chaque wilaya étant représentée par au moins 16 congressistes) et représentants un minimum de 2 500 adhérents (soit au moins 100 adhérents par wilaya).

41 Le dossier d'agrément doit comporter le procès verbal du congrès constitutif, trois exemplaires des statuts et du programme, la composition de l'instance délibérante et des instances dirigeantes, le règlement intérieur ainsi que les documents relatifs à l'identité des membres des instances dirigeantes.

42 Précision significative au regard de l'histoire algérienne, la loi ne reconnaît comme valide la tenue d'un congrès fondateur que si celui-ci est organisé sur le territoire algérien.

43 Le Conseil d'Etat devait relever par la suite l'évidence selon laquelle les tribunaux administratifs ont pour seule compétence « à connaître des litiges nés de l'organisation et du fonctionnement internes des partis politiques à l'exception du contentieux prévu par les articles 17, 22, 36 et 37 de l'ordonnance n° 97-09 du 6-3-1997, portant loi organique relative aux partis politiques » (Arrêt du 18-10-2003 n° 19240 : SEDDIKI Abdelhamid et autres, contre Wail d'Alger- Secrétaire général du FLN- ministre de l'Intérieur et des collectivités locales).

legs et libéralités provenant de personnes physiques identifiées, les revenus résultants de leurs activités partisans et par les aides éventuelles de l'Etat. Les partis sont tenus à tenir une comptabilité et ont l'obligation de recourir à un compte unique⁴⁴. La loi ne prévoit ni publication ni vérification systématique des comptes annuels des partis politiques.

La dotation de l'Etat est définie sur une base annuelle, inscrite au budget de l'Etat et calculée en fonction du nombre de sièges obtenus au Parlement (Assemblée nationale populaire et Conseil de la Nation), excluant ceux n'ayant pas atteint le seuil de 7% nécessaire à l'opération d'allocation des sièges aux élections pour l'Assemblée nationale populaire et favorisant les grands partis bénéficiant de l'effet de filtre de l'élection indirecte pour le Conseil de la Nation.

Recommandations

- Modifier les critères de la dotation annuelle aux partis politiques dans un sens plus équitable en liant le niveau, en tout ou en partie, aux résultats obtenus en termes de suffrages populaires.
- Etablir une procédure de vérification des comptes annuels par la Cour des comptes et assurer la publication d'un rapport annuel analytique détaillé.
- Etablir un régime de sanctions proportionné, définissant clairement les conditions dans lesquelles la responsabilité personnelle des dirigeants est engagée.

3. Cadre juridique et administratif pour la tenue des élections directes

3.1. Cadre juridique

La loi organique relative au régime électoral⁴⁵ constitue le texte pivot du cadre électoral. Celle-ci renvoie cependant à de multiples dispositions réglementaires complémentaires qui, soit définissent les modalités d'application de certaines dispositions, soit complètent la loi dans les domaines où celle-ci demeure silencieuse. L'utilisation de l'instrument du décret (décret présidentiel ou exécutif) et de l'arrêté permet ainsi de nombreuses et parfois considérables adaptations du cadre électoral, qui, si elles ne dérogent pas à la loi, ont un impact certain sur le processus (ainsi en ce qui concerne le système de représentation ou l'accès à la candidature). En outre, les dispositions réglementaires censées compléter la loi organique ne remplissent pas nécessairement l'ensemble des vides laissés par la loi électorale notamment en ce qui concerne les procédures électorales. En conséquence, des aspects sensibles du système électoral sont laissés hors du champ du texte, législatif ou réglementaire.

Le cadre juridique (voir Liste des dispositions législatives et réglementaires applicables en Annexe I) demanderait à être redéfini du point de vue de la hiérarchie des normes afin de transférer dans le domaine législatif des dispositions actuellement traitées sous forme de décrets et/ou d'arrêtés. En outre, il conviendrait de développer les dispositions réglementaires en matière de procédure électorale et de combler certains vides ou de revoir certaines dispositions dans le domaine législatif, notamment en ce qui concerne la transparence du processus ou le traitement du contentieux électoral.

Recommandations

- Examiner le cadre législatif et réglementaire sous l'angle de la hiérarchie des normes pour faire entrer dans le cadre de la loi organique l'ensemble des dispositions relevant du système de représentation.
- Transférer dans le domaine de la loi les matières relevant de l'accès à la candidature.
- Affiner les dispositions réglementaires relatives aux procédures électorales, dans la perspective d'établir un code de procédure électorale.

3.2. Administration électorale

L'organisation des élections relève de la compétence du ministère de l'Intérieur et de la supervision d'une commission nationale de préparation placée sous l'autorité du chef du gouvernement et composée de représentants du ministère de l'Intérieur, de la Justice, de la Défense nationale, de la Communication et des Affaires étrangères⁴⁶. Au niveau des wilayas, sont mis en place, à l'approche des

44 La traçabilité des ressources s'accompagne de l'interdiction de bénéficier d'un soutien financier extérieur et de l'obligation d'ouvrir un compte unique dans un établissement bancaire national. Ces dispositions, louables en termes de transparence, ont en outre une résonance particulière au regard de la réputation du FIS d'avoir joui de l'appui financier d'intervenants extérieurs, saoudiens et autres. Une rumeur similaire circule au sujet du MSP, généralement considéré comme une émanation des Frères musulmans.

45 Ordonnance n° 97-07 du 27 Chaoual 1417 correspondant au 6 mars 1997 portant loi organique relative au régime électoral.

46 La Commission est dotée de quatre sous-commissions : Organisation, Gestion sécuritaire, Déroulement de l'élection et Information.

élections, des bureaux spécialisés placés sous l'autorité conjointe du ministère de l'Intérieur et des walis, et responsables des préparatifs techniques, lesquels incluent la détermination des lieux de vote et la distribution des électeurs entre ceux-ci, l'organisation des programmes d'éducation civique, la supervision des listes électorales et l'organisation des modalités de la campagne électorale (affichage et gestion des réunions électorales).

Le wali exerce en outre une influence considérable dans le recrutement et la nomination des organes chargés de la mise en œuvre du processus électoral. Il nomme les membres des bureaux de vote (jusqu'en 2004, la liste de ceux-ci ne faisait l'objet que d'une publicité minimale). Il désigne également les membres des commissions électorales communales et des wilayas responsables du recensement des résultats et de l'examen de la recevabilité des candidatures à ces niveaux (à l'exception toutefois du président de la commission de wilaya qui est nommé par le ministre de la Justice). Il dispose enfin d'un représentant dans la commission chargée de la mise à jour de la liste électorale (en sus d'un représentant du pouvoir judiciaire et du président de l'Assemblée populaire communale). Dans aucun de ces cas, la loi ne fixe de critères spécifiques relatifs aux compétences requises pour l'exercice de ces fonctions sinon des incompatibilités liées à l'appartenance politique ou familiale des personnes pressenties. Les prérogatives du wali à cet égard sont donc extrêmement étendues. Le rôle du wali ne s'arrête pas aux nominations puisqu'il est également, et de manière mal explicitée, autorisé à intervenir afin de faire procéder « *aux rectifications nécessaires* » aux listes électorales.

Dans la pratique, des commissions de surveillance ad-hoc ont également été mises en place à l'approche des élections législatives de 2002 et des élections présidentielles de 2004. Appelées « *Commission nationale politique de surveillance des élections* », elles constituent des organes collégiaux dotés de démembrements locaux et regroupant les représentants des partis et candidats participant aux élections. Établies par décret présidentiel⁴⁷, ces commissions exercent « *une mission générale de surveillance de la régularité des opérations électorales, de la neutralité de l'administration et du respect des droits des électeurs et des candidats* » (Art. 7). Leur rôle se limite essentiellement à saisir les institutions officielles de toute observation, carence, insuffisance ou abus, constatés, et à intervenir dans le cadre de la surveillance de la campagne. Elles exercent en fait bien plus une surveillance à l'encontre des candidats, auxquels elles « *adressent leurs éventuelles observations en cas de débordements, de dépassements ou d'infractions et arrêtent, à ce titre, toute mesure jugée utile, y compris le cas échéant, la saisine de l'instance compétente* » (Art 8), qu'à l'encontre de l'administration électorale. De par leur composition, leur statut (leur coordinateur et porte-parole unique est désigné par le président) et leurs prérogatives limitées⁴⁸, ces commissions ne constituent pas une instance dotée de pouvoirs significatifs. La plupart de leurs attributions reposent sur la collecte et le partage de l'information, le constat, la facilitation et le rapport. Bien qu'il en soit reconnu, dans certains cas, un pouvoir de saisine des institutions appropriées, le cadre légal et impératif de celui-ci n'est pas défini. En outre, le décret ne précise pas si elles ont le droit d'ester en justice.

La neutralité de l'administration électorale est consacrée par l'article 3 de la loi électorale qui stipule que ses agents sont tenus à « *la stricte neutralité* », laquelle s'inscrit dans le principe constitutionnel d'impartialité de l'administration prévu à l'article 23 de la Constitution. La rédaction de l'article 3 a été modifiée en 2004 pour en élargir la portée par la suppression de la référence à une neutralité vis à vis des seuls candidats. Cette indépendance est toutefois largement remise en question par l'opposition. Il n'est pas possible, dans le cadre de ce rapport, de porter un jugement à ce sujet. Néanmoins, cette absence de confiance apparaît comme un fait dont il serait nécessaire de tenir compte.

Pour cette raison, il paraît donc indispensable que l'administration électorale soit, contrôlée effectivement, ou placée dans les mains d'une instance reconnue comme indépendante, cette dernière option étant en principe recommandée par le Comité des droits de l'homme des Nations Unies⁴⁹ et par l'Union africaine⁵⁰.

Recommandation

Établir un organe indépendant, permanent ou semi-permanent, responsable de l'organisation et de la supervision effective des élections dans tous leurs aspects techniques et réglementaires, doté soit d'une administration propre soit d'un pouvoir effectif sur le personnel administratif détaché pour l'organisation des élections ainsi que de démembrements au niveau des wilayas. Compte tenu de

47 La description des pouvoirs des commissions nationales politiques de surveillance des élections se fonde ici sur la dernière commission en date telle que créée par le décret n°04-20 du 7 février 2004 en vue des élections présidentielles.

48 Son action est, en outre, bridée par l'existence d'une cellule paritaire de coordination de 6 membres représentant la commission gouvernementale et la commission politique dont le rôle est notamment d'assurer la « *concertation* » entre les deux organes (Art. 3).

49 « *... une autorité électorale indépendante devrait être établie pour superviser le processus électoral.* » ; Commentaires généraux sur l'article 25 (1996), Point 12.

50 « *We commit our governments to establish impartial, all-inclusive, competent and accountable national electoral bodies (...)* » (Point III c.). The 2002 Durban declaration of Heads of State and Government of all member states of the African Union.

l'absence de confiance entre les partis et de ceux-ci vis à vis de l'administration, parmi les multiples modèles disponibles, la priorité devrait être donnée, à ceux impliquant les partis politiques dans la préparation des élections. En outre, les pratiques de transparence des réunions – ouverture de celles-ci aux observateurs indépendants, publication des minutes, etc. – doivent être encouragées dans la mesure où elles concourent à la confiance comme à la bonne compréhension des aspects techniques par les acteurs politiques et l'électorat.

3.3. Enregistrement des électeurs

3.3.1. Eligibilité à la jouissance du droit de vote

Est électeur, tout ressortissant algérien⁵¹ âgé de 18 ans révolus au jour du scrutin, « *jouissant de (ses) droits civils et civiques et n'étant dans aucun cas atteints d'incapacité prévue par la législation en vigueur* » (Art. 5 LORE – Loi organique relative au régime électoral).

Les cas d'incapacité prévus par la loi sont les suivants

1. Les individus condamnés pour crime ;
2. les individus condamnés pour délit à une peine d'emprisonnement leur interdisant l'exercice du droit électoral conformément aux articles 8-2° et 14 du code pénal ;
3. ceux dont la conduite pendant la révolution de libération nationale a été contraire aux intérêts de la patrie ;
4. les faillis s'ils n'ont pas fait l'objet d'une réhabilitation ;
5. les internés et les interdits.

L'incapacité judiciaire est une mesure commune à de nombreuses lois électorales. Cependant, dans le cas présent, la mesure est générale et non limitée dans le temps ; elle ne peut être levée qu'à la suite d'une réhabilitation, d'une levée d'interdiction ou d'une mesure d'amnistie (Art. 13 LORE). Sous cette forme, le régime d'incapacité judiciaire en vigueur est contestable⁵².

Recommandation

Revoir et refondre le régime des incapacités afin de le mettre en concordance avec les recommandations du Comité des droits de l'homme des Nations Unies en ce qui concerne les exclusions affectant les personnes ayant encouru une condamnation judiciaire.

3.3.2. Les Algériens résidant à l'étranger

Le droit algérien reconnaît le droit des ressortissants résidant à l'étranger⁵³ à participer aux élections sans restrictions, sous réserve de leur immatriculation auprès des représentations diplomatiques et consulaires. La législation est généreuse en ce qu'elle prévoit l'exercice de ce droit non seulement pour les élections nationales (présidentielles, législatives et référendums) mais aussi pour les élections locales (municipales et départementales). Bien qu'il n'existe aucune obligation internationale en la matière, compte tenu de l'importance de la diaspora algérienne à l'étranger, le souci d'intégrer celle-ci à la vie politique nationale est louable.

Pour les élections nationales, l'inscription est portée sur les listes électorales des représentations diplomatiques et consulaires algériennes se trouvant dans le pays de résidence de l'électeur.

Pour ce qui est des élections locales, il est possible à l'électeur de se faire porter sur la liste électorale de sa commune de naissance, de la commune de son dernier domicile ou de la commune de naissance d'un de ses ascendants.

3.3.3. Les militaires

Les militaires, les membres de la sûreté nationale, de la protection civile, les fonctionnaires des douanes, des services pénitentiaires et de la garde communale qui ne remplissent pas les conditions d'inscription sur les listes communales peuvent demander à être inscrits sur les listes de leur commune de

51 Le principe de base est celui de l'acquisition de la nationalité par la filiation paternelle.

52 Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a récemment critiqué une mesure similaire d'application aux Etats-Unis. Point 35, concluding observations on the second and third periodic report by the USA, 27 July 2006.

53 L'Algérie reconnaît de facto la double nationalité. En effet, la perte de la nationalité est conditionnée à une autorisation constatée par décret (Art. 18 de l'ordonnance No.70-86 du 15 décembre 1970 portant code de la nationalité algérienne).

naissance, de leur commune de dernière résidence ou de la commune de naissance de l'un de leurs ascendants. Suite à la suppression des bureaux de vote spéciaux en 2004, il n'existe plus d'autre procédure d'enregistrement pour cette catégorie d'électeurs. Cette évolution est certainement positive en termes de transparence.

3.3.4. Enregistrement des électeurs et révision des listes électorales

L'exercice du droit de vote est conditionné par l'inscription sur la liste électorale de la commune du domicile, au sens de l'article 36 du code civil⁵⁴. L'inscription est à l'initiative du citoyen et est obligatoire (Art. 8 et 9 LORE). La loi prévoit des sanctions en cas de non mise à jour de son inscription par l'électeur en cas de changement de domicile (Art. 217 LORE). La loi ne détaille pas la procédure d'enregistrement proprement dite.

Les listes électorales sont permanentes et une révision périodique a lieu au dernier trimestre de l'année. Une révision exceptionnelle peut avoir lieu en vue d'un scrutin sur base du décret de convocation du corps électoral⁵⁵. Leur constitution et leur révision est du ressort d'une commission administrative communale composée d'un magistrat désigné par le président de la cour territorialelement compétente opérant en qualité de président de la commission, du président de l'Assemblée populaire communale (APC) et d'un représentant du wali. La commission dispose d'un secrétariat permanent, animé par le fonctionnaire responsable des élections au niveau de la commune, placé sous le contrôle du président de la commission (Art. 19 LORE)⁵⁶. La consultation des listes est ouverte à tout citoyen. Les représentants mandatés des partis et candidats peuvent également les consulter et en obtenir copie. La possibilité de disposer de copies des listes pour les représentants de partis et candidats résulte d'un amendement introduit en 2004 et constitue une évolution positive vers plus de transparence.

La procédure de révision (voir schéma : Cycle de la procédure de révision des listes électorales en Annexe III) est relativement simple. Elle comporte néanmoins des zones d'ombres qui demanderaient à être dissipées :

1. La loi est silencieuse sur les modalités d'identification de l'électeur ;
2. Il n'est pas précisé si l'accès aux listes implique qu'elles soient affichées publiquement ;
3. Les décisions du tribunal administratif ne peuvent faire l'objet d'appel. Si ceci pourrait éventuellement se comprendre dans le cas d'une révision exceptionnelle à l'approche d'une élection, il ne paraît pas qu'il y ait de justification raisonnable à l'épuisement des voies légales dans le cas de la révision ordinaire ;
4. L'article 27 de la loi organique prévoit la possibilité pour le wali de faire, « *par toutes voies de droit, procéder aux rectifications nécessaires sur les listes électorales* ». Cependant, la loi ne définit pas les éléments fondant cette nécessité et ne précise pas quelles sont les „voies de droit“ visées par l'article 27.

En 2002, un système de vérification centralisé a été mis en place pour la première fois. Néanmoins, il est vraisemblable que le degré de précision des listes, au vu de la procédure prévue par la loi, puisse encore être mis en doute. A nouveau, la fiabilité des listes est remise en cause par l'opposition à l'occasion de chaque scrutin.

Si l'on considère la faiblesse des taux de participation lors des derniers scrutins, qui marque le désintérêt d'une part non négligeable des Algériens pour la chose publique, il est peu probable qu'un système reposant essentiellement sur l'implication de ceux-ci⁵⁷ puisse produire des listes à jour. Il est en fait très vraisemblable que les listes existantes comportent encore une proportion significative d'électeurs indûment inscrits, décédés, non domiciliés sur le territoire, émigrés, etc., et, parallèlement, que de nombreux électeurs potentiels ne sont pas enregistrés.

54 Domicile déclaré ou, à défaut, lieu de la résidence principale.

55 Une révision exceptionnelle s'étendant sur une période de 15 jours est possible. Cette opération est inévitable pour maintenir les listes à jour et semble s'être enracinée.

56 Le secrétariat est chargé de la tenue des listes électorales et de la gestion du fichier des électeurs, du dépôt des copies des listes au greffe du tribunal compétent et au siège de la wilaya, de la mise à jour des listes en relation avec l'état civil de la commune, de la mise à la disposition de ces listes en conformité avec les dispositions légales, de l'information des électeurs sur la législation électorale, de la tenue du registre des procurations et de l'établissement de celle-ci pour les invalides (Décret exécutif n°97-63 du Dhou El Kaada 1417 correspondant au 15 mars 1997 fixant les règles de fonctionnement de la commission administrative électorale).

57 L'administration n'opère de manière proactive, en vertu de la loi, que dans le cas des notifications de décès intervenus sur le territoire d'une commune autre que celle du domicile du défunt, auquel cas, l'administration de la commune où le décès a été enregistré est tenue d'en informer les autorités de la commune de résidence.

Recommandations

- Préciser les modalités techniques de la procédure d'enregistrement.
- Envisager la mise en place d'un enregistrement électronique des électeurs, en vue de mettre en place une base de données informatique centrale constituée à partir des données brutes.
- Confier la responsabilité de la supervision de la constitution des listes d'électeurs à l'organe indépendant chargé de l'organisation des élections dont la constitution est recommandée.
- Garantir la possibilité, pour l'électeur, d'un recours suffisant à l'encontre des décisions administratives.

3.3.5. Etablissement et délivrance de la carte d'électeur

L'établissement de la carte d'électeur relève de la compétence des services de la wilaya et des autorités diplomatiques et consulaires⁵⁸. La carte comporte, outre les données personnelles et le numéro d'inscription de l'électeur sur la liste électorale, mention du numéro et de l'adresse du bureau de vote où l'électeur est exclusivement habilité à exercer son droit de vote.

Les cartes non distribuées sont conservées au niveau des services de la wilaya ou des autorités diplomatiques et consulaires et tenues à la disposition de leurs titulaires jusqu'à la veille de l'élection. Le jour du scrutin, les cartes non relevées sont transférées dans les centres de vote où elles peuvent être retirées.

Dans certains cas, il semble que la carte électorale soit le seul document d'identification disponible⁵⁹. Compte tenu de l'absence de dispositions détaillées relatives à l'identification des électeurs lors de l'enregistrement et surtout des conditions d'obtention, de remplacement et de validité de ces cartes, la fiabilité de cette carte comme moyen d'identification unique et l'adéquation entre cartes en circulation et listes électorales sont – a priori – sujettes à caution. Le système de délivrance des cartes est, en tout état de cause, insuffisamment étanche et offre des possibilités d'usage abusif. En outre, dans le contexte algérien où les élections ont fait l'objet de boycotts, le tamponnage de la carte le jour du vote (voir 3.8.) est de nature à représenter un élément de procédure problématique pour certaines catégories d'électeurs susceptibles d'être soumises à des contraintes administratives.

Recommandations

- Envisager l'introduction d'une carte électronique en relation avec l'établissement d'une base de données électorale centrale.
- Limiter la validité dans le temps de la carte d'électeur.

3.4. Système électoral

3.4.1. Système de représentation

La représentation populaire est assurée au niveau national par le Parlement et le Président (voir également : schéma récapitulatif en Annexe II).

Le Parlement est constitué de deux chambres :

- l'Assemblée nationale populaire (Majlis Al-Chaabi Al-Watani) constituée d'un nombre évolutif de représentants (celui-ci est fonction des chiffres de population déterminés par le dernier recensement en date) élus au suffrage universel direct sur base de circonscriptions déterminées par décret, plus huit représentants des algériens résidant à l'étranger. En 2002, l'Assemblée comportait 389 représentants ;
- le Conseil de la Nation (Majlis al-Oumma) composé de 144 conseillers: 96 conseillers élus au scrutin majoritaire indirect dans 48 circonscriptions plurinominales de deux sièges (correspondant aux 48 wilayas ou préfectures qui compte le pays) par les élus locaux (membres des Assemblées populaires communales et de wilayas) et 48 conseillers désignés par le Président de la République.

Le Président est élu au suffrage universel direct majoritaire à deux tours. Il ne peut briguer que deux mandats⁶⁰.

58 Décret exécutif n°97-64 du 7 Dhou El Kaada 1417 correspondant au 15 mars 1997 fixant les modalités d'établissement et de délivrance de la carte d'électeur, ainsi que son délai de validité.

59 Les observateurs du National Democratic Institute avaient relevé un nombre significatif d'électeurs se présentant sans autres documents d'identité lors du vote dans les bureaux mobiles. Compte tenu des conditions matérielles dans les zones couvertes par ces bureaux, le fait n'est pas – a priori – surprenant. Ces mêmes observateurs notaient par ailleurs une certaine incertitude quant à savoir si, en pratique, les électeurs dans ce cas étaient admis à voter. (*Algeria June 5, 1997's Parliamentary elections*, NDI, 1997).

60 La révision constitutionnelle évoquée en 2006 pourrait inclure la possibilité d'étendre le nombre des mandats présidentiels autorisés. Le second mandat du chef de l'Etat actuel s'achève en 2009.

Au niveau décentralisé, les communes sont dotées d'Assemblées populaires communales qui désignent en leur sein l'exécutif communal, et les wilayas d'Assemblées populaires de wilayas. Les pouvoirs de ces dernières sont néanmoins limités, l'administration au niveau préfectoral dépendant des walis nommés par le ministère de l'Intérieur.

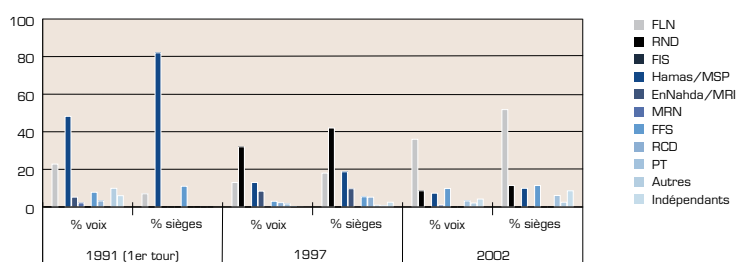
3.4.2. Modes de scrutin

La loi relative au régime électoral de mars 1997 a marqué l'amorce d'une stabilisation du système électoral. Un scrutin proportionnel de liste est institué à tous les niveaux : communes, wilayas et parlement. Le seuil pour participer à l'opération de répartition des sièges au plus fort reste est fixé à 7%. Ainsi que l'atteste le graphique ci-dessous, la combinaison d'un seuil de 7%⁶¹ et du découpage électoral (voir 3.5.) maintient un certain niveau de distorsion en faveur des grands partis implantés nationalement.

L'élection présidentielle et les référendums se déroulent au scrutin universel direct, à la majorité absolue des suffrages exprimés. Un deuxième tour est organisé dans le cas de l'élection présidentielle si aucun candidat n'obtient la majorité absolue des suffrages valides au premier tour.

Bien qu'il soit encore trop tôt pour en conclure que le système de représentation s'est durablement stabilisé, force est de constater que deux élections présidentielles, deux référendums, deux élections législatives et deux élections locales ont été organisées depuis l'adoption de la Constitution de 1996 sans qu'il y ait eu de modification substantielle apportée au régime électoral.

Comparaison % de voix / sièges alloués



3.4.3. Découpage électoral

La loi électorale fixe les règles de base du découpage électoral. Elle comporte cependant certaines zones grises en ce qui concerne l'établissement des circonscriptions.

Pour les élections communales, la circonscription correspond au territoire administratif des communes. Il n'y a donc pas lieu de préciser davantage⁶².

En ce qui concerne les élections pour les assemblées de wilayas, s'il existe une clé définissant le nombre de sièges à attribuer⁶³, la loi est silencieuse quant à la méthode d'établissement des circonscriptions (Art. 99 LORE).

La loi est à peine plus précise en ce qui concerne les circonscriptions législatives. Celles-ci correspondent, en principe, aux limites des wilayas⁶⁴, mais peuvent néanmoins être divisées en « deux ou plusieurs circonscriptions électorales sur base de critères de densité démographique et dans le respect de la continuité géographique » (Art. 101 LORE). Cette possibilité n'a été utilisée ni en 1997 ni en 2002.

61 Les pourcentages officiels tendent à sous-estimer le taux de pénétration des petites listes. En effet, sont seuls considérés comme valides aux fins de comptabilité électorale les votes en faveur des listes ayant atteint le seuil requis pour la participation à l'opération de distribution des sièges. Cette méthode explique la distorsion constatée entre les résultats officiels proclamés par le Conseil constitutionnel le 3 juin 2002 et ceux publiés par le ministère de l'Intérieur le 30 mai, distorsion qui avait notamment été relevée mais non expliquée dans un rapport de l'International Crisis Group (« *Diminishing returns : Algeria's 2002 legislative elections* », Middle East Briefing, ICG, Alger/Bruxelles, 24 juin 2002).

62 La loi se contente donc de définir le nombre de sièges à attribuer : sept dans les communes de moins de 10 000 habitants, neuf dans les communes de 10 000 à 20 000 habitants, 11 dans les communes de 20 001 à 50 000 habitants, 15 dans les communes de 50 001 à 100 000 habitants, 23 dans les communes de 100 001 à 200 000 habitants et 33 dans les communes de 200 001 et plus.

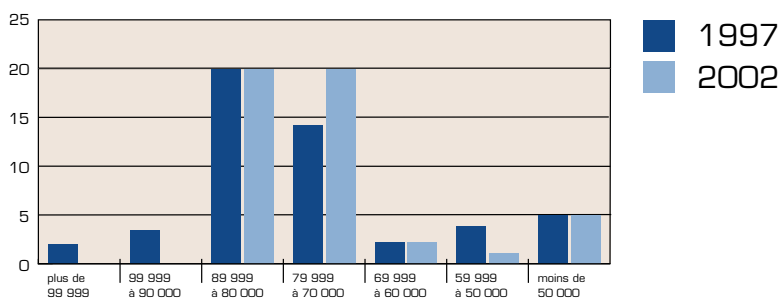
63 35 membres dans les wilayas ayant moins de 250 000 habitants, 39 membres dans les wilayas ayant entre 250 001 et 650 000 habitants, 43 membres dans les wilayas de 650 001 à 950 000 habitants, 47 membres dans les wilayas ayant entre 950 001 et 1 150 000 habitants, 51 membres dans les wilayas ayant de 1 150 001 à 1 250 000 habitants et 55 membres dans les wilayas de plus de 1 250 000 habitants.

64 Plus une circonscription correspondant aux Algériens résidant à l'étranger.

Le nombre minimal de sièges par circonscription est de quatre (circonscriptions comptant moins de 350 000 habitants), garantissant a priori la possibilité d'une représentation pluraliste de celle-ci.

Les autres modalités de découpage sont définies par l'ordonnance n°97-08 portant découpage électoral. La répartition des sièges y est déterminée au prorata de la population de chaque wilaya, à raison d'un siège pour chaque tranche de 80 000 habitants, et d'un siège supplémentaire pour chaque tranche restante de 40 000 habitants (Art. 3 Loi n°97-08). Ces modalités sont restées inchangées en 2002 et permettent, dans une certaine mesure, l'égalité du vote. La déviation opérée entre les différentes circonscriptions reste ainsi limitée, à l'exception d'un petit groupe de six circonscriptions où la densité de population est très faible. Ainsi que l'atteste le graphique suivant, la révision des sièges attribués aux 48 circonscriptions nationales en 2002, a abouti à une représentation plus équilibrée (notamment d'Alger, sous représentée en 1997, qui a gagné huit sièges en 2002).

Rapport siège / électeurs - 48 circonscriptions nationales



En vertu de la loi, la création de nouvelles wilayas impliquerait automatiquement la création concomitante de nouvelles circonscriptions. La possibilité de revoir le découpage territorial a été évoquée en 2006. Ceci pourrait accroître le nombre de circonscriptions à quatre, cinq et six sièges (20 sur 48 en 2002, représentant 90 sièges sur 381) où le parti dominant pourrait dès lors bénéficier d'un relatif avantage lors de la distribution des sièges à condition qu'il soit en mesure de maintenir un écart significatif par rapport à ses compétiteurs directs.

Cependant, au stade actuel, le découpage paraît se conformer au principe d'égalité de représentation. Le calcul du coût des sièges obtenus par les partis ayant concouru aux élections de 1997 et 2002 (voir tableau ci-dessous) ne fournit pas d'indication de biais significatifs spécifiquement en faveur des partis dits « administratifs », FLN et RND.

Législatives 2002 (Ministère de l'Intérieur - résultats bruts)

	Total voix	Total sièges	Voix/ sièges
FLN	2 632 705	199	13 229
RND	746 884	47	15 891
MRN	630 241	43	14 657
Hamas/MSP	573 801	38	15 100
PT	355 405	21	16 924
FNA	234 530	8	29 316
EnNahda/MRI	265 495	1	265 495
PRA	162 308	1	162 308
MEN	139 919	1	139 919
Indépendants	789 492	30	26 316

Recommandations

- Inscrire dans la loi organique la clé de distribution des sièges entre circonscriptions.
- Définir, dans cette même loi organique, les principes pouvant présider à la division des circonscriptions législatives et de wilayas.

3.5. Accès à la candidature

3.5.1. Principes généraux

Le droit de candidature est reconnu à l'article 50 de la Constitution. Les principes communs qui régissent les conditions d'accès à la candidature sont :

1. de jouir des droits civils et politiques ;
2. de remplir les conditions d'âge (25 ans pour les élections locales (Art. 93 LORE), 28 ans pour les élections législatives (Art.107 LORE) et 40 ans pour les élections présidentielles⁶⁵) ;
3. de posséder la nationalité algérienne (d'origine ou acquise depuis cinq ans au minimum pour les élections législatives et uniquement d'origine pour les élections présidentielles) ;
4. d'avoir accompli les obligations du service national ;
5. de ne pas occuper de fonctions incompatibles, électives ou publiques, avec le mandat électif brigué⁶⁶.

3.5.2. Conditions relatives à l'enregistrement des listes de candidats aux élections locales et législatives

En ce qui concerne les élections aux assemblées populaires locales et à l'Assemblée populaire nationale, les candidats doivent figurer sur une liste de circonscription agréée par un ou plusieurs partis politiques enregistrés ou sur une liste indépendante. Auquel cas, la liste doit recueillir la signature d'un nombre défini d'électeurs : au moins 5% des électeurs de la circonscription électorale pour les élections locales, avec un minimum de 150 et un maximum requis de 1000 signatures (Art 82 LORE) ; et au moins 400 électeurs par siège pour les élections à l'Assemblée populaire nationale (Art 109 LORE).

Pour les élections locales et législatives, le dépôt des candidatures est effectué au niveau de la wilaya (Art. 81, 108 et 130 LORE), 50 jours avant la date du scrutin pour les élections locales (Art. 83 LORE) et 45 jours pour les élections à l'Assemblée populaire nationale (Art. 110 LORE). Si la loi ne précise pas quelle autorité vérifie le respect des conditions à remplir pour les élections locales, c'est la commission électorale de wilaya qui en est chargée pour les élections législatives, en s'assurant notamment de la validité des signatures de soutien en prélevant et vérifiant un échantillon de 5% des signatures⁶⁷. Le rejet d'une liste ou d'une candidature doit être motivé et notifié aux parties intéressées dans un délai de 10 jours. Ces décisions sont susceptibles de recours auprès des juridictions administratives.

Les conditions d'éligibilité sont strictes mais respectueuses des droits et libertés individuelles. Les procédures qui régissent l'enregistrement des candidatures et leur examen peuvent être considérées comme acceptables, bien que les modalités de vérification des signatures de soutien des listes de candidats indépendants manquent de précision.

3.5.3. Conditions relatives à l'enregistrement des candidatures à l'élection présidentielle

Les conditions d'éligibilité pour les élections présidentielles sont plus strictes. Elles découlent de la Constitution⁶⁸ et de la loi organique et requièrent entre autre que les candidats signent un engagement écrit de respect des principes constitutionnels⁶⁹. Par ailleurs, pour être éligibles, les candidats aux élections présidentielles doivent réunir :

- soit une liste comportant au moins 600 signatures de membres élus d'assemblées communales, de wilayas ou de parlementaires et réparties au moins à travers 25 wilayas ;
- soit une liste comportant un minimum de 75 000 signatures individuelles d'électeurs inscrits sur une liste électorale⁷⁰. Ces signatures doivent être recueillies à travers au moins 25 wilayas et le nombre minimal de signatures exigées pour chacune des wilayas ne saurait être inférieur à 1 500 (Art. 159 LORE).

65 Les conditions d'éligibilité pour les élections présidentielles sont définies par l'article 73 de la Constitution.

66 A l'exception des élections présidentielles qui ne précisent pas de régime d'incompatibilité ni de non-cumul.

67 Aucun électeur ne peut signer en soutien de plus d'une liste. Dans le cas contraire, la signature est réputée nulle et son auteur s'expose à des poursuites judiciaires (Art. 109 LORE).

68 Art 73 de la Constitution : « être de confession musulmane ; attester de la nationalité algérienne du conjoint ; justifier de la participation à la Révolution du 1er novembre 1954 pour les candidats nés avant juillet 1942 ; justifier de la non-implication des parents du candidat né après juillet 1942 dans des actes hostiles à la Révolution du 1er novembre 1954 ; produire la déclaration publique du patrimoine mobilier et immobilier, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Algérie ».

69 Ne pas utiliser les composantes fondamentales de l'identité nationale ; respecter les principes constitutionnels des libertés individuelles, de la démocratie, du pluralisme politique, de la préservation de l'indépendance de l'intégrité et de l'unité nationales et de l'alternance démocratique ; respecter et concrétiser les principes du 1er novembre 1954 et rejeter la violence comme moyen d'expression ou d'action.

70 Soit un chiffre inférieur à 0.5% du nombre d'électeurs officiellement inscrits soit un chiffre qui demeure largement dans les limites de ce qui est considéré comme une pratique raisonnable au plan international.

Les déclarations de candidature doivent être déposées dans un délai de 15 jours suivant la publication du décret présidentiel portant convocation du corps électoral auprès du Conseil constitutionnel (Art. 158 LORE). Le Conseil est responsable de l'examen des candidatures et statue sur leur validité dans un délai de 10 jours francs à compter de la date de dépôt de la déclaration de candidature (Art 158 bis LORE). Les signatures sont transmises avec le dossier de candidature auprès du Conseil constitutionnel.

La loi requiert que les signatures individuelles de soutien aux déclarations de candidatures aux élections présidentielles soient « portées sur un formulaire individuel et légalisées auprès d'un officier public ». Cette disposition, apportée par le décret exécutif n°04-04 du 7 janvier 2004 et par une circulaire du ministre de l'Intérieur du 10 janvier 2004, paraît excessive dans la mesure où celle-ci requiert une légalisation individuelle de chaque formulaire et donc la présence physique de chaque signataire auprès de l'officier public. Cette mesure a été dénoncée par les candidats de l'opposition aux élections présidentielles de 2004 comme susceptible de décourager les signataires potentiels qui doivent ainsi se déplacer eux-mêmes et se faire enregistrer auprès de l'officier public (souvent le président de l'APC et ses adjoints ou le secrétaire général de la commune) ou de multiplier les pressions ou les entraves, comme la fermeture des bureaux des assemblées populaires communales⁷¹.

Un autre aspect problématique de cette procédure d'enregistrement des candidatures aux élections présidentielles tient au fait que, les décisions de rejet rendues par le Conseil constitutionnel pour les élections présidentielles ne peuvent être contestées. En outre, celles-ci ne font pas l'objet d'une obligation de motivation. En effet, dans un avis de 2004, le Conseil constitutionnel a estimé que l'obligation qui lui était faite dans la loi de motiver sa décision de rejet d'une candidature n'était pas conforme à la Constitution : « considérant que le Constituant a fait obligation au Conseil constitutionnel de motiver dans le seul cas prévu à l'article 176 de la Constitution »⁷². En conséquence, non seulement les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours, mais en plus celles-ci n'ont pas besoin d'être justifiées. Ces dispositions semblent contraires à l'article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui reconnaît le droit à un recours utile.

Recommandations

- Confier la responsabilité de l'examen des dossiers de candidatures à une commission électorale indépendante dont la création est recommandée par ailleurs et à ses organes décentralisés.
- Préciser, dans la loi, les conditions de vérification des signatures en appui des candidats indépendants et présidentiels ainsi que les conditions d'invalidation s'y rattachant.
- Assouplir les conditions dans lesquelles les signatures pour les candidats aux élections présidentielles sont récoltées.

3.6. La campagne électorale

3.6.1 Le déroulement de la campagne

La loi⁷³ est peu diserte en ce qui concerne l'organisation et la supervision de la campagne électorale. Elle s'attache essentiellement à définir les principes généraux qui doivent régir celle-ci et renvoie pour le reste à la réglementation en vigueur pour les libertés d'information et de réunion.

La durée de la campagne est courte et fixée à 21 jours (Art. 172), suivie d'une période de silence de deux jours avant la tenue du scrutin. La tenue d'activité de campagne hors de la période définie par la loi est sanctionnée « d'une amende de 50 000 dinars à 100 000 dinars et de l'interdiction du droit de vote et d'être éligible pendant 6 ans au moins (Art. 210) ».

La loi reconnaît le droit à un « accès équitable » de tous les candidats aux supports médiatiques de télévision et de radiodiffusion. En outre, la loi condamne « l'utilisation des biens ou moyens d'une personne morale privée ou publique, institution ou organisme public » à des fins de campagne électorale (Art 179), ainsi que l'utilisation des lieux de cultes et établissements de formation publics et privés (Art 180).

La loi restreint cependant les modes de publicité des programmes de campagne. Ainsi l'article 177 de la loi précise-t-il que « l'utilisation d'un processus publicitaire commercial à des fins de propagande durant la période électorale est interdite », excluant l'usage des emplacements non prévus et créés à cet effet. L'affichage électoral est organisé par le wali sur la base des dispositions précisées par voie réglementaire⁷⁴.

71 Trois candidats ont été rejetés en 2004 par le Conseil constitutionnel pour n'avoir pas récolté le nombre requis de signatures dans les délais impartis.

72 Avis n°01/A.LO/CC/04 du 14 Dhoul Hijja 1424 correspondant au 5 février 2004 relatif au contrôle de conformité de la loi organique modifiant et complétant l'ordonnance n°97-07 du 27 Chaoual 1417 correspondant au 6 mars 1997 portant loi organique relative au régime électoral à la Constitution.

73 L'ordonnance n°97-07 du 6 mars 1997 telle que complétée et modifiée, portant loi organique relative au régime électoral.

74 Le décret exécutif n°04-72 du 4 mars 2004 définit ainsi ces modalités pour les élections présidentielles et fixe en particulier le nombre

En outre, en l'absence d'une institution de régulation (le Conseil supérieur de l'information ayant été dissous en 1993), l'espace laissé aux candidats pour faire connaître leur programme sur les médias publics dépend de la décision de ceux-ci. Le volume horaire octroyé aux candidats n'est pas défini par la loi, seul l'est l'accès équitable de ceux-ci à cet espace. Cette situation a été fortement critiquée lors des précédentes élections. Selon Reporters sans frontières, les candidats de l'opposition n'ont ainsi eu accès sur la télévision publique qu'à l'émission spéciale organisée à cet effet et intitulée « *Baramidj* », alors qu'une très large place était accordée à la couverture des activités « normales » du Président sortant et de son gouvernement⁷⁵, à un moment qui voyait l'augmentation opportune des grands programmes de subventions et de travaux publics⁷⁶.

Ainsi, si les dispositions qui régissent la campagne électorale peuvent être considérées comme généralement satisfaisante, le balisage strict des modalités de la campagne (durée réduite de celle-ci, affichage limité⁷⁷, sévérité des peines prévues pour tout débordement de la campagne hors de la période prévue à cet effet, l'absence de régulation satisfaisante de l'accès aux médias publics,...) est, dans le contexte algérien, de nature à bénéficier aux candidats gouvernementaux.

Enfin, la loi ne prévoit pas les modalités de surveillance de la campagne. Pour pallier à ce manque, la Commission politique nationale de surveillance des élections, a été investie du pouvoir de « *délibérer sur la répartition et l'accès aux médias publics entre les candidats (...), de veiller au respect des règles arrêtées en matière de campagne électorale et d'agir de manière à garantir l'équité entre les candidats* ». En pratique, le rôle de la Commission politique est resté très limité et celle-ci a été critiquée en 2004 pour n'avoir pas rempli sa fonction de surveillance de la campagne électorale, à un moment où les violations de celle-ci étaient quotidiennement rapportées par la presse.

Recommandations

- Rétablir une commission de contrôle de l'audiovisuel et de la communication indépendante et disposant d'un mandat impératif pour la définition des modalités de couverture des événements officiels et de l'accès des partis et courants de pensée aux médias publics durant la campagne électorale et en dehors de celle-ci.
- Revoir et préciser le régime des sanctions aux infractions relatives aux règles de campagne en vue de produire un cadre proportionné interdisant toute forme d'abus.
- Prévoir des règles spécifiques en ce qui concerne les campagnes référendaires.

3.6.2. Le financement des campagnes électorales des partis politiques et des candidats

L'article 185 de la loi organique relative au régime électoral prévoit trois modes principaux et légitimes de financement des campagnes : la contribution des partis politiques, l'aide éventuelle de l'Etat, « *accordée équitablement* », et les revenus du candidat. Des plafonds de dépenses sont également fixés pour l'élection présidentielle (15 millions de dinars pour le premier tour et 20 millions pour le second tour – Art. 187 LORE) et pour les élections législatives (cent 150 000 dinars par candidat – Art. 189 LORE).

L'aide de l'Etat prend principalement la forme d'un remboursement des frais de campagne selon une clé favorisant ouvertement les grands partis et les principaux candidats⁷⁸.

Les candidats aux élections présidentielles et législatives sont tenus d'établir un compte de campagne, vérifié par un expert comptable ou un comptable agréé, retraçant, selon leur origine et selon leur nature l'ensemble des recettes perçues et des dépenses effectuées. Cette comptabilité est adressée au Conseil constitutionnel⁷⁹. Seul le compte de campagne du Président élu fait l'objet d'une publication au Journal officiel⁸⁰. Il est notable que la Cour des comptes n'intervient pas dans cette procédure.

Les dépassements de plafonds (ainsi que le rejet des comptes de campagne) sont sanctionnés par la perte des droits aux remboursements des frais de campagne (Art. 191 LORE). Ces dispositions sont

de sites d'affichage par commune en fonction de leur population, leur mode de répartition et le délai de désignation des emplacements (8 jours avant le début de la campagne).

⁷⁵ Les candidats de l'opposition (légale ou illégale) ont dès lors fait appel aux chaînes satellitaires : Al-Jazeera pour Abassi Madani du FIS, ou Khalifa-TV pour Ali Benflis. D'autres programmes et candidats ont aussi pu trouver audience grâce à la chaîne Beur-TV basée en France.

⁷⁶ Voir à ce sujet El-Watan, 31 janvier 2004 ainsi que le site de la LADDH Algeria-Watch : www.algeria-watch.org/fr/article/pol/presidentielles/presidentielles_2004.htm.

⁷⁷ Le nombre des emplacements prévus à cet effet en 2004 s'établissait aux alentours de 19 000.

⁷⁸ Art. 188 et 190 LORE.

⁷⁹ « *En cas de rejet du compte de campagne par le Conseil constitutionnel, il ne peut être procédé aux remboursements prévus aux articles 188 et 190 de la présente loi* » (Art. 191 LORE).

⁸⁰ « *Les comptes de campagne des candidats élus à l'Assemblée populaire nationale sont transmis au bureau de celle-ci* » (Art. 191 LORE), mais non publiés.

d'application pour les élections se déroulant au niveau national. Des sanctions pénales sont en outre prévues dans des cas comme la non présentation des comptes de campagne ou leur présentation non conforme aux formes prescrites par la loi.

Recommandations

- Etablir une clé de remboursement des dépenses électorales plus équilibrée, par exemple en alignant le seuil pour l'accès au financement public sur le seuil nécessaire pour la participation à l'opération de distribution des sièges et en établissant un pourcentage unique pour toutes les listes éligibles.
- Etablir des modalités similaires de plafonnement et de contrôle pour l'ensemble des élections, y compris pour les référendums, en tenant compte des spécificités de ce dernier type de scrutin et de celles propres aux élections locales.
- Assurer un contrôle par la Cour des comptes ainsi que la publicité des comptes de campagne.
- Etablir, dans le cadre des élections législatives, préfectorales et communales, un plafonnement des dépenses par listes afin d'éviter les effets de distorsion pouvant résulter de la sociologie éventuelle du recrutement des candidats.

3.7. Procédures de vote

3.7.1. Procédure ordinaire

L'organisation de l'élection au niveau local est placée sous l'autorité du wali, représentant le ministère de l'Intérieur. Relèvent notamment de sa compétence la répartition des électeurs entre les centres et bureaux de votes dont il arrête la liste en fonction des « *circonstances locales* » et du nombre d'électeurs⁸¹ (Art. 31 LORE), ainsi que la désignation et la réquisition du chef de centre de vote, des quatre fonctionnaires l'assistant, des cinq membres des bureaux de vote (président, vice-président, secrétaire et deux assesseurs) ainsi que de leurs deux suppléants parmi « *les électeurs résidant sur le territoire de la wilaya* » (Art. 40 LORE)⁸². La liste des membres des bureaux de vote est affichée aux chefs-lieux de la wilaya et des communes concernées cinq jours au plus tard après clôture de la liste des candidats⁸³. Un décret exécutif de mars 2004 précise en outre que cette liste est fournie dans les mêmes délais aux représentants des partis et candidats⁸⁴.

Le scrutin se déroule de huit heures à 19 heures⁸⁵, sous réserve de modifications relevant des prérogatives des walis (Art. 33 LORE).

Le vote est « *personnel et secret* (Art. 35 LORE) » et s'effectue sous enveloppe opaque et au moyen de bulletins multiples mis à la disposition des électeurs. Seules les enveloppes sont comptées. La présence de représentants mandatés⁸⁶ des partis et candidats est garantie par la loi à raison d'un représentant par parti ou candidat par centre de vote et bureau de vote. Le nombre total de représentants admis à assister aux opérations par bureau de vote est toutefois limité à cinq⁸⁷ et la liste nominative est arrêtée avant l'élection⁸⁸.

L'urne est scellée en présence des représentants des candidats par apposition de deux verrous dont les clés sont remises à deux membres du bureau de vote.

Après vérification de son identité « *par la présentation aux membres du bureau de vote de tout docu-*

81 Limité à 800 maximum (*Algeria June 5, 1997's Parliamentary elections*, NDI, 1997).

82 « ... à l'exclusion des candidats des membres appartenant à leurs partis, et de leurs parents en ligne directe ou par alliance jusqu'au deuxième degré ainsi que des élus. » Il est par ailleurs à noter que « *les membres du bureau de vote itinérant peuvent en cas de besoin être assistés dans leur mission et par réquisition du wali, par des éléments des services de sécurité* » (Art. 46 LORE). Le nombre de bureaux de vote itinérants, dont le fonctionnement a fréquemment été contesté par les partis d'opposition, a été drastiquement réduit. Il était de plus ou moins 5 400 lors des législatives de 1997 et est passé à 485 en 2002 et de 402 lors de la présidentielle de 2004. Le nombre d'électeurs concerné par ces bureaux est ainsi tombé de près de 2 000 000 (1995) à 176 000 (2004).

83 Cette liste peut faire l'objet de contestations. En cas de rejet de la contestation, laquelle doit intervenir endéans les deux jours, un recours est possible sous deux jours auprès du tribunal administratif du ressort, laquelle statue en dernière instance dans les cinq jours suivant l'introduction du recours (cf. décret exécutif n°04-69 du 12 Moharram 1425 – voir note suivante).

84 Décret exécutif n°04-69 du 12 Moharram 1425 correspondant au 4 mars 2004 déterminant les modalités d'application de l'article 40 de l'ordonnance n°97-07 du 27 Chaoual 1417 correspondant au 6 mars 1997 portant loi organique relative au régime électoral.

85 Le vote des bureaux itinérants s'étale sur plusieurs jours. Il débute généralement deux à trois jours avant la date officielle du scrutin.

86 La liste de ceux-ci doit être déposée auprès des services de la wilaya (ou des représentations diplomatiques et consulaires dans le cas du vote des résidents à l'étranger) au plus tard 8 jours francs avant la date du scrutin.

87 Il semble que ce nombre ait été rarement atteint lors des élections précédentes, même dans des centres urbains comme Alger (Voir Parlement européen, Commission des Affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense, Délégation pour les relations avec les pays du Maghreb et l'Union du maghreb arabe, communication aux membres n°7/2002, Délégation ad hoc en Algérie du 27 mai au 31 mai 2002).

88 Dans l'hypothèse où leur nombre serait supérieur, il est prévu une sélection par consensus entre représentants des partis et candidats ou par tirage au sort acté par le représentant du wali. Depuis 2004, il est en outre possible d'établir une liste de suppléants. Les représentants mandatés se voient remettre une carte d'habilitation.

ment régulièrement requis à cet effet »⁸⁹, l'électeur, prend une enveloppe et un exemplaire du ou des bulletins de vote et se rend dans l'isoloir. Une fois son vote effectué, il fait constater qu'il ne dispose que d'une seule enveloppe et introduit celle-ci dans l'urne. Il signe alors, ou appose son empreinte digitale au regard de son nom dans la liste d'émargement et sa carte d'électeur est estampillée et datée. Les électeurs atteints d'infirmité les empêchant d'introduire leur bulletin dans l'enveloppe peuvent être assistés de la personne de leur choix⁹⁰.

3.7.2. Vote par procuration

Sont admis à voter par procuration : les malades hospitalisés, les malades soignés à domicile, les invalides ou infirmes, les travailleurs exerçant hors de la wilaya de leur résidence et/ou en déplacement et ceux retenus sur leur lieu de travail le jour du scrutin ; les citoyens se trouvant momentanément à l'étranger ; les militaires et membres des services de sécurité en fonction le jour du scrutin ; les algériens résidant à l'étranger pour les élections locales (sous réserve qu'ils soient inscrits dans une circonscription locale) ou empêchés de se présenter dans les locaux diplomatiques et consulaires où le vote est organisé le jour du scrutin présidentiel ou législatif.

Le mandataire vote en lieu et place du mandant et signe la liste d'émargement. La procuration est estampillée et portée en annexe au procès-verbal de dépouillement.

3.7.3. Vote des ressortissants algériens résidant à l'étranger

Le point est réglé à l'article 64 de la loi organique. Il n'est pas prévu de procédure de vote spécifique pour le vote des ressortissants algériens résidant à l'étranger. Néanmoins, pour ce qui concerne les élections locales, le vote s'effectue exclusivement dans la circonscription où l'électeur est inscrit ou par procuration.

3.7.4. Vote des militaires et des membres des corps de sécurité

Jusqu'à la révision de la loi organique relative au régime électoral en 2004, le vote des militaires était couvert par un régime particulier⁹¹. Les bureaux spéciaux qui leur étaient dédiés ont été supprimés et, désormais, les militaires et membres des corps de sécurité⁹² sont tenus de voter en personne dans les bureaux ordinaires dans lesquels ils sont inscrits ou, par procuration, s'ils sont en service le jour du scrutin.

La suppression des bureaux spéciaux pour les militaires et les agents de sécurité constitue une amélioration significative au sens où le déroulement des opérations dans ces centres était pour le moins sujet à caution⁹³.

Recommandations

- Définir les moyens et les modalités de l'identification de l'électeur ainsi que les procédures éventuelles de dérogation.
- Explorer la possibilité d'un recours à l'encre indélébile comme prévention du vote multiple (éventuellement sous la forme d'encre photo-réactive).
- Introduire à tous les niveaux l'usage du bulletin unique sérialisé pour assurer la traçabilité des lots et éviter les techniques d'achats de vote ou de pression à l'encontre des électeurs se rattachant à l'utilisation du bulletin multiple.
- Introduire l'utilisation des sceaux sécurisés et numérotés pour le scellement de l'urne.
- Préciser les conditions de prolongation de l'ouverture des bureaux de vote.
- Etablir une procédure d'accréditation des représentants des partis et candidats sur base des circonscriptions électorales et non des centres et bureaux de vote afin de permettre une meilleure couverture des opérations électorales par ceux-ci. La limitation à cinq représentants ne semble pas se justifier par la situation ayant prévalu lors des précédents scrutins. Au contraire, ces scrutins sont apparus comme étant mal couverts par les représentants des partis et des candidats. Il convient

89 Il semble que, par le passé, aient été considérées comme preuves valides d'identité, les cartes nationales d'identité, les passeports et les permis de conduire. Il ne ressort pas clairement des documents disponibles si l'identité est systématiquement vérifiée et si la non présentation d'une pièce d'identité interdit de voter.

90 Les représentants des partis et candidats ne peuvent cependant être choisis, en vertu du décret exécutif n°04-70 qui leur interdit d'interférer « sous quelque forme que ce soit, dans les opérations de vote » (Art. 8).

91 Ces bureaux étaient assimilés aux bureaux de vote itinérants pour ce qui relevait de leur organisation ce qui, entre autre, autorisait des agents de ces corps à faire partie du personnel des bureaux.

92 Sûreté nationale, protection civile, fonctionnaires des douanes nationales, des services pénitentiaires et de la garde communale.

93 Voir à ce sujet « *Algeria June 5, 1997's Parliamentary elections* », NDI, 1997. Le rapport décrit l'atmosphère de pression prévalant dans les quelques bureaux auxquels les observateurs de l'ONG américaine ont pu avoir accès et des résultats affleurant systématiquement les 100% de participation avec pratiquement l'ensemble des votes en faveur du RND.

donc d'autoriser les représentants à assurer leur tâche dans une zone donnée, afin de leur permettre de couvrir un plus grand nombre de bureaux et d'être plus réactifs aux informations reçues durant la journée.

- Assurer un soutien de l'Etat à la couverture des opérations de vote dans les bureaux itinérants par les représentants de partis et de candidats comme par les observateurs extérieurs.
- Etablir, via le ministère des Affaires étrangères, des modalités d'appui à la supervision des bureaux de vote diplomatiques et consulaires.
- Etablir des critères objectifs publics pour la désignation du personnel des centres et bureaux de vote et la localisation de ceux-ci.

3.8. Dépouillement, recensement des votes et proclamation des résultats

3.8.1. Dépouillement

Les procédures de clôture décrites par la loi sont particulièrement sommaires. Il n'existe par exemple pas de dispositions relatives au comptage des bulletins et des enveloppes non-utilisées.

Le dépouillement est conduit en public et sans interruption au sein du bureau de vote par des scrutateurs choisis parmi les électeurs inscrits à ce bureau par les membres des bureaux de vote et sous leur surveillance (Art. 54 LORE). Les scrutateurs procèdent par tabulation sur des feuilles de pointage fournies à cet effet. Les bulletins « dont la validité leur a paru douteuse ou ont été contestés par des électeurs »⁹⁴ sont annexés au procès verbal (Art. 55 LORE).

Le résultat du dépouillement fait l'objet d'un procès-verbal établi en deux exemplaires signés par les membres du bureau de vote et « comportant le cas échéant, les observations et/ou réserves des candidats ou de leurs représentants » (Art. 56 LORE). Le résultat du bureau est proclamé et affiché dans le bureau de vote. Depuis la révision de la loi organique en 2004, il est en outre prévu qu'un exemplaire conforme à l'original du procès-verbal de dépouillement est remis contre accusé de réception aux représentants mandatés des partis et candidats⁹⁵. Cette évolution est évidemment positive. Néanmoins, son impact réel – en raison de la limitation possible du nombre de représentants dans les bureaux de vote et de leur présence réduite observée dans le passé – n'est pas établi.

Recommandations

- Définir des lignes directrices pour la validation des bulletins, la contestation de ceux-ci et le traitement des bulletins contestés.
- Introduire la signature des représentants de partis sur les procès-verbaux de bureaux de vote.
- Assurer l'accès du public au procès-verbal de dépouillement par son affichage à l'extérieur du bureau de vote.

3.8.2. Transmission des résultats du dépouillement (recensement)

Il est composé, au niveau communal, une commission électorale de quatre membres désignés par le wali parmi les électeurs de la commune⁹⁶.

Les deux exemplaires du procès-verbal de dépouillement, accompagnés des annexes⁹⁷, sont remis à la commission électorale communale des votes, laquelle procède à leur agrégation en présence des membres des bureaux de vote et des candidats ou de leurs représentants. La commission ne peut modifier ni les résultats enregistrés au niveau des bureaux de vote, ni les documents y afférant. Dans le cas des élections municipales, la commission procède à l'opération de répartition des sièges.

94 La loi ne distingue pas entre bulletins nuls et blancs lors du dépouillement. Sont considérés conjointement comme suffrages non exprimés :

« 1) l'enveloppe sans bulletin ou le bulletin sans enveloppe (lesquels pourraient par conséquent être comptabilisés deux fois) ;

2) plusieurs bulletins dans une enveloppe ;

3) les enveloppes ou bulletins comportant des mentions griffonnées ou déchirées ;

4) les bulletins entièrement ou partiellement barrés, sauf lorsque le mode de scrutin choisi impose cette forme (référendums) ;

5) les bulletins ou enveloppes non réglementaires ».

95 Cette mesure faisait semble-t-il partie d'instructions élaborées dans la perspective des élections législatives de 2002 (Parlement européen, Commission des Affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense, Délégation pour les relations avec les pays du Maghreb et l'Union du maghreb arabe, communication aux membres n°7/2002, Délégation ad hoc en Algérie du 27 mai au 31 mai 2002). Elles ne sont cependant entrées dans la loi qu'avec les amendements de 2004.

96 « ... à l'exclusion des candidats des membres appartenant à leurs partis, et de leurs parents en ligne directe ou par alliance jusqu'au quatrième degré » (Art. 59 LORE).

97 Bulletins litigieux, procurations, etc. Les bulletins dépouillés sont conservés au siège de l'autorité communale.

Un procès-verbal de recensement communal est établi en double exemplaire, signé par les membres de la commission communale et éventuellement assorti des remarques des représentants des candidats ou partis. Un exemplaire est transmis à la commission électorale de wilaya (ou de circonscription⁹⁸). Le second exemplaire est affiché au siège de la commune. Dans le cas des élections nationales, un troisième exemplaire est rédigé et est transmis à la commission électorale de wilaya ou de circonscription.

Par ailleurs, un exemplaire conforme à l'original du procès-verbal de recensement communal est remis contre accusé de réception aux représentants mandatés des partis et candidats⁹⁹. Les résultats agrégés sont transmis au siège de la wilaya pour vérification et centralisation. Cependant, la loi ne précise pas si ceux-ci sont accompagnés des procès-verbaux de dépouillement des bureaux de vote.

Les commissions électorales de wilaya¹⁰⁰ (ou de circonscription) sont composées d'un président désigné par le ministre de la Justice, d'un vice-président et de deux assistants désignés par le wali parmi les électeurs de la wilaya¹⁰¹. Les commissions électorales de wilaya (ou de circonscription si la wilaya est divisée en plusieurs circonscriptions) vérifient et agrègent les résultats transmis par les commissions communales et, dans le cas des élections législatives, procèdent à l'opération de répartition des sièges. Copie conforme du procès-verbal de recensement est remis contre accusé de réception aux représentants mandatés des partis et candidats. Les délais fixés pour le recensement des résultats varient en fonction des scrutins¹⁰².

Le Conseil constitutionnel arrête et proclame les résultats définitifs endéans les 72 heures suivant le scrutin dans le cas des élections législatives. Dans le cas des élections présidentielles, le Conseil proclame les résultats du premier tour au plus tard le 14ème jour suivant le scrutin (le deuxième tour ne pouvant être organisé plus de 30 jours après le premier tour et au moins 15 jours après l'annonce des résultats par le Conseil) et les résultats définitifs (au premier ou au second tour) au plus tard 10 jours après réception des plis scellés contenant les procès-verbaux des commissions de wilaya (les mêmes délais sont d'application pour les référendums). Les résultats définitifs publiés sont compilés et non détaillés et, dans le cas des élections législatives de 2002, limités aux seuls partis ayant effectivement remporté des sièges.

Recommandations

- Etablir, pour les membres des commissions électorales communales, une procédure de publicité et de contestation éventuelle similaire à celle existant pour les membres des centres et des bureaux de vote.
- Instaurer le dépôt légal d'une copie des procès verbaux de recensement à chaque niveau, accompagné de copies conformes des procès-verbaux recensés, auprès des greffes des tribunaux administratifs.
- Assurer, à chaque étape du recensement, la transmission détaillée des résultats des bureaux de vote, de sorte à rendre possible une vérification effective de la concordance des chiffres à quelque niveau que ce soit.
- Assurer la publicité des résultats proclamés sous une forme détaillée (descendant au niveau des bureaux de vote) via l'internet et la publication au journal officiel.
- Revoir les délais de proclamation des résultats définitifs pour les élections nationales (législatives, présidentielles et référendums) en discriminant entre résultats provisoires (sous 72 heures) et résultats définitifs.

3.9. Observation électorale

Bien que le gouvernement ait, au cours de précédents scrutins invité l'ONU, l'Union africaine, la Ligue arabe, le Parlement européen et d'autres organisations à observer le déroulement des élections, la loi ne contient aucune disposition relative à l'observation électorale nationale et internationale.

98 La loi prévoit la possibilité de diviser une wilaya en plusieurs circonscriptions. Tel n'a pas été le cas à ce jour (cf. Ordonnance n°97-08 du 27 Chaoual 1417 correspondant au 6 mars 1997 déterminant les circonscriptions électorales et le nombre de sièges à pourvoir pour l'élection du parlement).

99 Disposition introduite suite aux amendements de 2004 à la loi organique.

100 Ces commissions ont un caractère administratif et leurs décisions sont par conséquent susceptibles de recours devant les tribunaux administratifs du ressort.

101 « ... à l'exclusion des candidats des membres appartenant à leurs partis, et de leurs parents en ligne directe ou par alliance jusqu'au deuxième degré ainsi que des élus » (Art. 88 LORE).

102 Dans le cas des élections aux assemblées populaires de wilayas, au plus tard 48 heures après le scrutin ; dans le cas des élections à l'Assemblée populaire nationale, au plus tard le lendemain de l'élection ; dans le cas des élections présidentielles et des référendums, enfin, la limite pour la finalisation des travaux des commissions de wilaya ou de circonscription et la commission des résidents à l'étranger est fixée à 12 heures le lendemain du scrutin.

L'observation électorale s'est pourtant imposée à l'échelle mondiale comme l'un des moyens d'accroître la transparence des processus électoraux et la confiance de l'électorat envers l'intégrité de ceux-ci. L'utilité de l'observation a par ailleurs été entérinée par la Déclaration sur les principes d'observation internationale préparée sous l'égide des Nations Unies et signée par les principales institutions et organisations impliquées dans l'observation électorale¹⁰³. Il serait par conséquent important que l'Algérie considère l'adoption de procédures permettant une telle observation par des organisations de la société civile¹⁰⁴ et de faire en sorte que les observateurs internationaux puissent observer librement et sans entraves le déroulement du processus électoral.

Recommandations

- Amender la législation en vigueur afin d'introduire la possibilité pour les observateurs indépendants, nationaux et internationaux, d'être présents à chaque étape du processus électoral, au même titre que les représentants des partis et candidats.
- Etablir des procédures d'accréditation claires et objectives tant pour les organisations que pour les observateurs individuels en faisant partie.
- Etablir un code de conduite pour les observateurs inspiré par la Déclaration sur les principes d'observation internationale, préparée sous l'égide des Nations Unies en 2005.

3.10. Participation des femmes au processus électoral

Les femmes ne représentaient encore que 46% du corps électoral en 2002 (chiffre qui tend, au demeurant, à démontrer la nécessité de conduire une révision exhaustive des listes électorales)¹⁰⁵.

Au plan de la représentation, malgré une amélioration sensible entre 1997 et 2002, l'Algérie se classe toujours au bas des tableaux comparatifs. L'Assemblée populaire nationale ne compte, en effet, que 27 députées. Comme le suggèrent les chiffres ci-dessous, l'obstacle premier paraît bien être celui de l'accès à la candidature et du positionnement sur les listes.

	1997		2002	
Ass. Pop. Comm.	1281 cand.	75 élues	3679 cand.	147 élues
Ass. Pop. Wilayas	905 cand.	62 élues	2684 cand.	113 élues
Ass. Pop. Nationale	322 cand.	11 élues	694 cand.	27 élues
Conseil de la Nation	Aucune cand.	Aucune élue	Aucune cand.	4 désignées

Source : Rapport national sur la déclaration solennelle sur l'égalité entre hommes et femmes, 2006

Recommandations

- Entreprendre une campagne nationale d'inscription des femmes sur les listes électorales en ciblant particulièrement les zones où régions où le déséquilibre est le plus important.
- Envisager l'introduction de mesures de « zippage » des listes de candidats pour les élections communales, préfectorales et législatives. En effet, tant la taille de la majorité des circonscriptions que l'usage de listes fermées, permettent de supposer que l'introduction d'une telle mesure impliquerait automatiquement une amélioration de la représentation féminine.

3.11. Minorités

Les locuteurs des langues et dialectes berbères représenteraient de l'ordre de 5 500 000 algériens (soit 15% de la population) selon la plupart des évaluations.

Ignorée après l'indépendance, considérée comme un risque pour l'unité nationale, réprimée suite aux affrontements de 1963 en Kabylie, l'identité berbère s'est progressivement réimposée avec la montée en puissance d'une revendication à la fois culturelle et politique dont l'épicentre se situe, une fois de plus, en Kabylie avec, notamment, l'émergence du mouvement dit « *des âarchs* » dont le programme a été défini dans la plateforme d'el-Kseur de juin 2001. Entrée en dissidence, la Kabylie n'a pas participé aux élections de 2002. Même si une certaine forme de normalisation s'est depuis progressivement installée,

103 http://www.accessdemocracy.org/library/1923_declaration_102705.pdf. Voir également, dans le même ordre d'idées, le code de conduite élaboré par la Commission électorale centrale palestinienne (<http://www.cec.pa>)

104 L'existence d'un climat peu favorable à l'observation nationale a été relevé en 1997 par le National Democratic Institute: « *No domestic civic groups organized an election monitoring program for the June 1997 election. Upon consultation with several NGOs, it was unclear to NDI whether the NGOs were simply not interested in such activity or whether they felt that there was not enough political freedom to conduct such a program. Conversations with government and administration officials indicated a benign ignorance of the importance of such efforts at best and hostility towards the idea at worst. Algeria June 5, 1997's Parliamentary elections* », NDI, 1997.

105 Rapport national sur la déclaration solennelle sur l'égalité entre hommes et femmes, C.U.A., 2006.

la région a néanmoins connu des taux très bas de participation aux scrutins qui ont suivis.

Cette situation a imposé une évolution de l'approche de la question berbère laquelle s'est concrétisée dans la Constitution révisée : « *Le Tamazight est également langue nationale* »¹⁰⁶. Le législateur a, en outre, prévu que la campagne puisse se dérouler en Tamazight¹⁰⁷. Il convient toutefois de souligner que le Tamazight est essentiellement une langue parlée et que la question essentielle relève de sa reconnaissance comme véhicule d'information et de campagne dans les médias audiovisuels publics. Enfin, dans une perspective élargie, pour la crédibilité de la représentation nationale, il paraît essentiel que la Kabylie soit, dans les faits, réintégrée dans l'espace politique.

Recommandation

Ouvrir un espace audiovisuel suffisant pour le développement du Tamazight comme véhicule d'information et de campagne électorale.

4. Contentieux électoral

Le traitement du contentieux électoral est assuré par deux instances: le tribunal administratif, qui traite de ce qui relève des plaintes relatives aux actes administratifs individuels et le Conseil constitutionnel en ce qui concerne la contestation de la régularité des opérations électorales, à l'exception des élections aux assemblées populaires communales et de wilayas qui sont supervisées par le Conseil d'Etat.

4.1. Le contentieux des actes administratifs

Le contentieux relatif aux actes administratifs individuels pris dans le cadre de la préparation, de l'organisation et de la tenue des élections était auparavant dévolu aux tribunaux judiciaires. Le transfert de compétence auprès des tribunaux administratifs de ce contentieux constitue une des principales nouveautés introduites en 2004 dans la révision du Code électoral¹⁰⁸.

Les tribunaux administratifs sont notamment compétents pour les recours formés contre une décision administrative ayant trait à :

- la révision des listes électorales¹⁰⁹ ;
- la composition des bureaux de vote¹¹⁰ ;
- les décisions relatives aux déclarations de candidature pour les élections aux assemblées populaires communales et de wilayas ainsi que pour les élections à l'Assemblée populaire nationale et au Conseil de la nation¹¹¹.

Les décisions des tribunaux administratifs ne sont pas susceptibles de recours en appel. Cependant, celles-ci peuvent faire l'objet d'un recours en cassation auprès du Conseil d'Etat¹¹². Cette disposition s'inscrit dans la logique de la loi n°98-02 relative aux tribunaux administratifs, article 2, alinéa 2, qui stipule: « *les jugements des tribunaux administratifs sont, sauf si la loi en dispose autrement, susceptibles d'appel devant le Conseil d'Etat* ». Cependant, ceci aboutit, de facto, à l'épuisement des voies judiciaires que rien ne paraît justifier, le recours en cassation excluant par définition l'examen du fond.

Le transfert de compétence des tribunaux judiciaires aux tribunaux administratifs répond à un raisonnement qui s'attache à la nature de l'acte. Ce choix est logique et n'est pas supposé être moins protecteur des intérêts de l'individu que les tribunaux judiciaires : les deux juridictions ont un statut comparable et ainsi que l'énonce l'article 2 alinéa 2 de la loi n°98-02 relative aux tribunaux administratifs : « *les magistrats du tribunal administratif sont soumis au statut de la magistrature* ». Cependant, malgré les garanties à cet égard fournies par la Constitution et la loi¹¹³, l'indépendance des magistrats est régulièrement contestée. En outre, il semble que le ministère de la Justice tende à maintenir un contrôle strict sur ses juges¹¹⁴. La Fédération internationale des droits de l'homme constate ainsi que : « *le statut de la ma-*

106 Art. 3 bis de la Constitution adoptée le 10 avril 2002 (Loi n°02-03 portant révision constitutionnelle).

107 Ceci a aussi été reconnu par le décret exécutif n°04-72 du 4 mars 2004 fixant les modalités de publicité des candidatures à l'élection à la présidence de la République : « *les affiches sont rédigées en langue nationale* » (Art. 12).

108 Cet amendement fait suite à l'institution d'un Conseil d'Etat et à la création des tribunaux administratifs en mai 1998.

109 Voir articles 22, 23 et 24 de l'ordonnance n°97-07 du 6 mars 1997 modifiée et complétée relative au Code électoral.

110 Art. 40 LORE.

111 Art. 86 LORE.

112 Conformément à la loi n°90-02 relative au Conseil d'Etat, qui prévoit que celui-ci « *connaît des recours en cassation contre les décisions des juridictions administratives* ».

113 Notamment en vertu des dispositions de la loi n°04-11 du 6 septembre 2004 portant statut de la magistrature qui reviennent sur les dispositions des décrets législatif et exécutif n°92-05 et n°92-388 des 24-25 octobre 1992.

114 Voir à ce sujet la controverse au sujet de l'arrêté du ministère de la Justice durant les élections présidentielles de 2004 qui demandait

gistrature bien que réformé, n'accorde pas les garanties nécessaires à l'indépendance de ce corps. Le renforcement du devoir de réserve et l'enquête des différents services de sécurité dont font l'objet les plus hauts magistrats avant leur avancement, notamment, constituent des entraves à l'indépendance de la justice¹¹⁵ ».

4.2. Le contrôle de la régularité des opérations de vote

Conformément à l'article 163 de la Constitution, « *le Conseil constitutionnel veille [...] à la régularité des opérations de référendum, d'élection du Président de la République et d'élections législatives. Il proclame les résultats de ces opérations* ».

Dans le cadre du processus électoral, le Conseil constitutionnel procède :

- a) à la proclamation des résultats ;
- b) au contrôle de régularité des opérations de vote ;
- c) à la déclaration des candidats aux élections présidentielles, après vérification de la validité des candidatures ;
- d) à la vérification des comptes de campagne.

En ce qui concerne la déclaration des candidats aux élections présidentielles et la vérification des comptes de campagne, le Conseil constitutionnel est l'instance qui prend la décision – décision qui est par nature définitive et non susceptible de recours – et qu'il n'est pas tenu de motiver. Il ne peut ainsi y avoir de contentieux relatif à ces deux domaines – qui sont pourtant essentiels au processus électoral et qui pourraient aisément être confiées à d'autres instances (administration électorale pour l'examen des candidatures et Cour des comptes pour celui des comptes de campagne), laissant au Conseil constitutionnel un rôle d'instance de recours. En ce qui concerne le contrôle des opérations de vote, le rôle du Conseil constitutionnel est plus ambigu. Ce contrôle s'effectue en effet dans les conditions suivantes :

Dans le cadre des élections législatives, « *tout candidat ou parti politique participant aux élections a le droit de contester la régularité des opérations de vote en introduisant un recours par simple requête déposée au greffe du Conseil constitutionnel dans les 48 heures qui suivent la proclamation des résultats* » (Art. 118 LORE). Les délais de dépôt de recours sont ainsi très courts. Les recours ne peuvent par ailleurs être adressés que par un candidat ou un parti politique participant aux élections. Sont ainsi exclus tous recours émanant d'individus ou d'une autre partie intéressée.

En ce qui concerne le rendu de ses décisions, le Conseil constitutionnel doit se prononcer dans un délai de quatre jours. Durant cette période, il peut recevoir des observations émanant des parties incriminées. Le Conseil constitutionnel doit motiver sa décision. Pour ce qui est du principe qui régit l'annulation d'un scrutin, le Conseil constitutionnel semble appliquer la disposition de l'article 218 de la loi électorale, qui précise que « *toute condamnation prononcée par l'instance judiciaire compétente en application de la présente loi ne pourra, en aucun cas, avoir pour effet l'annulation d'une élection (...) sauf lorsque la décision de justice comporte une incidence directe sur les résultats de l'élection* ».

Ces dispositions diffèrent quelque peu de celles qui régissent le contrôle de régularité de l'élection présidentielle et du référendum. En vertu de l'article 166 de la loi électorale, « *tout candidat ou son représentant dûment mandaté dans le cas d'élections présidentielles et tout électeur, dans le cas de référendum, ont le droit de contester la régularité des opérations de vote en faisant mentionner leur réclamation sur le procès-verbal disponible dans le bureau de vote. Le Conseil constitutionnel est informé immédiatement et par voie télégraphique de cette réclamation* ». Ainsi le principe de la saisine du Conseil constitutionnel par un candidat ou un parti politique, reconnu dans le cadre des élections législatives, n'est pas prévu dans le cadre de l'élection présidentielle ou du référendum. Cette disposition, qu'il était prévu d'introduire, a été retirée de l'amendement à la loi de février 2004 suite à l'avis donné par le Conseil constitutionnel qui en effectuait le contrôle de constitutionnalité, et qui a ainsi estimé « *qu'en permettant au candidat à l'élection du Président de la République d'intenter une action devant le Conseil constitutionnel, le législateur aura méconnu la nature de la compétence du Conseil constitutionnel¹¹⁶* », et que les actions intentées relèvent de la compétence des instances judiciaires. Le Conseil a donc jugé anticonstitutionnelles des dispositions qu'il avait cependant considérées comme étant conformes à la Constitution pour le cas des élections législatives lors de l'adoption initiale de la loi en 1997.

aux magistrats présidents des commissions électorales de wilaya de transmettre les résultats du scrutin au ministère de la Justice avant établissement du procès-verbal. Devant les protestations et après intervention du Conseil constitutionnel, cet arrêté sera annulé.

115 Fédération internationale des droits de l'homme, *Mission de la FIDH en Algérie – Conclusions préliminaires*, 15 juillet 2005.

116 Avis n°01/A.LO/CC/04 du 5 février 2004 relatif au contrôle de conformité de la loi organique modifiant et complétant l'ordonnance n°97-07 du 6 mars 1997 portant loi organique relative au régime électoral, à la Constitution.

Dans son interprétation de l'article 166, le Conseil a néanmoins accepté d'effectuer l'examen des réclamations figurant sur les procès-verbaux. Cependant, la procédure prévue à l'article 166 est problématique puisqu'il est alors impossible pour qui que ce soit d'introduire un recours une fois les procès-verbaux de dépouillement rédigés. Toute la phase postérieure au dépouillement échappe ainsi à toute possibilité de réclamation.

D'une manière générale, la procédure de contrôle de la régularité des opérations de vote pour les élections présidentielles ne constitue donc pas un moyen suffisant permettant aux candidats – ni, a fortiori, à d'autres parties intéressées – de bénéficier d'un « *recours utile* » contre des irrégularités qu'ils auraient pu noter dans les procédures de vote, de comptage des voix et de centralisation des résultats. Ceci est d'autant plus préoccupant dans un contexte où la confiance envers la fiabilité du processus électoral est à ce point remise en cause.

Enfin, un autre aspect préoccupant tient au déséquilibre entre le nombre de recours déposés auprès du Conseil constitutionnel et le nombre de recours considérés comme recevables sur la forme et sur le fond – toutes élections confondues. Sans qu'il soit possible de porter un jugement en ce domaine, il est préoccupant de constater un tel déséquilibre¹¹⁷. Le Conseil constitutionnel qui n'est déjà juge que d'une partie du processus électoral, est amené dans les faits à ne statuer sur le fond que sur une portion réduite des recours introduits. Ceci a conduit de nombreux partis politiques et commentateurs à estimer que le Conseil a une vision par trop restrictive de son rôle et que cela pose la question de son indépendance effective.

Recommandations

- Établir des procédures de contentieux électoral offrant à toute personne dont les droits auront été violés la possibilité d'un recours utile, conformément à l'article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.
- Garantir, au besoin par amendement à la Constitution, la compétence du Conseil constitutionnel comme instance de recours en matière électorale.
- Décharger le Conseil constitutionnel de ses responsabilités en matière d'examen des candidatures aux élections présidentielles et de vérification des comptes de campagne et lui attribuer le contrôle de la validité des décisions rendues à cet égard sur la base de recours intentés par les parties intéressées.
- Autoriser, dans le cadre des référendums, l'introduction de recours individuels ou d'organisations intéressées.

117 À la suite des législatives de 2002, le Conseil constitutionnel a rejeté 182 recours sur la forme et examiné cinq recours - ultérieurement rejetés - sur le fond.

Recommandations

Recommandations en relation avec le contexte de l'exercice des droits civils et politiques :

1. Abolir les dispositions perpétuant l'état d'urgence et notamment les dispositions restrictives qui en découlent relatives à l'organisation des manifestations et des réunions publiques et à l'exercice des activités de presse.
2. Mettre en place un cadre stable et objectif pour la gestion financière des organes de presse, en particulier pour assurer la neutralité des agences d'Etat dans leurs relations avec ceux-ci et amender l'article 144 du Code pénal en vue d'interdire l'usage abusif de ses dispositions, notamment en ce qui concerne la responsabilité pénale des journalistes et l'usage proportionné des sanctions.
3. Etablir un code déontologique du traitement de l'information dans les médias publics dont l'application devrait être garantie, pour ce qui relève de la radiotélévision, par l'existence d'un organe indépendant et permanent de contrôle, disposant d'un mandat impératif pour la définition des modalités de couverture des événements officiels et de l'accès des partis et courants de pensée aux médias publics durant la campagne électorale et en dehors de celle-ci. En outre, il conviendrait d'ouvrir un espace audiovisuel suffisant pour le développement du Tamazight comme véhicule d'information et de campagne électorale.
4. Etablir un régime de reconnaissance des partis conforme aux obligations internationales de l'Algérie en abolissant les dispositions constitutionnelles et législatives établissant des restrictions excessives. Assurer un contrôle effectif de l'administration publique pour ce qui concerne le respect des procédures d'enregistrement des partis politiques. Etablir un régime de sanctions proportionné et objectif à l'encontre des partis pour non observation des dispositions légales.

Recommandations relatives au cadre législatif et réglementaire pour la tenue des élections :

5. Etablir un organe indépendant responsable de l'organisation et de la supervision effective des élections dans tous leurs aspects techniques et réglementaires, doté de démembrements au niveau des wilayas.
6. Modifier les critères de dotation annuelle des partis politiques ainsi que les critères de remboursement des frais de campagne dans un sens plus équilibré. Etablir une procédure de vérification des comptes annuels et des comptes de campagne par la Cour des comptes et assurer la publication de rapports spécifiques par celle-ci. Etablir des modalités de plafonnement et de contrôle pour l'ensemble des élections, y compris pour les référendums, en tenant compte des spécificités de ce dernier type de scrutin et de celles propres aux élections locales. Etablir, dans le cadre des élections législatives, préfectorales et communales, un plafonnement des dépenses par listes afin d'éviter les effets de distorsion pouvant résulter de la sociologie éventuelle du recrutement des candidats.
7. Examiner le cadre législatif et réglementaire sous l'angle de la hiérarchie des normes pour faire entrer dans le cadre de la loi organique l'ensemble des dispositions relevant du système de représentation comme la clé de distribution des sièges entre circonscriptions et la définition de principes pouvant présider à la division des circonscriptions législatives et de wilayas. Transférer dans le domaine de la loi les matières relevant de l'accès à la candidature, en y incluant des procédures de récolte des signatures adaptées et de vérification de celles-ci. Affiner les dispositions réglementaires relatives aux procédures électorales et d'enregistrement afin d'établir un code de procédure électorale.
8. Revoir et refondre le régime des incapacités électorales afin de le mettre en concordance avec l'article 25 tel qu'interprété par le Comité des droits de l'homme des Nations Unies. en ce qui concerne les exclusions affectant les personnes ayant encouru une condamnation judiciaire.
9. Préciser les modalités techniques de la procédure d'enregistrement. Envisager la mise en place d'un enregistrement électronique des électeurs, en vue de mettre en place une base de données informatique centrale constituée à partir des données brutes et de produire des cartes d'électeurs sécurisées à la validité limitée dans le temps. Garantir la possibilité, pour l'électeur, d'un recours suffisant contre les décisions administratives.
10. Revoir et préciser le régime des sanctions aux infractions relatives aux règles de campagne en vue de produire un cadre proportionné interdisant toute forme d'abus. Prévoir des règles spécifiques en ce qui concerne les campagnes référendaires.
11. En ce qui concerne l'organisation du scrutin dans les bureaux de vote : établir des critères objectifs

publics pour la désignation du personnel des centres et bureaux de vote et la localisation de ceux-ci, définir les moyens et les modalités de l'identification de l'électeur ainsi que les procédures éventuelles de dérogation, explorer la possibilité d'un recours à l'encre indélébile comme prévention du vote multiple, introduire à tous les niveaux l'usage du bulletin unique sérialisé, introduire l'utilisation des sceaux sécurisés et numérotés, préciser les conditions de prolongation de l'ouverture des bureaux de vote.

12. En ce qui concerne le dépouillement : définir des lignes directrices pour la validation des bulletins, introduire la signature des représentants des partis sur les procès-verbaux de bureaux de vote et assurer l'accès du public au procès-verbal de dépouillement par son affichage à l'extérieur du bureau de vote.
13. En ce qui concerne le recensement des résultats : établir, pour les membres des commissions électorales communales, une procédure de publicité et de contestation éventuelle similaire à celle existant pour les membres des centres et des bureaux de vote ; instaurer le dépôt légal d'une copie des procès verbaux de chaque niveau, accompagnée des copies conformes aux procès-verbaux recensés, auprès des greffes des tribunaux administratifs ; assurer la transmission détaillée des résultats des bureaux de vote, de sorte à rendre possible une vérification effective de la concordance des chiffres à quelque niveau que ce soit ; assurer la publicité des résultats proclamés sous une forme détaillée ; revoir les délais de proclamation des résultats définitifs pour les élections nationales (législatives, présidentielles et référendums) en discriminant entre résultats provisoires (sous 72 heures) et résultats définitifs.
14. Établir une procédure d'accréditation des représentants des partis et candidats sur base des circonscriptions électorales et non des centres et bureaux de vote afin de permettre une meilleure couverture des opérations électorales par ceux-ci. Assurer un soutien de l'État à la couverture des opérations de vote dans les bureaux itinérants par les représentants de partis et des candidats comme par les observateurs extérieurs. Établir, via le ministère des Affaires étrangères, des modalités d'appui à la supervision des bureaux de vote diplomatiques et consulaires.
15. Amender la législation en vigueur afin d'introduire la possibilité pour les observateurs indépendants, nationaux et internationaux, d'être présents à chaque étape du processus électoral, au même titre que les représentants des partis et candidats. Établir des procédures d'accréditation claires et objectives ainsi qu'un code de conduite inspiré par la Déclaration sur les principes d'observation internationale.
16. Introduire des mesures de « *zippage* » des listes de candidats pour les élections communales, préfectorales et législatives afin d'améliorer la représentation des femmes. Entreprendre une campagne nationale d'inscription des femmes sur les listes électorales en ciblant particulièrement les zones ou régions où le déséquilibre est le plus important.
17. Établir des procédures de contentieux électoral offrant à toute personne dont les droits auront été violés la possibilité d'un recours utile. Garantir, au besoin par amendement de la Constitution, la compétence du Conseil constitutionnel comme instance de recours en matière électorale. Décharger le Conseil constitutionnel de ses responsabilités en matière d'examen des candidatures et de vérification des comptes de campagne et lui attribuer le contrôle de la validité des décisions rendues à cet égard sur la base de recours intentés par les parties intéressées. Autoriser, dans le cadre des référendums, l'introduction de recours individuels ou d'organisations intéressées.

Annexe I :

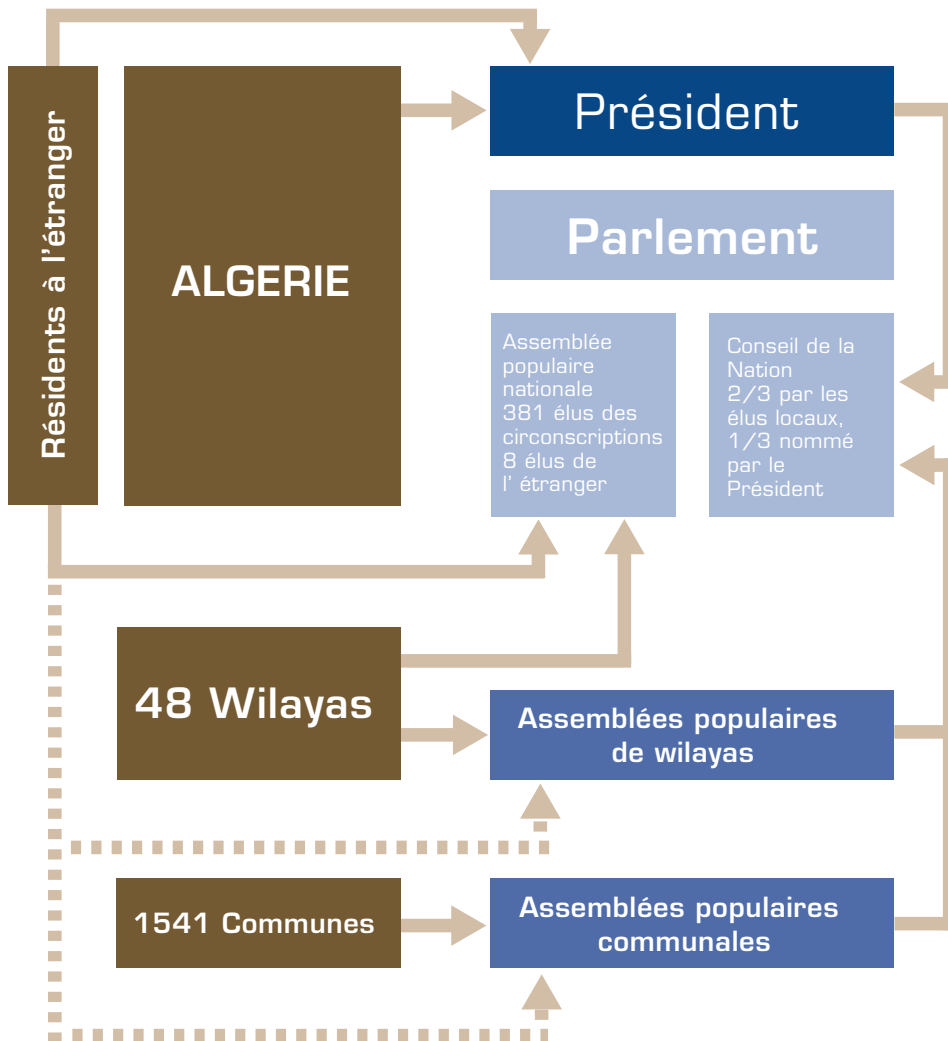
Législation applicable pour la tenue des élections directes (par ordre chronologique)

- Constitution de la République algérienne démocratique et populaire du 28 novembre 1996 ;
- Ordonnance n° 97-07 du 27 Chaoual 1417 correspondant au 6 mars 1997 portant loi organique relative au régime électoral ;
- Décret exécutif n°97-63 du Dhou El Kaada 1417 correspondant au 15 mars 1997 fixant les règles de fonctionnement de la commission administrative électorale ;
- Décret exécutif n°97-74 du 7 Dhou El Kaada 1417 correspondant au 15 mars 1997 déterminant les modalités d'application de l'article 41 de l'ordonnance n°97-07 du 27 Chaoual 1417 correspondant au 6 mars 1997 portant loi organique relative au régime électoral ;
- Décret exécutif n°97-75 du 7 Dhou El Kaada 1417 correspondant au 15 mars 1997 déterminant les modalités d'application de l'article 193 de l'ordonnance n°97-07 du 27 Chaoual 1417 correspondant au 6 mars 1997 portant loi organique relative au régime électoral ;
- Décret exécutif n° 02-78 du 15 Dhou El Hidja 1422 correspondant au 27 février 2002 fixant les conditions et modalités de vote des citoyens algériens résidant à l'étranger pour l'élection des membres de l'assemblée populaire nationale ;
- Décret exécutif n° 02-79 du 15 Dhou El Hidja 1422 correspondant au 27 février 2002 relatif au formulaire de déclaration de candidature pour les listes de candidats à l'élection de l'assemblée populaire nationale ;
- Décret exécutif n° 02-80 du 15 Dhou El Hidja 1422 correspondant au 27 février 2002 relatif au dépôt de listes de candidatures pour l'élection de l'assemblée populaire nationale ;
- Décret exécutif n° 02-81 du 15 Dhou El Hidja 1422 correspondant au 27 février 2002 relatif au formulaire de souscriptions de signatures pour les listes de candidats indépendants à l'élection de l'assemblée populaire nationale ;
- Décret exécutif n° 02-83 du 21 Dhou El Hidja 1422 correspondant au 5 mars 2002 modifiant le décret exécutif n° 97-64 du 7 Dhou El Kaada 1417 correspondant au 15 mars 1997 fixant les modalités d'établissement et de délivrance de la carte d'électeur, ainsi que son délai de validité ;
- Décret exécutif n° 02-84 du 21 Dhou El Hidja 1422 correspondant au 5 mars 2002 déterminant les modalités de désignation des représentants des listes de candidats au niveau des centres et bureaux de vote et définissant les modalités d'exercice du contrôle des opérations de vote ;
- Décret exécutif n° 02-85 du 21 Dhou El Hidja 1422 correspondant au 5 mars 2002 fixant les modalités de publicité des candidatures ;
- Décret exécutif n° 02-87 du 21 Dhou El Hidja 1422 correspondant au 5 mars 2002 déterminant les modalités d'application des dispositions de l'article 5 de l'ordonnance n° 97-08 du 27 Chaoual 1417 correspondant au 6 mars 1997, modifiée, déterminant les circonscriptions électorales et le nombre de sièges à pourvoir pour l'élection du Parlement ;
- Loi n° 02-03 du 27 Moharram 1423 correspondant au 10 avril 2002 portant révision constitutionnelle ;
- Décret exécutif n° 02-232 du 27 Rabie Ethani 1423 correspondant au 8 juillet 2002 modifiant le décret exécutif n° 97-278 du 21 Rabie El Aouel 1418 correspondant au 26 juillet 1997 déterminant les modalités d'application des dispositions des articles 97 et 99 de l'ordonnance n° 97-07 du 27 Chaoual 1417 correspondant au 6 mars 1997 portant loi organique relative au régime électoral pour la fixation du nombre de sièges à pourvoir pour l'élection des membres des assemblées populaires communales et de wilayas ;
- Décret exécutif n° 02-233 du 27 Rabie Ethani 1423 correspondant au 8 juillet 2002 relatif au formulaire de souscription de signatures pour les listes de candidats indépendants à l'élection des membres des assemblées populaires communales et de wilayas ;
- Décret exécutif n° 02-234 du 27 Rabie Ethani 1423 correspondant au 8 juillet 2002 relatif au dépôt de listes de candidatures pour l'élection des membres des assemblées populaires communales et de wilayas ;
- Décret exécutif n° 02-235 du 27 Rabie Ethani 1423 correspondant au 8 juillet 2002 fixant les modalités d'application des dispositions des articles 63 et 64 de l'ordonnance n° 97-07 du 27 Chaoual 1417 correspondant au 6 mars 1997 portant loi organique relative au régime électoral pour l'élection des membres des assemblées populaires communales et de wilayas ;
- Décret exécutif n° 04-04 du 14 Dhou El Kaada 1424 correspondant au 7 janvier 2004 déterminant les formalités de souscription de signatures individuelles pour les candidats à l'élection à la Présidence de la République ;
- Décret exécutif n° 04-67 du 12 Moharram 1425 correspondant au 4 mars 2004 modifiant le décret exécutif n° 97-61 du 7 Dhou El Kaada 1417 correspondant au 15 mars 1997 fixant les conditions de réquisition des personnels lors des élections ;
- Décret exécutif n° 04-68 du 12 Moharram 1425 correspondant au 4 mars 2004 modifiant le décret

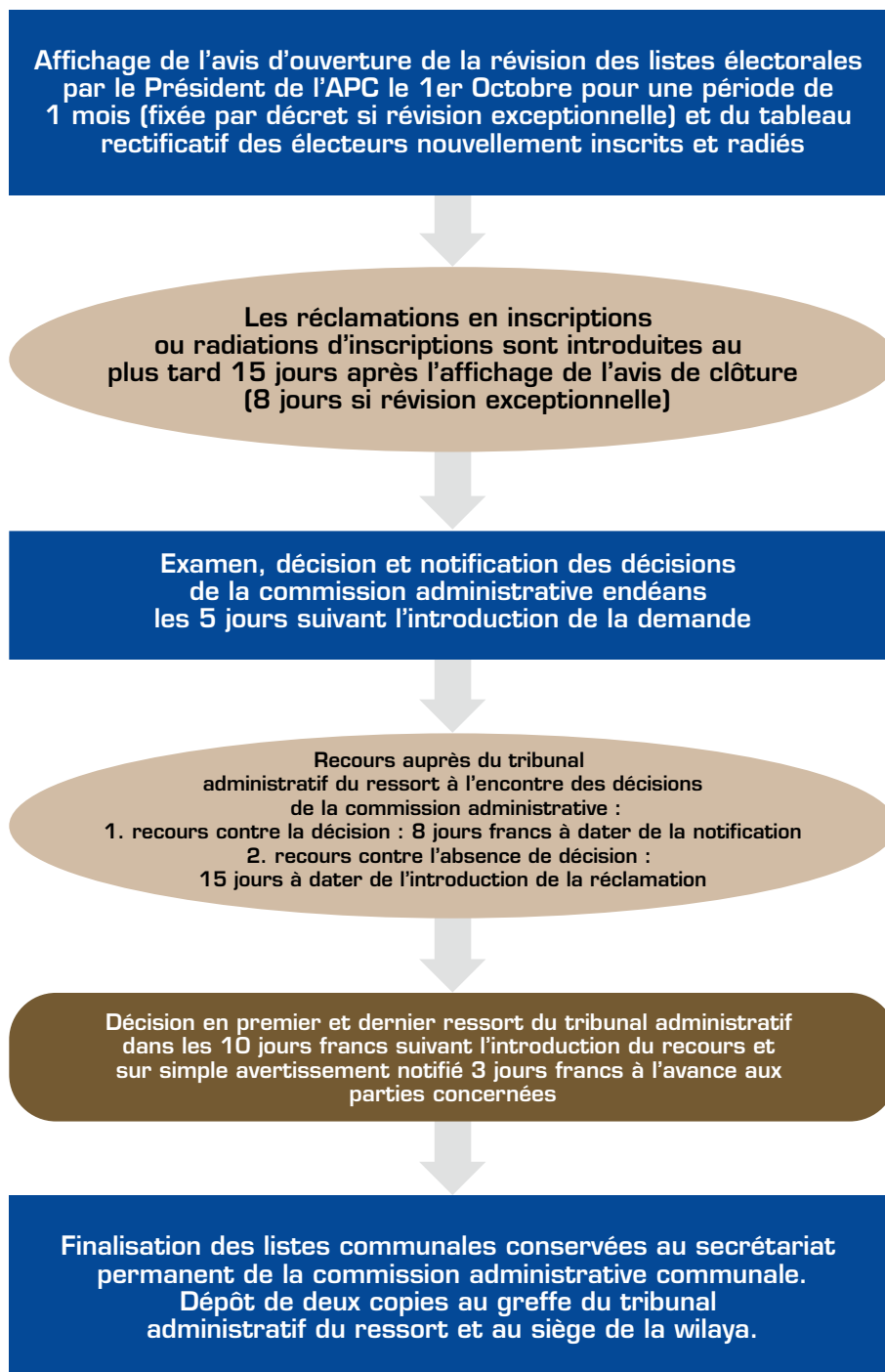
exécutif n° 99-57 du 14 Dhou El Kaada 1419 correspondant au 2 mars 1999 fixant les conditions et modalités de vote des citoyens algériens résidant à l'étranger pour l'élection à la Présidence de la République ;

- Décret exécutif n°04-69 du 12 Moharram 1425 correspondant au 4 mars 2004 déterminant les modalités d'application de l'article 40 de l'ordonnance n°97-07 du 27 Chaoual 1417 correspondant au 6 mars 1997 portant loi organique relative au régime électoral ;
- Décret exécutif n°04-70 du 12 Moharram 1425 correspondant au 4 mars 2004 déterminant les modalités d'application des articles 45, 56, 60, 61 et 166 de l'ordonnance n°97-07 du 27 Chaoual 1417 correspondant au 6 mars 1997 portant loi organique relative au régime électoral ;
- Décret exécutif n°04-71 du 12 Moharram 1425 correspondant au 4 mars 2004 définissant les conditions et formes d'établissement de la procuration ;
- Arrêté du 12 Moharram 1425 correspondant au 4 mars 2004 définissant les règles d'organisation et de fonctionnement du centre et du bureau de vote.

Annexe II : Schéma récapitulatif du système représentatif

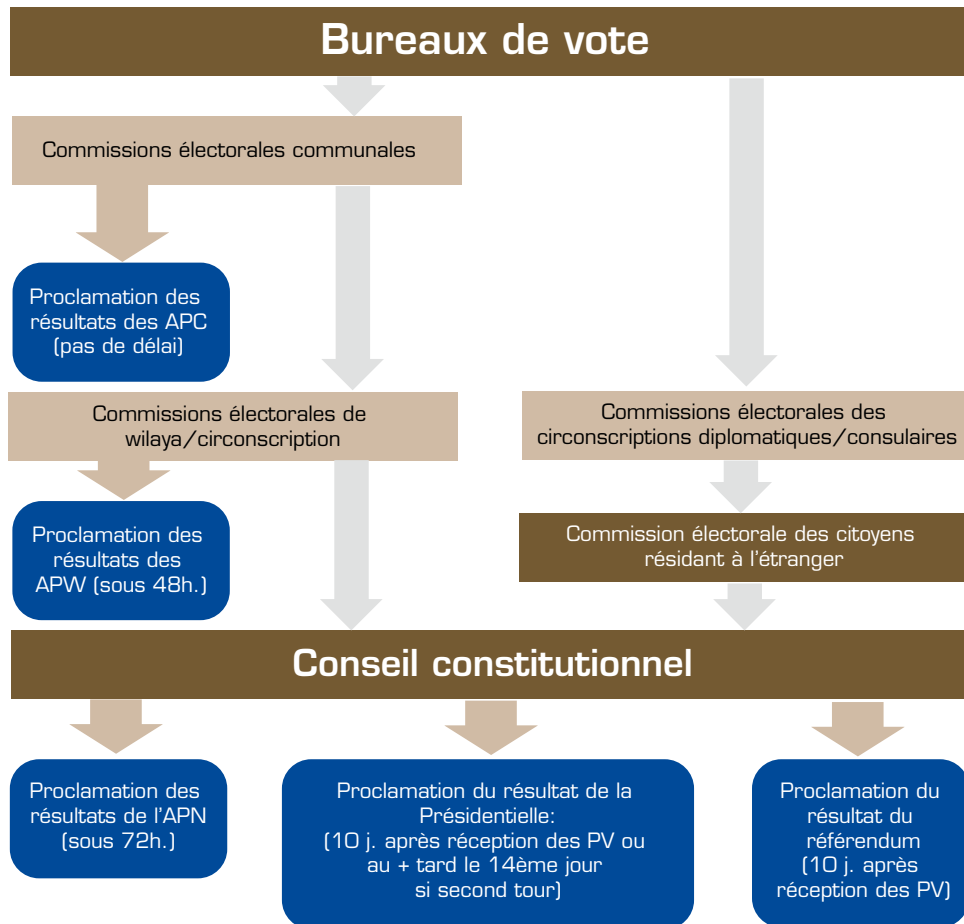


Annexe III : Révision des listes électorales



Annexe IV : Recensement des résultats

Schéma récapitulatif de la procédure de recensement



Democracy Reporting International (DRI)

Weichselstrasse 52, 12045 Berlin, Allemagne

Tel. +49 - (0)30 - 675 126 43

Fax +49 - (0)30 - 627 276 74

www.democracy-reporting.org

Etude réalisée dans le cadre d'un programme soutenu par le
ministère des Affaires étrangères de la République fédérale
d'Allemagne