

L'ASSEMBLÉE NATIONALE CONSTITUANTE ALGÉRIENNE

L'Assemblée nationale constituante algérienne, élue le 20 septembre 1962, n'a donc que quelques mois d'existence (1). La date des élections à la suite desquelles devaient être désignés ses membres avait été successivement fixée au 12 août puis au 2 septembre et enfin au 20 septembre 1962. La crise de l'été 1962 explique le report des élections. Aussi, le climat politique, bien davantage que les conditions juridiques, éclaire les différentes procédures qui conduisirent à l'élection de l'Assemblée, et notamment la désignation des candidats et la ratification populaire.

On peut, dès à présent, dégager quelques observations sur les conditions dans lesquelles l'Assemblée nationale constituante a été réunie et aussi sur les premières décisions qu'elle a prises à propos de son fonctionnement en adoptant son Règlement intérieur. Nous nous attacherons à établir tout d'abord certains caractères fondamentaux de l'Assemblée en nous bornant à une étude descriptive à la fois des conditions dans lesquelles ses membres ont été choisis et des mécanismes qui régissent son fonctionnement actuel.

Ces premiers caractères dégagés nous aideront à dessiner quelques lignes d'évolution dont les contours sont dès à présent perceptibles. Il ne s'agira certes pas de nous livrer à une évaluation de type conjectural mais plutôt de faire apparaître des tendances qui devraient projeter leurs effets dans des situations à venir.

LES CARACTERES FONDAMENTAUX

Les Accords d'Evian prévoyaient dans le chapitre V de la « Déclaration générale » que l'Exécutif provisoire « (organiserait) dans un délai de trois semaines des élections pour la désignation de l'Assemblée nationale algérienne » (2). Il avait été également conclu entre le gouvernement français et les négociateurs algériens que l'Exécutif provisoire, chargé de préparer le référendum d'autodétermination et d'administrer l'Algérie jusqu'à la désignation de l'Assemblée, remettrait ses pouvoirs à cette dernière. De cette manière, une continuité juridique était assurée, par l'intermédiaire de l'Exé-

(1) Cette étude a été terminée au mois de janvier 1963.

(2) Voir le texte des accords d'Evian publié dans la partie Documents.

cutif provisoire, entre la souveraineté française et l'Assemblée nationale algérienne. Si cette solution, dont les emprunts à la fiction sont évidents, satisfaisait à la logique juridique, elle faisait fi de la réalité et en particulier de l'existence d'une situation de type révolutionnaire.

La crise qui suivit le référendum d'autodétermination eut pour première conséquence de faire ajourner à deux reprises les élections à l'Assemblée nationale et ensuite de déterminer d'une manière rigoureuse les conditions dans lesquelles les futurs constituants seraient choisis. Il importe donc, pour comprendre les choix effectués lors de l'établissement des listes de candidats, de retracer brièvement les péripéties de la crise survenue entre les dirigeants algériens durant les mois de juillet et d'août 1962.

L'origine apparente de la crise se situe dans la destitution, à la veille du référendum d'autodétermination, du Colonel Boumedienne et de ses adjoints de l'État-Major de l'A.L.N., par le G.P.R.A. Désapprouvant la décision prise par le G.P.R.A., Ahmed Benbella s'en désolidarise et quitte Tunis. Les autres membres du G.P.R.A., à l'exception de Mohamed Khider, rejoignent Alger le 3 juillet. Une semaine plus tard, Ahmed Benbella fait son entrée à Tlemcen. Pour tenter de résoudre le conflit survenu entre les dirigeants algériens, les willayas tentent d'élaborer, sans succès, une formule de compromis. A la suite de cet échec, le 22 juillet, est annoncée à Tlemcen l'institution du Bureau Politique. Pour répondre à cette décision, les adversaires d'Ahmed Benbella, en particulier Mohamed Boudiaf et Belkacem Krim, s'installent à Tizi-Ouzou d'où ils appellent à la résistance. Les derniers jours du mois de juillet voient l'installation de la willaya 4 (Algérois) dans la capitale.

Cependant, à la suite de contacts, un accord est mis sur pied le 2 août qui a pour conséquence essentielle le ralliement de Mohammed Boudiaf au Bureau Politique. Aussi, le Bureau Politique, à l'exception de Boudiaf et d'Aït Ahmed, fait-il son entrée à Alger. Mais ayant exprimé sa décision de séparer les pouvoirs civil et militaire, le Bureau Politique se heurte à l'hostilité des willayas 3 et 4. On parvient malgré tout à établir les premières listes de candidats pour les élections fixées au 2 septembre. Mais devant l'attitude de plus en plus hostile des willayas 3 et 4, le Bureau Politique engage l'épreuve de force, soutenu par les willayas 1, 2, 5, 6 et l'A.L.N. des frontières. L'épreuve se termine par la victoire du Bureau Politique qui fixe les élections au 20 septembre.

Pour résumer, les forces politiques qui étaient susceptibles, au moment de la préparation définitive des listes, d'influencer d'une manière plus ou moins déterminante, leur composition, étaient les suivantes. En premier lieu, les partisans du Bureau Politique, réunis autour d'Ahmed Benbella, revendiquaient pour cet organisme la direction des affaires du pays. Le Bureau Politique se voyait soutenu, d'une part, par l'A.L.N. des frontières qui devait bientôt constituer l'Armée Nationale Populaire et, d'autre part, par un certain nombre de willayas. Face au Bureau Politique, se trouvaient les hommes fidèles à l'ancien G.P.R.A., la willaya 3 (Kabylie) et 4 (Algérois); enfin, l'U.G.T.A. et l'U.G.E.M.A., sans prendre clairement position, se montraient plutôt favorables à l'ancien G.P.R.A. On doit préciser que ces différentes forces, réunies autour de l'ancien G.P.R.A. étaient loin d'opposer un front uni

aux partisans du Bureau Politique, et le dénouement de la crise fut rendu particulièrement difficile par l'enchevêtrement des intérêts et le jeu subtil des alliances conclues au gré des événements.

Les différentes forces en présence dont on vient de brosser un tableau sommaire, ont tenté, lors de la préparation des listes de candidats, d'obtenir, chacune en ce qui la concernait, une représentation particulière. Aussi, peut-on tirer des enseignements de l'élimination, dans les listes du 20 septembre, de candidats choisis pour les élections du 2 septembre. Des personnages dont l'attitude au moment de l'épreuve de force entre les willayas et le Bureau Politique avait paru suspecte ou attentiste furent définitivement écartés. Ce fut notamment le cas de Benyoucef Benkhedda ou de candidats qui devaient primitivement représenter les jeunes intellectuels (Messoud Aït Challal, Mohamed Harbi) ou les travailleurs, l'U.G.T.A. ayant adopté une attitude de neutralité lors de la crise, ce que le Bureau Politique interpréta comme une prise de position en faveur de ses adversaires.

Cependant, tous les opposants du Bureau Politique ne furent pas écartés des listes de candidats : Belkacem Krim, Hocine Aït Ahmed, Mohamed Boudiaf qui devait d'ailleurs démissionner de l'Assemblée, furent notamment désignés. Par là, le Bureau Politique entendait assurer une certaine représentation à ce qui était devenu l'opposition.

Au total, la procédure de confection des listes de candidats a été influencée par deux séries de facteurs. Tout d'abord, la participation à l'action révolutionnaire a constitué le premier critère des choix effectués; c'est sur la base de la notion de militantisme qu'ont été choisis les candidats. En second lieu, la position de ces derniers par rapport au Bureau Politique a été évaluée. Cela signifie que les partisans résolus du Bureau Politique ont été récompensés; mais aussi que ses adversaires, dont on pouvait penser qu'ils ne représentaient aucun courant politique déterminant, ont été, et pour cette dernière raison, écartés. Entre ces deux situations extrêmes, on assurait une place aux opposants du Bureau Politique qui, malgré leur défaite, continuaient à exprimer des forces représentatives.

Telles sont exprimées, d'une manière générale, les observations que l'on peut dégager du choix global des candidats. Il ne semble pas que l'on puisse tirer des conclusions déterminantes de l'affectation des candidats à telle ou telle circonscription. Sans doute, nombre d'entre eux n'avaient aucune attache avec le département dans lequel ils se présentaient. L'explication du phénomène est simple : la majorité des députés ont été choisis sans considération d'intérêts locaux, ce qui était de nature à renforcer, par ailleurs, le caractère national de la représentation et à dépasser les découpages administratifs ou les rivalités régionales.

Les électeurs algériens ratifièrent sans équivoque le choix des candidats qui leur étaient proposés et l'Assemblée nationale constituante se réunit pour la première fois le 25 septembre 1962. Pour la première fois aussi, étaient rassemblés des hommes et des femmes que la lutte de libération nationale avait séparés : les uns venaient de l'A.L.N., d'autres de l'extérieur, d'autres enfin sortaient des prisons ou des camps d'internement.

Les facteurs d'analyse traditionnels concernant l'origine socio-professionnelle des députés algériens ne peuvent être utilisés dans la même perspective qu'ils le sont pour les assemblées de l'Europe occidentale. En particulier, on ne pourrait tirer de conclusions intéressantes concernant les classes ou les catégories sociales dont les représentants à l'Assemblée défendraient les positions et les intérêts. En effet, le choix des députés à l'Assemblée s'est effectué sans qu'il soit tenu compte des origines socio-professionnelles des intéressés.

Ces précautions étant prises, il est cependant instructif de dégager certains caractères concernant l'âge et la profession des députés à l'Assemblée nationale. On se heurtera dans cette démarche à une difficulté majeure : de très nombreux membres de l'Assemblée sont d'anciens maquisards qui ont, du fait de leur participation à la lutte, abandonné tout lien avec la vie civile et par conséquent avec la profession qu'ils exerçaient avant 1954. D'ailleurs, pour leur majorité, ils déclarent aujourd'hui appartenir à l'Armée et ne pas exercer d'autre activité professionnelle. La situation est la même pour ceux parmi les députés qui ont été emprisonnés ou qui ont passé une partie des huit années de guerre à l'extérieur. Aussi, les constatations que nous serons amenés à établir quant à l'origine socio-professionnelle des députés n'auront d'intérêt qu'autant qu'il s'agira de dégager des perspectives d'évolution dont on peut penser qu'elles dépendront plus ou moins étroitement du milieu social dont ces députés sont issus. Par exemple, les distinctions globales entre citadins et paysans, intellectuels et travailleurs manuels — qui doivent cependant être maniées avec prudence — demeurent valables en vue d'apprécier l'influence qu'exerce le milieu social sur la personne qui en est issue ou éventuellement en vue de nous permettre de corriger, sur ce point, des idées reçues.

Sur les 194 députés, on en compte 15 d'origine européenne. L'élément féminin de l'Assemblée se monte à 10 représentantes dont une d'origine européenne.

La moyenne d'âge calculée pour 183 députés (sur 194) se situe à 39 ans. L'Assemblée est donc relativement jeune. Ce caractère est accentué par le fait que les députés âgés de 30 ans ou moins sont au nombre de 34 alors qu'on n'en compte que 20 de plus de 49 ans. Ajoutons enfin que la moitié des députés ont entre 23 et 38 ans.

Les renseignements concernant l'origine socio-professionnelle des députés sont plus difficiles à interpréter. Ils sont réunis dans le tableau suivant : militaires 18 %, professions libérales 18 %, commerçants 14 %, enseignants 12 %, cultivateurs 10,6 %, étudiants 10 %, ouvriers 7,2 %, cadres 4 %, employés 3,2 %, fonctionnaires 2,6 %.

Un élément fondamental rend difficile l'évaluation : la présence de 18 % de militaires dont beaucoup normalement devraient se répartir entre les autres catégories, l'Armée ne constituant pas en Algérie une caste bénéficiant d'un recrutement particulier ou susceptible d'une représentation propre. Toutefois, certaines données fondamentales se dégagent de ces chiffres. Il apparaît tout d'abord que la représentation nationale a des assises plus diversifiées que dans la plupart des parlements d'Europe occidentale; en particulier, les pro-

fessions libérales n'y sont pas représentées en proportion imposante. On ajoutera que les avocats, médecins ou journalistes qui exercent actuellement leur mandat de députés ont, pour la plupart, rompu toute attache avec leur milieu social. Ils ont constitué durant ces dernières années l'ossature administrative du mouvement de libération. L'observation peut s'appliquer aux étudiants qui, dans de nombreuses hypothèses, ont quitté l'Université pour participer à la lutte. Un des éléments les plus intéressants des chiffres cités est enfin constitué par la présence d'une représentation relativement importante de petits commerçants. Il est probable qu'ils constitueront l'élément le plus réfractaire aux évolutions de type radical.

Il serait faux de croire, cependant, que des groupes se soient constitués au sein de l'Assemblée sur la base de l'origine socio-professionnelle commune. Au contraire, la disposition dans l'hémicycle s'est effectuée sous l'influence de facteurs tout différents des conceptions politiques ou des solidarités sociales. Les affinités d'ordre psychologique, les amitiés contractées au cours de la lutte ont été, au contraire, plus déterminantes pour la répartition des places que les députés ont eux-mêmes choisies. La conséquence en est évidemment qu'il n'y a ni gauche ni droite, notions qui sont d'ailleurs réfutées par tous les responsables algériens dont le programme demeure la charte de Tripoli.

Ces quelques notations visaient moins à établir des constantes irréfutables qu'à dégager des impressions. Au contraire, la description des mécanismes de fonctionnement qui régissent l'Assemblée nous permettra de préciser certaines conclusions.

Les fonctions attribuées à l'Assemblée par le texte de loi soumis à l'approbation des électeurs étaient ainsi déterminées : désigner un gouvernement provisoire, légiférer, élaborer et voter une Constitution (2). Le gouvernement présidé par Ahmed Benbella a été investi le 28 septembre 1962. Précisons que le premier gouvernement de l'Algérie indépendante ne considère pas sa mission comme provisoire ainsi que l'entendait le chapitre V de la « Déclaration générale ». Il tient son autorité de l'Assemblée nationale constituante, dépositaire de la souveraineté nationale. D'ailleurs, lors de la proclamation de la République algérienne démocratique et populaire, dès la première session de la Constituante, la filiation juridique de l'Assemblée avec les organismes révolutionnaires (C.N.R.A., C.E.E. et G.P.R.A.) fut clairement établie. Le référendum d'autodétermination ne fit que ratifier une décision prise pendant la lutte par le C.E.E.; et enfin l'élection de l'Assemblée nationale n'a pas été effectuée dans le but de satisfaire aux prescriptions des Accords d'Evian — dont il n'est fait nulle mention dans la proclamation de la République algérienne — mais « à l'appel du Bureau Politique du F.L.N. ». On comprend ainsi que l'organisation politique actuelle de l'Algérie n'ait aucun caractère provisoire mais constitue à la fois le prolongement de l'action révolutionnaire et le point de départ des nouvelles institutions.

Au demeurant, la fonction législative de l'Assemblée tend à s'exercer au détriment de sa fonction constituante; par là est affirmée la volonté de

(3) Voir le texte de loi contenu dans l'Ordonnance du 16 juillet 1962 et adopté par référendum qui est publié dans la partie Documents.

l'Assemblée de constituer la source unique de la légitimité. On s'en aperçut lorsqu'elle refusa de se dessaisir au profit du Gouvernement d'une partie de son pouvoir législatif. Depuis son élection, l'Assemblée a exercé sa compétence législative en instituant une Banque Centrale dotée du privilège d'émission et adopté la loi de finances pour le premier trimestre de l'année. Elle est sur le point de discuter le Code de la nationalité et le Code des investissements.

Les chapitres VI à X du Règlement intérieur que l'Assemblée a adopté le 20 novembre dernier (3), décrivent le fonctionnement des commissions chargées d'étudier les projets ou propositions de lois soumis aux députés. Mise à part la Commission des lois constitutionnelles, il existe 10 commissions permanentes s'occupant respectivement : de la Législation, la Justice, l'Intérieur et la Fonction Publique; des Affaires Etrangères et de l'Information; de la Défense Nationale et des Forces Armées; de l'Education Nationale, la Jeunesse et les Sports; du Travail et des Affaires sociales; des Anciens Moudjahidine, des Victimes de la Guerre et de la Santé publique; des Finances, du Budget et du Plan; de l'Artisanat, du Tourisme, de l'Industrie et de l'Energie; de l'Agriculture et de la Réforme agraire; de la Reconstruction, des Travaux Publics, des Transports et des Télécommunications; des Biens Habous et des Cultes.

Toutes les Commissions à l'exception de trois d'entre elles (Défense Nationale, Agriculture, Biens Habous) connaissent de propositions ou de projets de lois intéressant au moins deux ministères ou organismes spécialisés. L'établissement des commissions avait donné lieu, d'ailleurs, à des discussions serrées, les députés n'ayant pu tomber d'accord ni sur le nombre des commissions ni sur les limites de la compétence de chacune d'entre elles.

Mais les débats les plus importants, lors de la discussion et de l'adoption du Règlement intérieur de l'Assemblée, portèrent sur le contrôle parlementaire et sur les procédures de mise en jeu de la responsabilité du gouvernement. C'est sur ce point, comme nous le verrons, que l'Assemblée défendit avec le plus de conviction ses prérogatives. Le contrôle par l'Assemblée de l'action du gouvernement s'effectue d'une manière toute traditionnelle. D'une part, les députés peuvent poser des questions écrites ou orales, avec ou sans débat. Les réponses sont faites par le Chef du gouvernement; il ne peut se soustraire à une réponse écrite que « si l'intérêt public ne lui permet pas de répondre ». D'autre part, la responsabilité du gouvernement est mise en jeu si le Président du Conseil pose la question de confiance pour obtenir le vote d'un texte, l'adoption d'un programme ou l'adhésion à une déclaration de politique générale; enfin, l'Assemblée peut renverser le gouvernement en utilisant la procédure de l'interpellation avec dépôt d'une motion de censure. Cette dernière doit être revêtue de la signature de 50 des membres de l'Assemblée. La décision de l'Assemblée est prise à la majorité des suffrages exprimés.

Cette description externe de procédures adoptées par l'Assemblée pour régir son fonctionnement et établir ses rapports avec le pouvoir exécutif est

(4) Voir le texte du Règlement intérieur adopté le 20 novembre 1962 publié dans la partie Documents.

loin de fournir des facteurs d'explication concernant la place effective assurée à l'Assemblée nationale constituante dans le système institutionnel actuel de l'Algérie. Elle ne permet pas non plus de dégager les traits dominants de son action durant ses premiers mois d'existence.

DE LA CONTESTATION MINORITAIRE A L'ADHESION UNANIME

Les institutions politiques présentes de l'Algérie sont marquées d'un caractère provisoire et destinées indiscutablement à préparer l'instauration d'une organisation constitutionnelle toute différente. L'adoption actuelle des procédures parlementaires les plus classiques ne doit donc pas faire illusion. Elle ne constitue que le moyen le plus efficace, sur le plan pratique, et le moins contestable, sur le plan théorique, pour décider l'instauration d'un système institutionnel définitif. Ainsi le recours actuel aux méthodes parlementaires de la démocratie libérale ne constitue-t-il nullement un gage des intentions qui sont celles du Gouvernement, du Parti et de l'Assemblée. Car, enfin, l'adoption d'un système empruntant plus ou moins directement au parlementarisme classique ne ferait qu'accentuer l'ambiguïté présente du régime politique de l'Algérie. Cette ambiguïté résulte principalement de la coexistence d'une Assemblée jouissant des privilèges ordinaires des parlements de la démocratie libérale, et d'un parti unique qui, dans la pensée de ses dirigeants, doit constituer le moteur essentiel de l'action gouvernementale et de la direction politique du pays.

Il est clair que cette dualité qui emprunte à la fois au fonds de la démocratie libérale et à la conception marxiste des institutions conduit à l'enchevêtrement des compétences particulières à l'une et à l'autre légitimité, à la concurrence de l'un et l'autre pouvoir. Cette contradiction peut-elle être résolue si l'on décide que les membres de l'Assemblée représentent la volonté du Parti et sont choisis par lui pour mener une action politique précise ? Cette position implique principalement que la mise en œuvre de la responsabilité du gouvernement n'est pas et ne peut pas être de la compétence de l'Assemblée. Elle suppose aussi que l'essentiel ou la totalité du pouvoir exécutif est exercé par la direction du Parti au détriment des fonctions traditionnellement attribuées au Chef du gouvernement.

L'ambiguïté actuelle du système provisoirement institué résulte des circonstances propres à l'Algérie. D'une part, l'implantation définitive du Parti et la confirmation des pouvoirs de la direction actuelle par les assises générales n'ont pas encore été réalisées. Aussi, le Parti, ou ses dirigeants, sont-ils actuellement préoccupés autant par les procédures d'encadrement, celles de la mise en place de l'appareil, que par l'élaboration d'une politique. Il est d'autre part admis par les membres de l'Assemblée qu'ils n'ont été investis de leurs fonctions que par la volonté du Parti, et que celui-ci exerce une prééminence dans l'établissement des choix politiques. Aussi, n'est-il pas étonnant que les décisions les plus importantes de ces derniers mois aient été arrêtées par le Bureau Politique du F.L.N., présentées par le gouverne-

ment à l'Assemblée et entérinées sans discussion importante par cette dernière. Il en fut ainsi pour l'adoption du budget de l'année en cours qui institue un régime d'austérité.

Cependant, l'harmonisation entre les démarches du Parti, du gouvernement et de l'Assemblée ne s'est pas faite sans hésitations ni sans tâtonnements. Le point d'équilibre actuel a-t-il été atteint parce que la direction du Parti et les membres du Gouvernement ont consolidé leur position ? Ou bien l'Assemblée a-t-elle spontanément consenti à un dessaisissement partiel de ses prérogatives ? Il demeure qu'une nette transformation dans le sens du soutien par l'Assemblée du pouvoir exécutif s'est dessinée. Les jalons de cette évolution peuvent être posés en termes arithmétiques. Le 26 septembre 1962, Ahmed Benbella est désigné, par 141 voix, comme chef du Gouvernement. Le Président désigné obtient, deux jours plus tard, son investiture par 158 voix. Le 20 novembre, l'Assemblée adopte un Règlement intérieur, dont le Gouvernement a défendu de nombreuses dispositions, à l'unanimité moins 13 voix. La politique étrangère du Gouvernement recueille, le 26 novembre, l'unanimité moins 2 voix. La politique générale obtient, le 12 décembre, l'adhésion unanime moins une voix. Enfin c'est à l'unanimité que le 30 décembre le régime d'austérité institué par la loi de finances est adopté par l'Assemblée.

La transformation de l'attitude primitive de l'Assemblée qui revenait à disputer au Gouvernement nouvellement investi certaines prérogatives et à instaurer un contrôle étroit de son action est expliqué par deux facteurs. En premier lieu, et fondamentalement, le pouvoir exécutif a consolidé son action notamment dans le domaine de l'administration du pays. En second lieu, certaines critiques se sont élevées au sein même de l'Assemblée à l'encontre des attitudes visant à restreindre l'activité du Gouvernement. On a notamment soutenu que les débats devaient s'établir et se développer dans les instances du Parti et non publiquement. Dans cette perspective, la critique ne se fera constructive que dans la mesure où elle s'exprimera par une action capable d'infléchir le terme et les étapes de la politique définie par le Parti. Or, l'Assemblée sortirait de son domaine de compétence si elle s'avisait de tracer au pouvoir politique les lignes de son action.

Quoiqu'il en soit, on peut retracer les situations les plus importantes où il apparut nettement que l'Assemblée entendait défendre l'essentiel de ses prérogatives. Les premières séances de l'Assemblée ne se déroulèrent pas sans une certaine confusion en raison notamment de l'absence d'un Règlement intérieur. Dès la première réunion, une bataille de procédure s'instaura pour décider du mode d'élection du Bureau de l'Assemblée. En réalité, derrière les disputes sur la forme, se profilaient des attitudes décidant du fond même du débat. Il s'agissait, en effet, pour les députés considérés alors comme constituant l'opposition, d'obtenir la désignation au sein du Bureau de l'Assemblée de représentants proches de leur point de vue. A la liste patronnée par le Bureau Politique et présentée par Bachir Boumaza, actuel Ministre du Travail et des Affaires sociales, furent opposées deux listes concurrentes composées de certains députés réunis autour de l'Etat-Major de l'A.N.P. Ce fut la liste soutenue par le Bureau Politique qui recueillit la majorité des

suffrages de l'Assemblée (4); mais il apparut dès ces premiers débats que quelques députés placés, à tort ou à raison, dans l'opposition et réunis autour d'Arezki Bouzida et de Hocine Aït Ahmed, étaient décidés à ne pas s'agréger au reste de l'Assemblée. Au demeurant, Hocine Aït Ahmed que l'on désignait alors — peut-être prématurément — comme le leader de l'opposition sut se poser comme défenseur des procédures respectant les droits de chacun. « La démocratie nécessite un long apprentissage », devait-il notamment déclarer; et il n'eut plus qu'à soutenir que l'Assemblée était réunie pour s'exercer à la démocratie. La démarche était habile — et le thème fut d'ailleurs repris par d'autres députés — car elle permettrait à son auteur de se poser en défenseur des droits de l'Assemblée et non pas seulement de ceux de la minorité d'opposants. La manœuvre visait finalement à réunir autour du principe de la défense de la démocratie tous ceux qui, pour une raison ou pour une autre, demeuraient hostiles au Bureau Politique.

Cependant, au cours de cette première séance, avant la désignation du Chef du Gouvernement, Bachir Boumaza déposa un projet de résolution esquissant à grands traits les contours des institutions provisoires du pays jusqu'à l'adoption par l'Assemblée d'une Constitution. Ce projet établissait une répartition des compétences entre l'Assemblée et le futur Gouvernement, celui-ci recevant notamment délégation d'une partie du pouvoir législatif reconnu à l'Assemblée. En effet, ce texte prévoyait que l'Assemblée pouvait « autoriser le Gouvernement à légiférer par voie de décrets-lois » dans les matières ayant un caractère d'urgence. En même temps, ce projet de résolution fixait les procédures de désignation et de mise en responsabilité de l'Exécutif; il décidait que l'Assemblée investirait le Chef du Gouvernement qui se présenterait après la constitution de son cabinet devant l'Assemblée. Cette seule disposition, instituant l'investiture du Président du Conseil avant qu'il n'ait constitué son cabinet et présenté son programme, ne devait pas manquer de heurter l'Assemblée dans son ensemble. En outre, la moindre contradiction de ce texte — fruit de la plus grande précipitation — n'était pas celle existant entre son intitulé (projet de résolution) et les termes de son article 6 qui en faisait une décision de nature constitutionnelle. A la séance du lendemain, le texte litigieux était retiré et remplacé par un autre qui se bornait à fixer les procédures de désignation du Gouvernement. L'échec non discutable du premier texte présenté par Bachir Boumaza marque les limites dans lesquelles l'Assemblée entend maintenir les pouvoirs et l'action du Gouvernement : à aucun moment il ne semble possible que les députés accordent un blanc-seing au pouvoir exécutif. Ils entendent demeurer les juges de sa politique.

(5) Le Bureau de l'Assemblée est ainsi constitué : Président : Ferhat Abbas (ancien président du G.P.R.A.); Premier Vice-Président : Hadj Ben Alla (membre du Bureau Politique, était emprisonné en France depuis plusieurs années); deuxième Vice-Président : Bey Ag Akhammouk (représente les populations du Sahara); troisième Vice-Président : Roger Roth (avoué, ancien membre de l'Exécutif provisoire); Premier Secrétaire : M^{me} Zohra Bitat (a participé activement à la « bataille d'Alger », épouse de Rabah Bitat, Vice-Président du Conseil), deuxième Secrétaire : Mlle Meriem Belmihoub (a participé à la lutte dans le maquis puis a été emprisonnée); troisième Secrétaire : Claude Stéfanini (médecin, a participé activement à la lutte); quatrième Secrétaire : Mouloud Bellahouane (médecin de l'A.L.N.); premier Questeur : Chérif Belkacem; deuxième Questeur : Boualem Moussaoui.

D'ailleurs, cette attitude devait se révéler plus nettement lorsque discutant les dispositions de son Règlement intérieur, l'Assemblée en vint aux procédures de contrôle exercé sur le Gouvernement. En effet, le Règlement intérieur adopté par l'Assemblée régit son fonctionnement interne mais aussi précise les rapports qui doivent s'établir entre le Législatif et l'Exécutif jusqu'à l'adoption de la Constitution. On peut donc déjà discerner des tendances qui ne manqueront pas de se confirmer lorsqu'il s'agira de déterminer d'une manière définitive le système institutionnel du pays.

La première de ces tendances, et sans doute la plus nette, a consisté pour l'Assemblée à défendre âprement, d'une part, ses prérogatives propres, et d'autre part, l'exercice du contrôle parlementaire. Par exemple, un débat que l'on peut qualifier d'inutile s'instaura à propos de la dénomination de l'Assemblée. A l'appellation primitive (Assemblée nationale constituante) certains proposèrent d'adjoindre le qualificatif de « législative ». En réalité, c'était prendre une précaution superflue puisqu'aussi bien, à la fois, le texte soumis à l'approbation populaire le 20 septembre 1962 et la lettre même du Règlement intérieur (notamment l'ancien article 108) investissaient d'une manière peu contestable l'Assemblée de la fonction législative. Ce n'est que lorsqu'il apparut que personne, et surtout pas le Gouvernement, ne songeait à discuter à l'Assemblée l'exercice du droit de légiférer que l'accord se fit sur la dénomination d'Assemblée nationale constituante. Cependant, cette solution ne fut pas acceptée avant qu'il ait été expressément précisé que l'Assemblée avait « pour mission de légiférer, de désigner le Gouvernement et de voter une Constitution ». Cette insistance à expliciter des dispositions, que la lettre et l'esprit des textes rendaient cependant claires, se retrouve sans doute à l'occasion des débats de la plupart des corps délibérants, en particulier lorsqu'il s'agit de déterminer les limites de leur compétence. Mais, en l'occurrence, il faut voir dans cette attitude la volonté de contrôler l'action du Gouvernement. Cette tendance apparut notamment lors de la discussion de trois points : les questions ne pouvant pas faire l'objet d'un débat restreint au sein de l'Assemblée; la réponse à une question écrite touchant à l'ordre public; l'interpellation avec motion de censure.

Le projet primitif de Règlement intérieur, en faveur duquel le Gouvernement paraissait s'être prononcé, établissait une liste limitative des questions ne pouvant faire l'objet d'un débat restreint; il s'ensuivait que toutes les autres questions non énumérées échappaient à cette procédure. L'Assemblée se prononça contre cette disposition, certains députés y voyant un moyen mis à la disposition du Gouvernement pour soustraire à l'examen attentif de l'Assemblée certaines questions. A la suite de la décision prise par l'Assemblée, elle est désormais seule compétente pour déterminer les problèmes qui peuvent faire l'objet d'un débat restreint.

La même méfiance à l'égard de conduites éventuelles de l'Exécutif fut exprimée par quelques députés qui entendaient supprimer ou atténuer les dispositions du Règlement intérieur prévoyant que le Chef du Gouvernement pourrait ne pas répondre à une question écrite en invoquant l'intérêt public. Sur ce problème, l'argument de la raison d'Etat fit lever les oppositions et le point de vue du Gouvernement l'emporta sur celui d'une partie de l'Assemblée.

Le débat le plus caractéristique des discussions sur le Règlement intérieur fut celui qui s'instaura lorsque furent évoquées les procédures à la suite desquelles la responsabilité du Gouvernement serait engagée. C'est sur ce point que deux conceptions s'opposèrent de la manière la plus évidente. La première peut se résumer dans la formule du Ministre de la Justice, insistant sur la nécessité d'assurer une certaine stabilité au Gouvernement : « On ne peut faire du socialisme en se référant à une Constitution bourgeoise ». L'argument s'opposait directement à ceux qui entendaient établir, d'une manière abusive, les mécanismes de mise en jeu de la responsabilité gouvernementale : d'une part, en sanctionnant les questions orales avec débat par un vote de l'Assemblée et, d'autre part, en diminuant le nombre de 50 signatures obligatoires au bas d'une motion de censure. Mais l'argument qui tendait à amalgamer les procédures de « Constitution bourgeoise » et celles assurant la prééminence du Législatif fut retourné contre son auteur, lorsque M. Ghersi, défenseur des prérogatives de l'Assemblée fit grief — sous les applaudissements de ses collègues — à la Commission du Règlement et au Ministre de la Justice de s'être étroitement inspiré de la Constitution française de 1958. En réalité, il est clair que les procédures assurant la stabilité de l'Exécutif et réglementant étroitement les mécanismes entraînant la mise en jeu de sa responsabilité, ne sont pas multiples. Un choix essentiel doit, dès l'abord, être effectué : primauté à la continuité ministérielle ou prérogatives abusives du pouvoir législatif. C'est sur ce terrain que le débat doit se placer et non sur celui, de type émotionnel, de l'emprunt à des exemples étrangers.

L'ambiguïté réapparaît donc et il faudra que l'alternative — primauté du Parti ou mécanismes classiques de la démocratie libérale — soit clairement posée. C'est probablement sur ce point que les différends apparaîtront tout particulièrement. En effet, si le Parti peut influencer l'Assemblée, la réciproque n'est pas vraie et il sera tentant pour une fraction de l'Assemblée d'opposer une fois de plus ses prérogatives aux prétentions du Parti. Il ne peut, sans aucun doute, y avoir sur ce point de conflit entre les deux sources de pouvoir. Mais la formule devra être habile qui réussira à assurer une certaine liberté d'action au corps délibérant tout en attribuant la réalité du pouvoir à la direction du Parti.

Anisse SALAH-BEY