

Le référendum sur la charte pour la réconciliation nationale en Algérie et ses textes d'application

Rafael Bustos*

L'année 2005 en Algérie a vu la mise en œuvre d'un certain nombre de réformes accueillies dans un climat optimiste par les chancelleries étrangères malgré un faible rythme d'exécution. Au cours de cette année, et dans le courant du premier trimestre 2006 s'est matérialisé l'un des axes du programme présidentiel, présenté sous le nom de « Charte pour la paix et la réconciliation nationale ». Celle-ci, avec ses textes d'application envisage de « tourner la page »¹ d'un des plus graves conflits civils survenus sur la scène internationale depuis la fin de la guerre froide.

Durant les premiers mois de l'année 2005, les spéculations sont allées bon train au sujet d'un projet de réconciliation nationale dont les rumeurs disaient qu'il serait proposé par le Président. La discrétion, pour ne pas dire le secret entourant son contenu, est allée de pair avec le refus formulé par les principaux groupes de victimes de la violence d'une amnistie générale. La société algérienne, dans sa majorité, traumatisée par une décennie de conflit civil se méfiait d'une telle initiative qui lui rappelait les manœuvres du pouvoir pour faire approuver la loi sur la Concorde civile de 1999².

Dans le même temps, le gouvernement algérien a présenté les résultats de la commission consultative sur le dossier des disparus, dite, Commission Ksentini³. Le rapport émis par ladite commission reconnaît la disparition de 6 146 personnes⁴. Néanmoins, ces disparitions sont considérées, non comme relevant d'une action délibérée de l'État, mais comme étant le résultat d'exactions individuelles commises par des agents de sécurité n'obéissant pas aux ordres de leur hiérarchie. Une telle interprétation exonère l'État en tant que personne morale de toute responsabilité pénale, en lui attribuant uniquement une responsabilité civile.⁵

Un contexte politique et économique intérieur en voie d'amélioration

* Chercheur invité, IREMAM-CNRS, ministère espagnol de l'Éducation.

Je remercie tout particulièrement Karima Dirèche et Chérif Bennadji pour leurs corrections et remarques. Je reste bien sûr le seul responsable des éventuelles imperfections de cet article.

¹ Déclarations de M. Abdelkader Messahel, ministre délégué aux Affaires africaines et maghrébines, à la presse française : « Aujourd'hui, nous voulons tourner la page », samedi 17/9/2005, disponible sur le site Internet du *ministère des Affaires étrangères de l'Algérie*, http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=05/09/17/0495550, consulté le 29-03-2006.

² Voir les chroniques des précédentes années de *l'Annuaire de l'Afrique du Nord*.

³ Cette commission consultative a été installée par le président de la République en septembre 2003. M. Farouk Ksentini, responsable à l'époque de la Commission nationale consultative pour la promotion et prévention des droits de l'Homme (CNCPPDH), a été chargé de faire des recommandations. Toutefois, il ne bénéficiait d'aucun pouvoir d'enquête. La commission a remis son rapport sur les disparus à la présidence de la République avant de s'auto-dissoudre pendant le mois d'octobre 2005. Ce rapport a été publié le 31 mars 2005.

⁴ Le nombre de disparus a été également contesté par les associations algériennes qui donnaient des chiffres qui oscillaient entre 7 120 (SOS-Disparus) et 18 000 disparus (Ligue algérienne de défense de droits de l'Homme).

⁵ La responsabilité civile de l'État peut être couverte par une indemnisation générale versée aux victimes et à leurs ayants-droit, tandis que la responsabilité pénale implique le déclenchement d'un procès contre des agents de l'État.

Depuis deux ans, plusieurs réformes économiques et institutionnelles se sont succédé dans un climat d'agitation sociale et de multiplication de grèves sectorielles. Pourtant, la situation macro-économique est en nette amélioration avec un taux officiel de chômage en baisse (17,7 % pour l'année 2004 contre 15,3 % en septembre 2005) et des réserves en devises qui bénéficient d'une hausse spectaculaire (d'environ 40 milliards US\$ en janvier à 60 milliards à la fin de l'année). L'excédent de réserves permet à l'Algérie d'alléger sa dette et au Président Bouteflika d'annoncer un plan quinquennal de relance économique visant à moderniser l'agriculture, les infrastructures et les petites et moyennes entreprises.

Dans le même temps, le climat sécuritaire s'est nettement amélioré, aussi bien sur le front terroriste que dans la gestion des révoltes kabyles. Le ministre de l'Intérieur annonçait, la première semaine de janvier 2005, « le démantèlement quasi-total » des Groupes islamiques armés (GIA) et la dislocation partielle du Groupe salafiste pour la prédication et le combat (GSPC). Parallèlement, le gouvernement et les principaux négociateurs du mouvement kabyle des *'arouch* parvenaient, le 15 janvier, à un nouvel accord renforçant le retour au calme dans la région.

Le contenu de la Charte dévoilée

Les doutes sur la portée exacte du texte et son approbation ont été rapidement levés au milieu de l'été. Dans la foulée, le projet d'une Charte de réconciliation est publié le 14 août dans le *Journal officiel* et, dans le même décret, le président convoque un référendum national, court-circuitant ainsi d'éventuels débats parlementaires ou partisans. Le délai accordé aux citoyens pour la réflexion est extrêmement bref puisque la date du référendum fixée est pour le 29 septembre.

La campagne officielle en faveur de la Charte se veut simple et accessible : elle met en avant un slogan montrant la continuité de la politique de Bouteflika en la matière⁶. Si le gouvernement insiste de son côté sur le fait qu'il ne peut y avoir d'alternative à la Charte⁷, les militants des partis et associations opposés à ce texte, victimes d'arrestations arbitraires, sont dans l'incapacité de faire valoir leurs arguments. Un seul communiqué signé par différentes associations et personnalités et appelant à rejeter la Charte, est publié dans la presse. Une telle situation contraste avec la puissance de l'appareil de propagande mis en place par le régime et qui permet au président Bouteflika d'organiser de nombreux meetings les uns à la suite des autres dans les dix *wilayas* les plus peuplées du pays.

L'actualité française a aussi permis une instrumentalisation de la loi controversée de février 2005 sur la mémoire historique française⁸, le président et le gouvernement algériens sachant habilement exploiter le sentiment national algérien. Les autorités algériennes exigent, à maintes reprises, de l'État français qu'il abroge le texte comme condition préalable à la signature du futur Traité d'Amitié franco-algérien dont la signature prévue initialement à la fin de l'année 2005 est reportée *sine die*.

« Êtes-vous d'accord ou pas avec le projet de Charte pour la Paix et la Réconciliation Nationale qui vous est proposé par le gouvernement ? », telle est la question posée aux électeurs algériens. Quant aux résultats, ils consacrent apparemment une adhésion massive des algériens au texte de la Charte : officiellement le taux de participation de 79,76 % est très élevé et le « oui » l'emporte avec 97,36 %.

⁶ « De la concorde à la réconciliation nationale, pour l'Algérie ».

⁷ Voir Laurence Thieux, « La carta para la reconciliación nacional en Argelia », *Instituto de Estudios de Conflictos y Ayuda Humanitaria*, (IECAH), disponible in <http://www.iecah.org/espanol/home.html>.

⁸ Loi de février 2005 encourageant l'enseignement des aspects positifs de la colonisation française dans les anciennes possessions françaises d'Outremer et en Afrique du Nord.

Ces chiffres sont bien évidemment sujets à caution : selon certaines informations « non officielles », recueillies à la sortie des bureaux de vote par des journalistes, le taux de participation est nettement inférieur. Bon nombre de voix s'élèvent pour dénoncer l'utilisation de vieilles pratiques électorales que l'on croyait disparues. Un observateur algérien pense que le taux de participation était inférieur à 25 % dans le bureau de vote de la capitale où il était présent. Il a d'ailleurs été contraint de quitter les locaux au moment du dépouillement des bulletins de vote⁹. À cette occasion et à la différence des élections présidentielles de 2004, aucun observateur international n'a été présent pour surveiller le processus électoral. Mais on peut tout de même formuler l'hypothèse que le vote majoritaire en faveur du « oui » est une réponse à l'extrême lassitude ressentie par la population qui veut en finir avec la violence.

Outre son préambule, La Charte est divisée en cinq parties :

1. La reconnaissance du rôle des forces de sécurité qui inclut une clause de garantie ou protection de ses agents (« nul, en Algérie ou à l'étranger, n'est habilité à utiliser ou à instrumentaliser les blessures de la tragédie nationale pour porter atteinte aux Institutions de la République algérienne démocratique et populaire, fragiliser l'État, nuire à l'honorabilité de tous ses agents qui l'ont dignement servi, ou ternir l'image de l'Algérie sur le plan international »).
2. Les mesures de consolidation de la paix (anciennes¹⁰ et nouvelles redditions et modalités de l'amnistie¹¹).
3. Les mesures d'appui à la réconciliation nationale. Elles visent surtout les bénéficiaires de la Concorde Civile de 1999 sur lesquelles pèsent encore des restrictions, les travailleurs licenciés et l'exercice de droits politiques par les amnistiés.
4. Les mesures concernant les disparus
5. Les mesures qui renforcent la cohésion nationale (principalement, les aides en faveur des familles démunies de terroristes morts).

La portée de la Charte de Réconciliation est plus large que celle de la loi de Concorde civile¹². À l'inverse, la possibilité dont disposaient auparavant les victimes ou les familles de réclamer des réparations à leurs agresseurs en cas de « révocation de la probation » (arts. 18 et 40) n'est pas retenue dans la Charte.¹³ Même le mécanisme de probation, qui suspendait provisoirement les poursuites à condition que l'individu concerné s'amende, (chapitre III) disparaît du texte. Par rapport au texte sur la Concorde civile, la Charte introduit de nouvelles dispositions concernant les forces de sécurité et évoque

⁹ Voir Meriem Ouyahia, *Le soir d'Algérie*, 30/9-1/10/2005, p. 4.

¹⁰ Les anciennes redditions concernent les membres des groupes armés qui se sont rendus aux autorités entre le 13/1/2000, date d'expiration du délai prévu par la loi de Concorde civile et le 28/2/2006, date de publication de l'ordonnance d'application de la Charte de réconciliation nationale. Ces individus, qui étaient pour la plupart déjà en liberté, bénéficient désormais de la fin des poursuites pesant contre eux (art. 4 de l'ordonnance).

¹¹ C'est-à-dire, des extinctions de poursuites judiciaires, des grâces, des commutations et des remises de peines.

¹² Dans la loi de Concorde civile, les auteurs d'actes ayant causé la mort ou l'infirmité permanente à une personne sont exclus de l'amnistie (fin des poursuites, suspension et atténuation de peines), alors que dans la Charte seuls les auteurs de massacres collectifs n'en bénéficient pas. On notera que le terme amnistie ne figure pas dans la Charte.

¹³ En ce sens, une organisation internationale de droits de l'Homme a demandé que les décisions des commissions de probations soient rendues publiques afin que les citoyens, notamment les victimes, puissent connaître l'identité de ceux qui ont été les bénéficiaires de probations. Voir les recommandations du rapport « L'impunité au nom de la réconciliation : le plan de paix du président algérien soumis au vote national le 29 septembre », *Human Rights Watch*, disponible sur le site <http://hrw.org/french/docs/2006/03/01/algeri12747.htm>, consulté le 29/03/2006.

également des mesures économiques, politiques et même des mesures d'ordre moral en appelant au pardon individuel des victimes et de leurs familles.

En revanche, la Charte n'évoque pas le désarmement des milices locales (Patriotes et Groupes de légitime défense, GLD¹⁴) qui ont opéré pendant plusieurs années dans tout le pays et qui disposeraient, semble-t-il, encore de quelques 80 000 armes.¹⁵ Ces milices, censées défendre les villages isolés, ont eu à assumer des tâches normalement dévolues à l'État. Si l'année dernière leur démantèlement a été annoncé pour renforcer la Réconciliation, il ne s'est pas encore opéré. Toutefois, un retard excessif dans la démobilisation de ces GLD, au-delà du délai imposé par la Charte, pourrait compromettre la pacification.

Durant les cinq mois qui suivent l'approbation de la Charte par référendum, période durant laquelle la maladie du Président a été rendue publique,¹⁶ le gouvernement fait adopter les textes d'application¹⁷ en vertu des attributions législatives et réglementaires du président de la République (arts. 77 et 124). Le choix de cette méthode, quelques semaines avant l'ouverture de la session parlementaire (le 4 mars), témoigne de la volonté d'appliquer rapidement et sans éventuels amendements parlementaires le corpus légal de la Réconciliation. En effet, le Parlement doit adopter ou rejeter l'intégralité du texte qui lui est proposé, ce qui, vu le rapport de forces actuel, garantit une mise en œuvre presque immédiate des mesures.¹⁸

Les effets positifs et négatifs de la Charte

Les textes d'application sont entrés en vigueur le 2 mars 2006, date à laquelle commencent les premières libérations de prisonniers estimés selon le ministère de la Justice à plus de 2 000 individus, en comptant les bénéficiaires de toutes les modalités d'amnistie. D'ailleurs, le décret relatif aux nouvelles redditions établit un délai de six mois (donc jusqu'à la fin du mois d'août 2006) afin de permettre aux groupes armés encore en fonctionnement de se rendre et de prétendre aux nouvelles mesures de pardon.

Alors qu'une des intentions affichée dans la Charte est de désarmer les derniers maquis, le GSPC a déjà annoncé son refus d'accepter le projet. Il est vrai, néanmoins, que des redditions partielles ou individuelles pourraient avoir lieu. L'élimination complète de ce groupe armé est envisagée. En plus de figurer dans la liste américaine d'organisations rattachées à al-Qaïda, le GSPC s'est fait connaître par des menaces terroristes proférées contre l'État français.

¹⁴ Ces milices locales sont mentionnées dans la Charte et ses textes d'application. D'abord, le préambule et le premier paragraphe de la Charte reconnaissent et remercient le travail des « Patriotes ». Ensuite, le chapitre six de l'ordonnance étend implicitement les bénéfices de l'immunité pénale à ces milices, par le biais de l'expression « toutes les composantes confondues » (art. 45).

¹⁵ « Quel sort pour les Patriotes? » dans *L'Expression*, 12-03-2006, disponible sur le site http://www.algeria-watch.org/fr/mrv/mrvmili/sort_patriotes.htm, consulté le 28/03/2006.

¹⁶ Le Président Bouteflika a été hospitalisé à la fin du mois de novembre 2005 à l'hôpital militaire du Val de Grâce à Paris pour y subir une opération chirurgicale. Son hospitalisation a duré 3 semaines et son état de santé a alimenté de nombreux commentaires. Un ulcère gastrique fut la raison officielle évoquée. Sa convalescence dans le Palais présidentiel près d'Alger a limité ses apparitions publiques et officielles.

¹⁷ Les textes d'application sont au nombre de quatre (4) : 1) l'ordonnance 06-01 de 27/2/2006 d'application de la Charte pour la paix et la réconciliation, c'est à dire, un texte général et les 3 décrets suivants qui développent des sections de cette ordonnance; 2), le décret présidentiel 06-95 de 28/2/2006 concernant la déclaration prévue dans l'article 13 de l'ordonnance; 3) le décret présidentiel 06-93 de 28/2/2006 relatif à l'indemnisation aux victimes de la tragédie nationale et 4) le décret présidentiel 06-94 de 28/2/2006 concernant les aides de l'État aux familles démunies éprouvées par l'implication d'un de leurs proches dans le terrorisme.

¹⁸ Voir « Algérie : Amnistie dans la précipitation » in *Risques Internationaux* n° 50, Nord-Sud Expert, 22-02-2006, disponible sur le site <http://www.risques-internationaux.com/data/SommaireRI50.pdf>, consulté le 15/03/2006.

Parmi les aspects positifs de la Charte, on notera qu'elle prévoit d'indemniser les familles des personnes disparues et de verser des aides aux familles des terroristes morts, restées sans ressources. Ces dispositions complètent les aides accordées en 1999 par le décret exécutif 99-47 du 13 février¹⁹ aux victimes du terrorisme et aux agents de sécurité blessés ou tués en service antiterroriste. Elle prévoit également la réinsertion des travailleurs licenciés pour des raisons liées au conflit ou, par défaut, des compensations monétaires. Cela suppose une reconnaissance réelle de la responsabilité partielle de l'État dans les drames vécus par la population algérienne. L'État prend aussi en charge les coûts notariaux liés à l'établissement de la déclaration d'héritage (acte de *Frédha*) et d'autres démarches aboutissant à la concession d'aides et d'indemnités.

Le principal défaut de la Charte est de fermer la porte à la clarification et aux procès judiciaires contre les auteurs des crimes et les violations de droits de l'Homme. Ce manque de transparence empêche les familles d'identifier les responsables et de connaître les circonstances des crimes commis sur leurs proches. En effet, un des textes d'application exonère les forces de sécurité et leurs agents (« tous les corps confondus ») des abus et exactions délictueux qu'elles ont commises. Le texte établit l'irrecevabilité, par les tribunaux, de toutes les plaintes ou dénonciations déposées contre eux (art. 45 de l'ordonnance)²⁰. Plus encore, l'évocation de culpabilité par d'autres moyens écrits ou visuels sera sanctionnée par des peines de prison (de 3 à 5 ans) et des amendes élevées (de 2 800 à 5 600 €) (art. 46 de l'ordonnance). En même temps, l'amnistie des auteurs de crimes individuels (ceux déclarés amnistiables) qu'ils soient en liberté ou détenus, ôte définitivement la possibilité de connaître la vérité. Quant aux crimes non amnistiables (massacres, viols et attentats à la bombe), il faut rappeler le nombre très limité de procès les concernant, ainsi que le manque d'informations se rapportant aux actes de violence. Il est finalement préoccupant de constater que les textes d'application confèrent au président les pleins pouvoirs pour prolonger les effets de la Charte, en stipulant qu'il « peut, à tout moment, prendre toutes autres mesures requises pour la mise en œuvre de la Charte » (art. 47 de l'ordonnance).

Oblitération du conflit, amnistie et/ou auto-amnistie ?

Une amnistie peut bénéficier à une catégorie de la population à la suite de changements exceptionnels, comme par exemple, la fin d'une guerre ou la chute d'un régime. Or, dans le cas algérien, il n'y a pas eu un changement brutal de situation : le passage d'une période de grande violence à un retour au calme définitif a été progressif et ne s'est pas déroulé de la même façon dans toutes les régions. Par ailleurs, les amnisties se rapportent en règle générale à des délits politiques alors que dans le cas présent ce sont surtout des délits pénaux qui sont concernés. Finalement, la Charte algérienne n'évoque pas une seule fois l'idée d'amnistie et ne reproduit nulle part ce terme alors qu'elle contient un certain nombre de dispositions la concernant. Pourquoi ? D'une part, parce que l'amnistie est une expression qui suscite la désapprobation sinon le rejet et d'autre part, parce que la Charte cherche à établir un certain équilibre en dégageant la responsabilité des forces de sécurité au même titre que celle des « terroristes ». Une exonération qui sort radicalement du cadre habituel des amnisties²¹.

¹⁹ Un des textes d'application de la Loi de Concorde civile.

²⁰ Le sentiment d'impunité est alimenté par l'article 38 de l'ordonnance 06-01 de 27/2/2006 : la concession des indemnités aux familles de disparus « exclut toute autre réparation du fait de la responsabilité civile de l'État ».

²¹ On notera cependant que ces dispositions ne sont pas sans rappeler celles formulées par les déclarations d'Évian en mars 1962.

Plusieurs objections légales ont été opposées à la Charte. Selon le droit national algérien, une amnistie doit être précédée par une qualification juridique des faits, suivie d'un procès judiciaire contradictoire dans lequel une sentence est prononcée, même symbolique.²² D'autre part, conformément à la pratique d'autres pays, les organisations internationales (AI, HRW, etc.) soutiennent que les processus d'amnistie ne peuvent pas empêcher la divulgation de la vérité ni décharger l'État de sa responsabilité de déclencher des poursuites judiciaires en cas de violations graves des droits de l'Homme.²³

En ce sens, diverses personnalités ont dénoncé la Charte comme un texte illégal d'auto-amnistie que se sont accordés certains individus agissant au nom de l'État : elle contredirait le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ratifié par l'Algérie en 1989. Pour avancer que la Charte serait contraire au droit international et qu'elle devrait être abrogée, comme l'ont déjà été les lois d'amnistie en Argentine, ils évoquent l'alinéa 3 de l'article 2 stipulant que

« les États parties au présent Pacte s'engagent à garantir que toute personne dont les droits et libertés [...] auront été violés disposera d'un recours utile, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles.²⁴ »

L'appel officiel à tourner la page et le silence imposé avant et après le référendum reflèteraient surtout la volonté délibérée du pouvoir d'oblitérer le conflit.

Conclusion

Il est encore trop tôt pour évaluer l'impact de l'application des diverses dispositions de la Charte. Les premières semaines qui ont suivi l'entrée en vigueur des différents textes ont été mal vécues par les associations de familles de victimes et de disparus qui ont vigoureusement dénoncé la Charte.²⁵ Quoiqu'il en soit, il convient de rappeler la réflexion d'un anthropologue algérien invitant à la prudence. Le pardon, nous dit-il, est un acte individuel qui implique reconnaissance et possibilité de punition. Il requiert un effort de la mémoire non pas pour oublier mais pour renoncer à régler des comptes. Ce dernier mobilise des références mémorielles collectives susceptibles de faciliter ou troubler le processus²⁶ ce qui conduit à penser que les plaies du conflit ne se refermeront pas d'elles-mêmes de sitôt.

²² Daho Djerbal, « Le référendum du 29/9/2005 pour la paix et la réconciliation. Un double déni », 3/10/2005, version anglaise disponible sur le site <http://www.mafhoum.com/press9/253P1.htm>, consulté le 22/02/2006.

²³ Laurence Thieux, *op. cit.*

²⁴ « Algérie, une amnistie qui ne passe pas », texte signé par Patrick Baudouin (avocat, président d'honneur de la FIDH), William Bourdon (avocat), François Burgat (politologue), Antoine Comte (avocat), François Gèze (éditeur), Alain Lipietz (député européen), Gustave Massiah (président du CRID), Pierre Vidal-Naquet (historien), in *Algeria-Watch*, 4/4/2006 (Une version abrégée de ce texte a été publiée dans les pages « Rebonds » du quotidien français Libération, le 4/4/2006.)

²⁵ Mais aussi par la Ligue algérienne de défense de droits de l'Homme (LADDH), quelques partis comme le FFS et des personnalités politiques algériennes ainsi que des organisations internationales de droits de l'homme. Plusieurs médias et certains partis, même en acceptant le principe de la Charte, se sont montrés particulièrement critiques à son égard. Enfin, des dirigeants du FIS à l'étranger ont condamné l'initiative tandis que d'autres, en Algérie, l'ont acceptée bon gré mal gré.

²⁶ Voir Abderrahmane Moussaoui, « Pertes et fracas. Une décennie algérienne meurtrière » en *Naqd. Revue d'études et critiques sociales*, automne/hiver 2003, n° 18, p. 133-150.