

# REMARQUES

## SUR LES ASPECTS CONSTITUTIONNELS

### DU 19 JUIN 1965

Par François BORELLA \*

La théorie constitutionnelle distingue plusieurs formes de rupture violente d'un ordre constitutionnel et de destruction des régimes politiques (1). La révolution est un soulèvement populaire organisé qui vise à renverser un régime politique et un ordre social et économique et un autre régime politique. L'insurrection est un soulèvement populaire mais spontané, inorganisé, qui vise aux mêmes buts que la révolution, mais confusément sans plan préconçu ; elle peut se transformer en révolution, mais elle peut aussi dégénérer en émeute, en mouvement anarchique de colère populaire.

Par opposition à ces phénomènes dans lesquels les masses populaires organisées ou non, jouent un rôle prépondérant, on distingue les mouvements de destruction des régimes politiques par un petit groupe d'hommes fortement organisés mettant en œuvre des forces armées spécialisées (milice, police, armée) appliquant un plan d'action prévu à l'avance.

Tel est d'abord le coup de force, ou putsch, qui est d'origine civile ou militaire (on parle alors de *pronunciamento*) et qui vise, selon un plan préparé à l'avance, à s'emparer des rouages de l'Etat, à paralyser ou éliminer les organes politiques et administratifs, et à installer ensuite un nouvel appareil politique. Le plus souvent l'ordre économique et social n'est pas mis en cause.

Le coup d'Etat, en second lieu, est au contraire l'acte violent d'une partie des pouvoirs publics contre l'autre. Il n'émane pas de particuliers ou d'agents subordonnés mais de responsables politiques et d'autorités constitutionnelles contre d'autres responsables et d'autres autorités. Le coup d'Etat ne vise généralement pas à renverser un régime politique, à

---

\* Professeur à la Faculté de Droit et des Sciences Economiques d'Alger.

(1) Dans une littérature politique relativement peu abondante voir le résumé des positions en présence et un essai de typologie dans M. PRELOT, Institutions politiques et droit constitutionnel. Paris, Dalloz.

transformer un ordre social et économique, mais à éliminer tel ou tels hommes du pouvoir pour retrouver une ligne politique dont on estime que les autorités contre qui le coup d'Etat est dirigé, se sont écartées.

Au regard de cette typologie, l'événement du 19 juin 1965 s'analyse comme un coup d'Etat. Le mouvement émane d'autorités politiques responsables (ministres, membres du bureau politique du Parti) ; il s'est appuyé dans sa réalisation technique sur l'Armée, considérée comme l'émanation du peuple et la gardienne des intérêts ; il a procédé à l'élimination de certains responsables politiques accusés d'avoir détourné à leur profit les pouvoirs qu'ils détenaient ; il n'a pas fait appel à l'action directe des masses populaires que l'on a invitées à ratifier le mouvement en demeurant calmes dans l'ordre et le travail. Enfin le nouveau régime a affirmé sa volonté de poursuivre la Révolution d'une manière plus efficace et plus authentique.

Destruction du « régime ben-belliste », Fidélité à la Révolution algérienne qui n'a pas débuté en 1963 mais en 1954, tels sont les deux traits principaux de l'événement du 19 juin 1965, que nous étudierons d'abord. Nous verrons ensuite comment l'ordonnance du 10 juillet 1965 a instauré un régime constitutionnel transitoire.

#### § 1. LA DESTRUCTION DU REGIME DE LA CONSTITUTION DE 1963 ET LA FIDELITE A LA REVOLUTION DE 1954

Le 19 juin 1965 au matin est publiée une « proclamation » par un « Conseil de la Révolution » présidé par M. Houari BOUMEDIENE qui annonce, explique et justifie l'action militaire qui vient d'avoir lieu et qui a abouti à la destitution et à l'arrestation du président de la République, de deux ministres et du président de l'Assemblée nationale.

1) *La destruction des institutions créées par la Constitution de 1963* résulte non seulement de la destitution des titulaires des principaux postes politiques (Présidence de la République et Secrétariat Général du Parti, présidence de l'Assemblée) mais aussi de l'absence de nomination de nouveaux titulaires à ces postes. Elle est nettement affirmée dans la déclaration

de M. Boumediène, président du Conseil de la Révolution, faite le 5 juillet 1965 (et publiée au J.O.R.A. du 6 juillet, p. 653 et suiv.) (1) qui affirme notamment « il importe de construire un Etat fondé sur une morale et un engagement social réel, dans le respect de nos valeurs arabes et islamiques » et plus loin : « Les institutions de l'Etat élaborées au sein d'instances légitimes, permettront à la volonté populaire de s'exprimer et de se donner une constitution conforme aux principes de la Révolution et d'où sera extirpé tout germe de pouvoir personnel ».

Enfin l'abrogation de la Constitution de 1963 est confirmée juridiquement par les considérants de l'ordonnance n° 65-182 du 10 juillet 1965 (J.O.R.A. du 13 juillet, p. 671) qui portent : « considérant qu'en attendant l'adoption d'une constitution... ».

2) Mais si les institutions sont détruites, *le fondement même du régime algérien n'est pas mis en cause.*

La proclamation du 19 juin insiste en effet largement sur les justifications de l'action menée, qui se résument en un mot : la lutte contre le pouvoir personnel, c'est à dire contre les déviations, dues à l'action de l'ex-président de la République, apportées au fonctionnement des institutions.

A cet égard une évolution très intéressante est à noter. La proclamation du 19 juin affirme (le Conseil de la Révolution) « a pris toutes les dispositions pour assurer dans l'ordre et la sécurité, le fonctionnement des institutions en place... » « les institutions du Parti et de l'Etat fonctionneront dans l'harmonie et les limites de leurs attributions respectives et cela, dans le strict respect de la légalité révolutionnaire ». Il semblait résulter de ce texte que la Constitution n'était pas en cause, mais simplement l'abus qui avait été fait de certaines de ses dispositions, en tout premier lieu l'utilisation en permanence de l'art. 59 (pouvoirs exceptionnels de crise) que le président avait mis en œuvre le 3 octobre 1963 et auquel il n'avait plus renoncé.

Mais, comme nous venons de le voir, dès le 5 juillet puis dans l'ordonnance du 10 juillet l'abrogation de la Constitution est affirmée et entérinée.

---

(1) Pour les textes cités dans cette chronique, voir la rubrique « Législation » dans ce même numéro de la Revue.

En revanche, la proclamation du 19 juin maintient avec force l'attachement du nouvel organe politique à la conception fondamentale du régime algérien : « Il va de soi que les options fondamentales sont irréversibles et les acquis de la Révolution inaliénables ». En politique extérieure ce texte déclare : « conformément aux options fondamentales du Front de libération nationale notre diplomatie qui se veut efficace et réaliste, s'inspirera sans discontinuer de tous les principes énoncés dans le Programme de Tripoli et réaffirmés par la Charte d'Alger ».

La filiation révolutionnaire, au delà de la rupture institutionnelle, est affirmée avec plus de force encore dans la déclaration du 5 juillet : « En mettant fin au pouvoir personnel le Conseil de la Révolution a rétabli la légitimité révolutionnaire. La continuité de la Révolution algérienne est assurée désormais ». Le président du Conseil de la Révolution affirme d'ailleurs, face fondamentale, une continuité qui va dans le passé au delà du régime de 1963 : « les options fondamentales contenues dans le programme de Tripoli et dans la charte d'Alger retrouvent l'esprit du 1<sup>er</sup> novembre 1954 et les conditions révolutionnaires nécessaires à leur réalisation ».

Cela se manifeste, d'après ce texte, pour toutes les « options ». Citons quelques formules :

— « Le socialisme fait partie de notre patrimoine historique... ».

— « Le socialisme verbal est mort, la construction d'une économie socialiste va commencer ».

— « Le Front de libération nationale sera un parti dynamique d'avant garde révolutionnaire,... il aura pour tâche conformément au programme de Tripoli et à la charte d'Alger, d'élaborer et d'orienter, d'animer et de contrôler, et non de gérer ou de se substituer à l'Etat ».

— « Faire de l'Etat, le véritable instrument de l'exécution d'une politique cohérente ».

— « Dans le domaine des relations internationales, la Révolution algérienne s'est inscrite dès le 1<sup>er</sup> novembre 1954 dans le cadre du vaste mouvement des peuples en lutte pour la liberté et la dignité humaine ».

Mais la fidélité à ces options s'accompagne chaque fois de l'affirmation de la nécessité de les faire entrer dans la réalité et pour cela deux notions-clefs sont continuellement répétées : *au sommet* il faut que l'Etat soit fondé « sur une morale et un engagement social réel, dans le respect de nos valeurs arabes et islamiques ». Il faut instituer un « Etat sérieux et organisé ». etc..

*à la base*, il faut plus de civisme de la part du citoyen... « le culte de la chose publique »... « du sérieux et des efforts constants » etc..

3) *Cette continuité philosophique*, le régime du 19 juin 1965 a voulu en apporter *des preuves organiques, institutionnelles*. Le Journal Officiel du 6 juillet 1965 en apporte 3 éléments :

— continuité gouvernementale. Est ainsi publié un communiqué du Gouvernement du 20 juin 1965 (J.O. p. 649) qui affirme : « souscrivant entièrement aux raisons qui ont motivé la destitution de l'ex-chef de l'Etat, le Gouvernement a pris d'importantes décisions en vue d'assurer la pleine continuité dans l'exécution des tâches de l'Etat »...

— continuité du Parti. Le Journal Officiel publie les déclarations de 7 membres du Bureau politique faites le 24 juin 1965 et le texte de la motion adressée au Conseil de la Révolution par les commissaires nationaux et les contrôleurs du Parti le 21 juin 1965. Les textes (J.O. p. 650, 51 et 52) approuvent la proclamation du 19 juin et l'action menée et engagent les militants du Parti à « demeurer à leurs postes ».

— continuité de la représentation nationale. Enfin et c'est le plus curieux, est publiée une motion « signée par les députés présents à Alger » suivie de 110 signatures nominatives (le nombre total des députés était de 138 aux termes de la loi du 25 août 1964). Ce texte « approuve l'action qui mit fin à la dictature de l'ex-président de la République, président du Conseil, secrétaire général du Parti » et « fait confiance au Conseil de la Révolution pour exercer les pouvoirs et attributions qui étaient confiés à l'ex-chef de l'Etat ». On serait tenté de penser que cette motion correspond à *posteriori* à la motion de censure prévue par les articles 55 et 56 de la constitution

de 1963. Mais il suffit de rappeler les termes de la procédure de renversement du Président, selon la Constitution pour s'apercevoir qu'il s'agit en réalité de la ratification faite individuellement par les 110 signataires d'une destitution réalisée par la force et non de l'application de la procédure de l'art. 55.

En particulier les textes exigeaient : le dépôt d'une motion de censure signée par 1/3 des députés, le vote de l'Assemblée 5 jours après le dépôt de la motion et l'adoption de la motion à la majorité absolue des députés. Si la motion est adoptée, le président doit démissionner et l'Assemblée est dissoute, mais son président exerce provisoirement les fonctions de président de la République.

Aucune de ces règles n'a été appliquée. La motion n'est pas  *votée par l'Assemblée*, celle-ci ne s'est pas réunie ; elle est signée par les députés présents. Cela est clair : l'Assemblée en tant qu'organe constitutionnel n'existe plus, mais les députés en tant que militants précédemment désignés par le Parti et investis par le vote populaire manifestent une approbation de l'action menée. Il y a cependant une incontestable contradiction entre le maintien de la qualité de député à ces hommes alors que l'organe qu'ils doivent former en se réunissant n'existe plus. Il faut donc comprendre le but de ces 3 textes. Il ne s'agit nullement de donner rétroactivement une apparence légale et constitutionnelle à la continuité d'une ligne politique à travers et au moyen de la continuité des hommes.

La composition du Conseil de la Révolution est révélatrice à cet égard. Elle manifeste la volonté de marquer l'unité de la Révolution algérienne du 1<sup>er</sup> novembre 1954 à nos jours, unité qui s'exprime d'abord dans la continuité des hommes qui ont combattu. Sur 26 membres, il y a 24 militaires ou anciens militaires (dont 4 commandants de régions militaires sur 5, 4 officiers de l'Etat major, 4 anciens chefs de Wilaya sur 5, les chefs de la gendarmerie et de compagnies nationales de sécurité, et 9 anciens officiers de l'A.L.N.).

Or, c'est précisément le Conseil de la Révolution qui est l'organe central des nouvelles institutions.

## § 2 L'ORGANISATION ACTUELLE DES POUVOIRS : LE REGIME TRANSITOIRE

Au point de vue des organes constitutionnels transitoires

un certain flottement apparaît les premiers jours ; actuellement la situation s'est clarifiée.

A cet égard, il faut considérer comme une véritable constitution provisoire l'ordonnance, prise par le conseil de la Révolution le 10 juillet 1965 (N° 65-182).

1) La motion signée par les députés confiait, nous venons de le voir, *les pouvoirs et attributions de l'ex-chef de l'Etat* au conseil de la Révolution. Il semble donc, à la lecture de ce texte, que le Conseil est un chef d'Etat collégial, organe que l'histoire et le droit constitutionnel comparé connaissent.

Dans ce rôle, le conseil de la Révolution prend 3 ordonnances (publiées au J.O. du 13 juillet, p. 670-671).

La première n° 65-180 du 22 juin 1965 décide la libération immédiate des personnes ayant fait l'objet d'une mesure arbitraire d'internement administratif entre le 1<sup>er</sup> avril 1963 et le 18 juin 1965.

La seconde n° 65-181 du 22 juin 1965 porte grâce collective des personnes condamnées, en raisons d'infractions ayant eu un rapport avec les événements politiques survenus en Algérie, à une peine privative de liberté n'excédant pas 5 années, compte tenu des mesures de grâce précédemment intervenues.

La troisième n° 65-182 du 10 juillet 1965 porte constitution du gouvernement. En réalité elle établit un régime constitutionnel provisoire, qui, en particulier, modifie complètement la place et le rôle du Conseil de la Révolution.

2) *Le régime actuel est transitoire* en vertu des considérant de l'ordonnance du 10 juillet 1965 :

« Le Conseil de la Révolution,

Vu la proclamation du 19 juin 1965,

Considérant qu'en attendant l'adoption d'une constitution, le Conseil de la Révolution est le dépositaire de l'autorité souveraine,... »

Il s'agit donc d'organiser les institutions politiques du pays pour une durée limitée mais non précisée en attendant l'adoption d'une constitution.

Des textes et déclarations ultérieures, il résulte que la fin de cette période transitoire, résultera de deux événements : d'une part et d'abord la réorganisation du Parti qui permettra de réunir un congrès authentique pour désigner les instances du Parti, ensuite l'élaboration d'une constitution, expression de la volonté populaire, conforme aux principes de la révolution, c'est à dire en particulier, d'où « sera extirpé tout germe de pouvoir personnel ».

3) En attendant, *le Conseil de la Révolution est dépositaire de l'autorité souveraine*. Que signifie cette expression ? Elle a deux sens qui se complètent l'un, l'autre.

En premier lieu, elle a un sens constitutionnel classique. Le Conseil de la Révolution est dépositaire de l'autorité souveraine signifie, à ce point de vue, qu'il n'en est pas détenteur, donc qu'il ne l'exerce qu'à titre transitoire, à charge de la remettre à celui qui en est le titulaire, c'est à dire le peuple. Autorité souveraine correspond donc à la notion constitutionnelle classique d'exercice de la souveraineté nationale par un ou plusieurs organes. Le Conseil de la Révolution exerce donc provisoirement les pouvoirs normalement dévolus aux organes élus représentant le peuple (dans la Constitution de 1963 : l'Assemblée et le Président). On voit donc ici se confirmer notre affirmation précédente selon laquelle l'Assemblée nationale pas plus qu'aucun autre organe de la Constitution de 1963, n'existe plus.

Mais en second lieu, il faut rappeler que le régime algérien n'était pas un régime classique. La souveraineté nationale appartenait bien au peuple, mais celui-ci l'exerçait (art. 27) par ses représentants à une Assemblée nationale, proposée par le Front de Libération Nationale. Autrement dit le F.L.N. était le canal obligatoire de l'expression de la souveraineté du peuple (1). Le problème se pose alors : le Conseil de la Révolution remplace-t-il le Parti dans ce rôle ? Hérite-t-il aussi des attributions du Parti ? La réponse est oui. Le Conseil de la Révolution est incontestablement, et transitoirement jusqu'à la tenue du congrès du Parti, l'organe qui remplace les instances

---

(1) Cf. F. BORELLA. La constitution Algérienne. Un régime constitutionnel de gouvernement par le parti, dans cette revue, Janvier 1964, n° 1, pages 51-80.



supérieures du Parti : Comité central, Bureau politique, Secrétaire général.

La pratique suivie depuis le 19 juin corrobore cette interprétation. Ni le Comité central, ni le bureau politique n'existe plus. La seule instance supérieure du Parti est le Secrétariat exécutif. Le titre de cet organe est clair. Ce n'est pas un organe de décision mais de préparation et d'exécution des décisions prises par le Conseil de la Révolution ; que cet organe joue, en pratique, un rôle important ne change rien à la règle que les décisions relèvent du Conseil de la Révolution. D'ailleurs, les anciens membres du Bureau politique qui ont approuvé l'action du 19 juin, se retrouvent au Conseil de la Révolution dont est membre le secrétaire exécutif du Parti.

Il serait donc inexact de croire que la création et le rôle actuel du Conseil de la Révolution aboutissent à une remise en cause de l'existence et du rôle d'un Parti unique dans le régime algérien, ce que confirme d'ailleurs les décisions prises par le Conseil de la Révolution lors de sa réunion du 15 au 30 novembre 1965. La décision du Conseil de la Révolution précise par exemple : « Le Parti est la première institution du pays, celle qui exalte et qui guide le pouvoir créateur du peuple » et prévoit un certain nombre de mesures précises concernant la réorganisation du F.L.N. (Voir El Moudjahid du 2 décembre 1965).

4) *Le Gouvernement formé le 10 juillet 1965 est dirigé par un chef*, président du Conseil des Ministres et président du Conseil de la Révolution. Il faut donc en conclure que le Chef du Gouvernement est en même temps Chef de l'Etat. La pratique juridique et diplomatique est en ce sens (1).

5) Le Gouvernement, aux termes des articles 5 et 6 de l'ordonnance, « dispose par délégation du Conseil de la Révolution des pouvoirs nécessaires au fonctionnement des organes de l'Etat et à la vie de la nation ». Cette formule large est précisée par l'art. 6 qui prévoit « les mesures édictées par le Gouvernement sont prises selon la matière, sous forme d'ordonnances ou de décrets ». Cette disposition signifie que le

---

(1) par exemple, les Ambassadeurs Algériens sont accrédités par lui et les Ambassadeurs étrangers auprès de lui.

*Gouvernement est titulaire, provisoirement, du pouvoir législatif.* L'ordonnance en effet dans la courte tradition constitutionnelle algérienne, et plus généralement en langue française, est une mesure de nature législative. L'expression « selon la matière » est apparemment plus difficile à interpréter. Il n'y avait point en effet de matière législative fixée par la constitution de 1963 et conséquemment pas de répartition constitutionnelle des affaires en matière législative et en matière réglementaire. Il faut donc interpréter l'expression dans le sens habituel. Est une matière législative toute question qui a été, avant le 10 juillet réglée par une loi ou par une ordonnance, et inversement pour les matières réglementaires. Les ordonnances prises depuis le 10 juillet par le Chef du Gouvernement en Conseil des Ministres sont en ce sens. Mais il est certain qu'une difficulté risque de surgir pour des questions réglées précédemment par des décrets dont la nature, réglementaire ou législative, n'est pas précisée (en particulier les décrets dits historiques de mars 1963 sur l'autogestion). Il nous semble incontestable que ces décrets pris dans des conditions juridiques très particulières, qu'il n'est pas possible d'étudier ici, ont une valeur législative, ne serait-ce que parcequ'ils aboutissent à modifier des lois.

6) *Enfin, le Gouvernement est subordonné au Conseil de la Révolution.* L'art. 3 précise qu'il « exerce ses fonctions sous l'autorité et le contrôle du Conseil de la Révolution », expressions particulièrement fortes qui rappellent les formules traditionnelles du pouvoir hiérarchique et du pouvoir de tutelle administrative. « Le remaniement total ou partiel du Gouvernement est décidé par le Conseil de la Révolution par voie d'ordonnances conciliaires », c'est à dire prises par le Conseil, pour les distinguer des ordonnances prises par le Gouvernement.

Au surplus, les ministres, précise l'art. 1, sont responsables individuellement devant le Chef du Gouvernement, et collectivement devant le Conseil de la Révolution. La seconde proposition de ce texte (responsabilité collective) n'ajoute rien à l'art. 3 ; serait en effet erronée l'interprétation selon laquelle le Conseil de la Révolution ne joue à l'égard du Gouvernement que le rôle d'une Assemblée parlementaire classique. Il s'agit bien plus que d'un contrôle parlementaire, d'un système de

gouvernement conventionnel ou d'assemblée, parfois appelé système de l'exécutif dépendant dans la théorie constitutionnelle.

En revanche la première proposition du texte (responsabilité individuelle) est plus importante. Elle signifie que le Chef du Gouvernement peut renvoyer ou révoquer tel ou tel Ministre (mais pas tous) ; en une telle hypothèse, seul le Conseil de la Révolution peut procéder au remplacement du ministre révoqué. La disposition est logique : le Chef du Gouvernement est en même temps Président du Conseil de la Révolution.