

LES ASPECTS JURIDIQUES DE L'AVANT PROJET DE REFORME AGRAIRE ALGERIENNE

Par Jean-Maurice VERDIER.*

L'important document mis au point au cours du mois d'août 1966 par la Commission Nationale du F.L.N. mérite l'attention et suscite l'intérêt du juriste autant et plus peut-être que de l'économiste. Divisé en quatre parties qui développent les principes généraux posés dans une introduction claire et concise, ce programme à l'allure de charte, définit avec suffisamment de précision les voies juridiques de la « Révolution agraire » tel est son titre pour qu'une analyse juridique puisse en être faite. D'autant plus que dans toute réforme agraire, qu'elle soit simple « réforme » ou se veuille « révolution » (1), l'aspect juridique est nécessairement premier : une action purement économique et technique dans le domaine agricole n'implique pas nécessairement une transformation des modes d'appropriation ni même d'exploitation du sol ; un changement, voire un bouleversement des structures foncières a une autre portée sociale ; il implique un choix politique qui exprime précisément la transformation des institutions foncières ; il suppose qu'a été posé le *problème agraire*, dont la phase de l'avant-projet dit fort bien qu'il est « celui des structures de la propriété foncière et du mode d'exploitation des terres », c'est-à-dire d'un moyen essentiel de production, le plus important dans un pays d'économie principalement agricole.

Aussi n'est-il pas besoin d'insister sur l'importance de ce texte, bien qu'il concerne la réforme agraire en général, c'est-à-dire essentiellement les zones de culture courante, et ne traite pas de questions agraires spécifiques comme celles que posent les zones de parcours, les zones forestières et les régions

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

(1) Cf. P. George « Universalité et diversité du problème de la réforme agraire », *Revue de Droit Contemporain*. Décembre 1959, p. 5 et suiv.

sahariennes. Pour ces dernières du reste, a été élaboré un projet plus récent qui, conforme aux dispositions de l'avant-projet général ici étudié, tient compte des problèmes techniques spécifiques dus à la culture du palmier et à l'importance particulière de la distribution de l'eau.

L'objet de cette étude est donc de dégager les aspects institutionnels de la révolution agraire projetée, en les « situant » dans leurs objectifs politiques, sociaux et économiques ; l'analyse se veut « neutre » et objective, même si elle entend ne pas exclure des comparaisons souvent éclairantes.

Les objectifs de la révolution agraire sont définis dans le préambule qui est d'ailleurs plus un condensé ou un sommaire qu'une introduction et où sont exposés les « principes fondamentaux de la révolution agraire ». L'inspiration générale est claire : c'est le *socialisme*. Le terme même de « *révolution agraire* », préféré à celui de « réforme agraire », est révélateur, même si les auteurs du texte n'ont pas eu en vue la distinction maintenant classique entre les deux termes (2) ; la révolution agraire est présentée dès le départ comme une des bases du développement du pays et comme un élément essentiel de la révolution tout court engagée par l'Algérie « en vue de *l'édification de la société socialiste* ». Au surplus, référence expresse est faite à la charte de Tripoli et à celle d'Alger dont l'orientation socialiste a été analysée dans cette revue (3). En dehors même de cette double explication, le doute ne serait d'ailleurs pas permis ; la révolution agraire annoncée dans l'avant-projet est à la fois *sociale et économique*, axée non seulement sur l'élimination du sous-emploi et l'augmentation de la production, mais aussi sur la promotion du paysannat et son intégration complète dans le processus de développement, en particulier dans le secteur traditionnel jusqu'ici encore peu touché par les conséquences de la décolonisation. Cette promotion sociale du monde rural est même présentée comme l'« objectif final » de la révolution agraire, ce qui ne laisse aucun doute quant à la primauté des considérations d'ordre social sur les préoccupations de caractère proprement économique.

(2) Cf. P. George op. cit. Loc. Cit.

(3) Cf. cette *Revue* n° 3 de l'année 1964, p. 57 et suivantes.

Aussi les deux grandes opérations qui motivent l'essentiel des développements de l'avant-projet et sont on y reviendra indissociables, la « récupération des terres » d'abord, la redistribution et l'organisation de leur gestion ensuite, présentent-elles quatre caractères inscrits en filigrane tout au long du texte.

1°) La révolution agraire est d'abord une *œuvre de justice* et cette orientation, nettement prédominante dans la première phase, transitoire, de « récupération » des terres, demeure présente dans l'opération de distribution. Elle explique beaucoup de principes directeurs de la révolution agraire. D'abord, la recherche du retour ou de l'affectation de la terre à ceux qui la travaillent et se trouvent au surplus l'avoir collectivement libérée de l'emprise étrangère par leur participation à la lutte de libération nationale, et, parmi ces conséquences, la priorité donnée aux anciens moudjahidine. Ensuite l'abolition de la grosse propriété en faveur des paysans dépourvus de terre, alors que les petites et moyennes propriétés échappent à toute mesure de récupération. En outre les minima dimensionnels des propriétés maintenues, en vue d'assurer aux agriculteurs un revenu comparable à celui des membres de la fonction publique, et aussi le rapport annoncé entre l'étendue des exploitations affectées au titre de la distribution et le nombre des affectataires collectifs, afin de procurer à ces derniers un revenu à long terme comparable à celui des travailleurs des secteurs favorisés. Enfin et surtout du point de vue juridique - le *maintien de la propriété privée foncière, limitée mais non abolie* dès lors que le titulaire justifie son droit par l'exercice effectif de la fonction économique de producteur direct, ainsi que l'indemnisation au cas d'expropriation. A quoi il faut ajouter la préoccupation de faire bénéficier à titre égal de la réforme agraire les paysans des régions les plus pauvres en terres et de manifester ainsi la solidarité nationale.

Bref, au nom d'une juste égalité, c'est d'abord la promotion d'un paysannat qui est recherchée, parce que ce milieu social apparaît collectivement défavorisé par rapport aux autres.

2°) Mais cette opération justicière et égalitariste se veut aussi *œuvre de rationalité* dans ses divers aspects, en particulier du point de vue économique. Les auteurs de l'avant-projet n'ont pas ignoré que « toute problématique de la réforme

agraire ne peut pas ne pas tenir compte au départ de cette tension qui se manifeste entre son aspect politico-social et son aspect économique » (4). Leur *réalisme* s'exprime à cet égard dans des formules exemptes de toute équivoque. Elles concernent d'abord le sort de la *propriété* des terres récupérées : celle-ci est *transférée à l'Etat de manière définitive*, la redistribution ne s'opérant qu'en « exploitation » et non en propriété. Autrement dit la réforme agraire, tout en maintenant le désir de propriété privée, en restreindra l'étendue de manière appréciable. Il s'agit là d'une différence notable avec les réformes foncières, souvent profondes, effectuées en Tunisie, au Maroc et en Egypte, où la récupération a prélué dans l'ensemble à des attributions de lots de propriété privée.

Mais ce réalisme se manifeste aussi à propos des règles de récupération et d'affectation des terres et de leur mise en pratique. Pour les premières, il s'exprime en particulier au sujet des critères de limitation de la propriété qu'on a voulu adaptés et variables selon les régions, la pluviométrie, la qualité des terres, la nature des cultures, et surtout pour la dimension des unités d'exploitation redistribuées, dont il est clairement dit qu'« elle ne pose pas de problème agraire » mais « seulement un problème agricole technique et qui est le suivant : quelles sont les dimensions optimales à donner aux exploitations collectives afin que les conditions de la gestion et de la production soient les meilleures possibles ? ». De même, si le nombre des affectataires doit être le plus grand possible, dans un souci de justice, « il ne faut pas que les opérations agraires se traduisent par une paupérisation du secteur de la réforme, car celle-ci doit constituer un progrès et non une régression ». Nul doute que la même préoccupation soit un des motifs de l'intervention d'organes nationaux et départementaux au-dessus des organismes communaux, afin que « les mesures prises dans les diverses communes soient homogènes entre elles et ne dévient point des principes et des règles posés dans le texte agraire ».

Quant à la réalisation, il est à plusieurs reprises annoncé qu'elle sera *progressive* et graduelle, affectant d'abord les

(4) R. Barre Comment, dans quels cadres et suivant quelle variations, le problème se pose-t-il ? in « Réformes agraires et développement ». *Revue Développement et Civilisations* n° 22 juin 1965, p. 4.

propriétaires absentéistes, puis les grosses propriétés en allant des plus « riches » aux autres, avec la *souplesse* nécessaire dans l'application des mesures concrètes sans transaction avec les principes essentiels, chaque étape permettant de « faire le point des réalisations, des réussites et des erreurs » de manière à rectifier les solutions « en fonction des résultats pratiques obtenus ». Mais on insiste tout autant sur la *continuité* des étapes impliquées par leur progressivité, en particulier entre les deux grandes opérations agraires, la récupération des terres et leur distribution, ensemble qui « constitue un tout indissociable, toute récupération de terres postulant leur redistribution ». Le réalisme rejoint ici le dynamisme même de la révolution agraire, liquidation d'un passé conditionnant la construction d'un avenir qui en est la raison d'être.

3°) Rien d'étonnant alors à ce que cette œuvre d'envergure soit voulue *collective*, et là encore à plusieurs égards. Non seulement dans son aboutissement et sa perpétuation, puisque, « les terres de la réforme agraire » seront en principe exploitées en autogestion ou en coopération et que le mode d'exploitation collective devra servir de moteur au développement général de coopération sur l'ensemble des terres et notamment sur celles du secteur traditionnel. Mais tout autant par le cadre dans lequel se réalisera la révolution agraire, celui de la commune, « cellule de base de la révolution », « noyau vivant de toute activité collective », qui permet la *participation directe* des paysans aux opérations et facilite l'adaptation des mesures agraires à la diversité des situations concrètes, donc leur efficacité, de sorte que les conseils communaux seront les chevilles ouvrières des réalisations agraires et disposeront « de la plus large initiative possible ». Loin de venir d'en haut, d'être « parachutée » par les pouvoirs publics, la révolution agraire doit être une œuvre de masse.

4°) A tous les titres elle apparaît enfin comme une tâche *nécessaire*. Elle n'est pas tout parce qu'elle ne peut à elle seule supprimer le sous-emploi sans l'action complémentaire de l'industrialisation. Mais elle constitue un élément primordial de ce tout qu'est la révolution engagée par l'Algérie pour l'édification d'une société socialiste. Elle a même l'importance d'un « *préalable* » pour le développement général de l'Algérie : en effet, dans la phase du démarrage de l'économie algérienne,

l'agriculture a un rôle majeur à jouer non seulement pour réduire le sous-emploi des masses rurales déshéritées, mais aussi pour dégager des « possibilités accrues de développement dans les autres secteurs d'activités ». A cette fin, devra être recherchée l'amélioration des techniques de production, des possibilités de crédit et des conditions de la commercialisation des produits agricoles ; or « ces actions ne seront efficaces que dans la mesure où l'on aura *au préalable* apporté une solution au problème des structures de la propriété foncière et du mode d'exploitation des terres », c'est-à-dire au problème agraire.

L'équilibre ainsi établi entre les préoccupations de justice et d'efficacité, d'égalité et de rationalité, domine les deux grands ensembles d'opérations qui, réunies, réalisent la révolution agraire : la récupération des terres et leur distribution en gestion organisée. Chacune de ces phases mérite d'être définie, par référence aux indications très précises que donne déjà l'avant-projet. Mais du point de vue juridique, il apparaît que deux traits généraux dominent les techniques inventoriées par l'avant-projet et qui vont être brièvement exposés dans les développements qui suivent : d'une part, le *maintien de la propriété privée*, limitée dans son contenu et sa superficie, et par conséquent partiellement transférée à l'Etat, mais non abolie, de sorte qu'il importe d'abord d'envisager les modifications des structures de la propriété foncière (I) ; d'autre part, l'orientation de la redistribution vers une *exploitation collective généralisée*, appelée à déborder largement le domaine des « terres de la réforme » et dont résultera une transformation des structures de l'exploitation de la terre (II), laquelle comme la « récupération » des terres, sera l'œuvre d'organes spéciaux adéquats (III).

1. — LA REFORTE DES STRUCTURES DE LA PROPRIETE FONCIERE

La deuxième partie de l'avant-projet, dont elles sont l'objet, porte un intitulé qui ne doit pas faire illusion : la « récupération des terres » n'est pas leur réintégration dans le patrimoine national, laquelle se trouve déjà réalisée depuis que les terres appartenant à des étrangers ont été transférées

à l'Etat algérien (Dec. 1^{er} octobre 1963) et placées pour la plupart sous le régime de l'autogestion. Il s'agit en réalité, comme l'indique le texte, de « faire disparaître toute forme de propriété dont le maintien est incompatible avec les exigences de la Révolution », c'est-à-dire pour reprendre l'expression d'un des sous-titres, d'une « refonte des structures agraires », qui s'effectuera principalement par la limitation de la propriété. Principalement, car les terres « indûment acquises » devront elles aussi être récupérées au titre de la liquidation des « séquelles du colonialisme » et en vue de « moraliser la propriété du sol en écartant celle qui s'est constituée par la trahison et la corruption ». Des terres appartenant à des Algériens seront ainsi nationalisées, et sans indemnités. Nul doute que l'imprécision juridique des critères ainsi posés appellera des définitions précises dans les textes ultérieurs, de manière à écarter l'arbitraire auquel ils pourraient donner lieu.

Ce cas particulier mis à part, la technique employée est celle de la limitation de la propriété. On l'a déjà dit, elle implique le *maintien de l'appropriation privée*, dans les nouvelles limites fixées. Le texte insiste sur ce point et la deuxième partie de l'avant-projet commence par une phrase au caractère lapidaire qui a presque l'éclat d'une devise : « notre révolution agraire ne portera pas atteinte à la propriété foncière en soi » ; et plus loin il est dit que « le principe de la limitation de la propriété implique en soi le respect du droit de propriété ». C'est pourquoi, dès lors qu'il ne s'agit pas de bien indûment acquis, toute expropriation ouvre un *droit à indemnisation* assurée et garantie par l'Etat, calculée en fonction de la valeur du bien au jour de l'expropriation ; le fait que le paiement en est prévu, comme en Egypte, en bons du Trésor, nominatifs et non mobilisables pendant quinze ans, ne change rien au principe.

Quant à la *limitation de la propriété*, technique fondamentale et chronologiquement première de la refonte des structures agraires, elle est en réalité *double*. Certes à travers elle l'avant-projet vise la restriction *en étendue* ; mais en prévoyant la récupération non seulement des terres « excédentaires », mais de celles non exploitées directement par leurs propriétaires, le texte pose une limite de caractère juridique, *l'obligation*

d'exploiter soi-même. Dans les deux cas du reste, l'application de la limitation aboutit à un *transfert de propriété* au profit de l'Etat, dont l'éventualité est assortie de sanctions juridiques préventives.

A. — *La limitation en superficie ou quantitative* de la propriété poursuit un double but : d'abord et dans l'immédiat *l'abolition de la grosse propriété*, génératrice d'un déséquilibre social (environ 25000 propriétaires possédant quelques trois millions d'hectares, soit 120 hectares en moyenne chacun, contre 600.000 fellahs disposant en moyenne de 7 hectares chacun) qu'il s'agit d'atténuer sinon de faire disparaître, de sorte qu'il est posé en principe que « la grosse propriété sera donc *immédiatement* abolie en tant que telle » par les textes de réforme agraire : ensuite et à plus long terme la libération d'une quantité appréciable de terres permettant non seulement une redistribution, mais une gestion organisée et collective conforme aux orientations politiques générales et aux exigences techniques de la mise en valeur.

1. — L'avant-projet s'attache donc déjà à fixer les *critères* de limitation ; il rejette catégoriquement le système de la détermination uniforme d'une superficie-limite pour l'ensemble du territoire et opte pour une *fixation différenciée* de celle-ci selon la nature des terres et des cultures, la pluviométrie, les possibilités d'irrigation, etc..., dans un souci de justice et de rationalité à la fois. De sorte que le critère retenu est celui du « *revenu annuel maximum* auquel peut légitimement prétendre une famille paysanne », déterminé par référence au *revenu-plafond annuel* fixé par l'Etat depuis 1963 pour les hauts-salaires, base de calcul de toute limitation de revenu dans n'importe quelle branche d'activité. Par suite la superficie-limite, variable selon les régions, le climat, les terres et les cultures sera obtenue en déterminant dans chaque cas particulier la surface produisant « en année moyenne un revenu net égal au revenu plafond annuel dans la fonction publique ».

En principe, aucune dérogation n'est prévue, pas même pour charges familiales ; la raison principale en est qu'une mesure relative aux structures foncières ne doit pas « être accomplie en fonction d'éléments variables et contingents comme l'est la situation de famille d'un individu ». Par conséquent, les enfants à charge ne donnent pas droit à un

supplément de superficie. Toutefois, il est fait exception à la règle en faveur des « enfants mariés, *installés* sur l'exploitation et lui *consacrant leur activité* », qui ont ainsi la qualité de producteurs et de collaborateurs permanents du père et qu'il convient d'encourager à se maintenir sur la terre qu'ils travaillent. La préoccupation du maintien à la terre n'est donc pas absente. Le supplément accordé sera égal pour chaque enfant à la superficie du lot individuel de terres redistribuées dans le cadre de la réforme agraire (cf infra II), mais, afin d'empêcher le maintien de la grosse propriété à la faveur des situations de famille, les suppléments ne pourront en aucun cas, quel que soit le nombre des enfants, porter la superficie globale à plus de 150 % de la superficie-limite.

2. — *La technique* juridique de réalisation de la limitation est l'*expropriation* des superficies excédentaires ; avec indemnisation en bons du Trésor. Le choix des parcelles à exproprier sur chaque propriété incombe à la puissance publique (cf. infra III) mais il a fallu prévoir le cas où une propriété constituant une unité de production, les constitutions techniques de son exploitation interdisent son démembrement : alors l'expropriation porte sur l'ensemble, le propriétaire recevant le plus près possible de son ancienne propriété la part des terres redistribuées à laquelle il a droit au titre de superficie-limite. Les exigences technico-économiques sont ainsi préservées.

B. — *La limitation* en quelque sorte *qualitative* de la propriété, d'une tout autre portée juridique, résulte de la récupération des terres que leurs propriétaires n'exploitent pas directement, qui n'appartiennent pas à ceux qui y résident et les cultivent eux-mêmes, seuls ou avec l'aide de membres de leur famille ou d'une main-d'œuvre extérieure limitée. Au cas d'indivision, l'indivisaire non exploitant est privé de ses droits. Et toute personne morale autre qu'autogérée ou à caractère public est exclue de la catégorie des exploitants directs. Il ne fait pas de doute que la menace d'expropriation avec indemnité qui pèse sur tout propriétaire qui n'exploite pas directement contient, si elle est permanente et le texte le laisse penser, une *condition nouvelle* du droit de propriété portant sur des terres à vocation agricole : *l'exploitation directe*, dont la disparition crée aussitôt la possibilité d'une expropriation.

Cette véritable limitation du droit de propriété réalise en soi du point de vue juridique une double modification des structures foncières beaucoup plus profonde que la limitation en étendue ; elle affecte le contenu même du droit, dont deux éléments essentiels, se trouvent transformés. Non seulement elle fait disparaître l'*aspect négatif* de l'« *usus* » et du « *fructus* », qui laissent au propriétaire la faculté de ne pas se servir de la chose ou de ne pas en tirer de fruits ; car il est vraisemblable que celui qui n'exploite pas du tout, ni par lui-même ni par l'intermédiaire d'autrui, sera passible d'expropriation. Mais elle interdit aussi l'exploitation par autrui, forme jusque là courante de l'exercice du fructus dans la conception classique du droit de propriété. Une *obligation nouvelle* pèse ainsi sur tout propriétaire, celle d'exploiter et d'*exploiter lui-même*. De simple faculté, l'exercice de certains éléments du droit de propriété devient ainsi devoir, et par là se trouve accusée sa fonction sociale. Cette altération du droit de propriété tel que nous l'a légué la conception romaine va donc beaucoup plus loin que l'obligation de culture imposée aux propriétaires en temps de pénurie dans certains pays, notamment en France pendant la deuxième guerre mondiale (où elle fût d'ailleurs peu appliquée). Elle renoue avec la conception musulmane selon laquelle c'est la mise en valeur qui crée et maintient le droit de propriété. Elle rejoint aussi les obligations imposées dans d'autres pays par certaines législations de réforme agraire (Tunisie : lots de terres collectives ; Maroc : lots de terres domaniales). Elle annonce du reste l'obligation d'exploiter qui sera faite aux bénéficiaires des opérations de redistribution de terres récupérées (cf infra II).

Quelques exceptions sont prévues en faveur de certaines catégories de personnes physiquement incapables de travailler elles-mêmes la terre (invalides de guerre, veuves, mineurs), auxquelles on appliquera bien entendu la limitation de superficie. De même les propriétés trop petites pour une récupération utile ne seront pas touchées.

C. — La double limitation nouvelle de la propriété se traduit par un *transfert de propriété au profit de l'Etat*, consécutif à l'expropriation. Afin d'empêcher les manœuvres destinées à faire échapper des terres aux mesures d'expropriation, par exemple en démembrant fictivement des pro-

priétés susceptibles par leur importance d'être touchées par la limitation des superficies, l'avant-projet pose le principe de la *nullité* des opérations de transfert effectuées depuis l'indépendance à cette fin, sauf celles qui découlent des successions. Sur ce point, des précisions techniques seront à l'évidence nécessaires pour éviter les annulations arbitraires. En outre, il est prévu que les textes agraires fixeront les conditions de l'*apurement* des droits grevant les terres récupérées.

Mais le transfert ainsi opéré ne l'est qu'en vue d'une distribution en jouissance et d'une exploitation collective organisée. Aussi les terres récupérées sont-elles affectées à un *Fonds National de la Réforme Agraire*, dans lequel elles sont d'ailleurs appelées à demeurer puisque on le verra (infra II) la redistribution ne changera pas leur nature juridique. Ici s'affirme déjà l'originalité de la réforme agraire en Algérie par rapport à ses sœurs du Maghreb, où l'appartenance à l'Etat n'est qu'un passage entre la récupération et la redistribution (Tunisie, Maroc, Egypte). Le texte indique donc nettement que « les terres du Fonds National seront et demeureront la *propriété de l'Etat* », mais qu'« elles *échappent au domaine ordinaire de l'Etat* et aux règles de la législation domaniale ».

Cette dernière précision contient deux règles en définitive. D'une part les terres de la réforme agraire tout en appartenant à l'Etat ne feront pas partie de son domaine privé mais d'un « patrimoine » à part qui constituera le Fonds National de la Réforme agraire. On assiste ainsi à un *dédoublement du patrimoine de l'Etat*, d'autant plus digne de remarque que la nouvelle masse est appelée à être considérable. Le Fonds comprendra en effet, non seulement les anciennes terres de colonisation déjà récupérées, « secteur socialiste de l'agriculture », les terres à récupérer en vertu des mesures de réforme agraire, mais aussi les actuelles terres domaniales et communales à vocation agricole, les terres biens publics ou habous privés destinées à des œuvres telles que Zaouias et Marabouts, les terres habous familiaux excédant les superficies-limites ; seules les terres de parcours échappent aux mesures agraires en raison de leur utilisation collective déjà conforme aux objectifs de la révolution agraire.

D'autre part, ces terres nombreuses seront soumises à un *régime juridique spécifique*, que définira la législation agraire, mais dont on apprend déjà qu'il comportera l'interdiction de toute transaction, en particulier l'*inaliénabilité*, aussi bien par les administrateurs de l'Etat que par les affectataires, seul le pouvoir politique suprême étant habilité à modifier exceptionnellement leur affectation. Mais ce sont surtout les conditions juridiques de l'exploitation et de la gestion qui feront l'originalité du régime des terres du Fonds National ; l'avant-projet renvoie à cet égard à la législation relative à l'auto-gestion et à la coopération, marquant bien une fois de plus que la refonte des structures foncières n'a sa pleine signification que dans la perspective de la redistribution et de l'organisation de l'exploitation collective.

II. — LES NOUVELLES STRUCTURES DE L'EXPLOITATION COLLECTIVE DES TERRES

Spécifique par la profonde transformation de la propriété qu'elle réalisera, la révolution agraire projetée l'est encore davantage par le résultat auquel elle tend, l'exploitation collective et organisée de la terre. La troisième partie de l'avant-projet commence du reste par un rappel essentiel : l'ensemble récupération-distribution constitue un « tout indissociable » et il ne devra y avoir « aucune discontinuité entre les deux opérations ». La distribution sera donc préparée pendant la procédure d'expropriation, dont elle ne modifie pas l'effet juridique relatif à la propriété qui, on l'a vu (supra I C) restera à l'Etat. L'intitulé est du reste quelque peu trompeur : La « distribution » n'est l'objet que d'une partie des développements, qui concernent aussi les modes d'exploitation auxquels la révolution agraire doit permettre de parvenir. C'est du couple formé par les deux objectifs de celle-ci, l'immédiat, la redistribution, et le plus lointain, l'exploitation collective, que naîtront les nouvelles structures de l'exploitation de la terre. D'autant plus que la première ne concerne que les superficies « récupérées », alors que la seconde a un domaine beaucoup plus vaste et doit affecter l'ensemble des terres.

A. — *La redistribution des terres de la réforme agraire.*

Suite logique de l'opération de « récupération », la distribution des terres expropriées mérite d'être bien comprise

et le texte s'emploie à dissiper toute équivoque. La distribution ne concerne en effet que l'exploitation et ne « porte pas, bien entendu, sur le droit de propriété » ; les terres « ainsi redistribuées demeureront dans le Fonds National de la Réforme Agraire la *propriété de l'Etat* ». Aussi est-il bien spécifié que l'opération de distribution ne change pas la nature juridique des terres. Elle consiste donc « à définir, sur les terres récupérées, des exploitations dont la gestion sera confiée aux affectataires ». La redistribution n'est donc qu'une *opération intermédiaire* mais nécessaire entre la récupération et l'organisation de l'exploitation.

Mieux vaut donc parler d'*affectation* que de distribution proprement dite, et si le texte fait un usage alternatif des deux termes, c'est que l'affectation est en principe *perpétuelle*, la gestion des terres distribuées étant confiée définitivement aux affectataires afin de les inciter davantage à investir en vue de la conservation et de l'amélioration des terres et de la production. Réserve est faite toutefois des changements exceptionnels d'affectation décelés par le pouvoir politique à l'échelon suprême et aussi de certains retours au domaine ordinaire de l'Etat pour cause d'utilité publique en vue d'affectations nouvelles par l'administration des domaines. Cette précision étant apportée, l'avant-projet traite des problèmes techniques de l'affectation, c'est-à-dire de sa nature, de son objet et de ses bénéficiaires.

1. — *La nature de l'affectation* est clairement indiquée : c'est une « *attribution de gestion* perpétuelle de l'exploitation à la *Collectivité des affectataires* appelés à participer à sa mise en valeur ». Cette définition contient implicitement tout un programme que dessinent les développements qui précèdent ou qui suivent.

a) En principe, l'affectation est *collective* et c'est seulement à titre exceptionnel, une fois reconnue et démontrée l'impossibilité d'y procéder raisonnablement, notamment « en raison de nécessités inhérentes à certaines cultures », que les organes et autorités responsables de la distribution pourront procéder à des attributions de lots individuels. Et quant à la forme de la gestion collective, un ordre est établi : « chaque fois que l'exploitation collective d'une unité de production apparaîtra possible, la règle sera de *confier cette unité au*

Collectif ouvrier pour être exploitée en autogestion ». Néanmoins, l'inaptitude naturelle des terres à cette forme d'exploitation ou l'insuffisance des superficies pourra la faire écarter, mais alors les autorités responsables chercheront à provoquer directement la création de coopératives entre les bénéficiaires de la redistribution. Et il en ira bien entendu de même en cas d'attributions de lots individuels, car « l'exploitation individuelle n'est pas économiquement apte au progrès ». Ainsi, dès la phase de la distribution, on voit poindre l'objectif final, qui est la généralisation progressive de la coopération, sur laquelle on reviendra plus loin.

b) Attribution de *simple gestion* certes perpétuelle -, l'affectation n'est pas faite sans contrepartie. Des *obligations* seront imposées aux affectataires, collectifs ou individuels, par un cahier des charges qui précisera d'une part, les obligations *générales*, découlant des règles de l'autogestion, de la coopération ou de la mise en valeur individuelle, selon les cas, d'autre part, pour les obligations *propres* à chaque exploitation et découlant de la nature des terres, des cultures pratiquées ou souhaitables et des conditions techniques de la mise en valeur. En ce domaine, l'avant-projet rejoint les législations agraires réalistes, lesquelles, dès lors qu'elles ont le souci d'un résultat effectif de la réforme agraire, ne se contentent plus de distribuer, même en gestion, sans garantie de mise en valeur effectuée et rationnelle (terres collectives en Tunisie, terres domaniales au Maroc).

2. — *L'objet* de l'affectation fait entrer dans le vif des problèmes techniques qui sont de deux sortes. En effet, la *dimension* de l'exploitation affectée collectivement ou individuellement est une question principalement technique mais aussi sociale si l'on envisage non seulement sa superficie, mais sa dimension humaine.

a) La redistribution doit aboutir à la constitution d'*unités d'exploitation* constituant des « unités homogènes de production » dont il convient donc de rechercher la *dimension spatiale optimale*, c'est-à-dire apte à créer les conditions les meilleures de gestion et de production. Aucun plancher ni aucun plafond ne sera donc fixé par les textes agraires et il appartiendra aux organes chargés de la mise en œuvre de la réforme agraire d'apprécier dans chaque cas particulier

les dimensions souhaitables. Problème purement technique et non agraire, souligne à juste titre l'avant-projet pour lequel il n'est pas besoin de poser de règle juridique.

b) En revanche, il en faut pour la détermination de la *dimension humaine*, de l'unité de production, qui pourrait donner lieu à beaucoup d'abus ; le nombre des affectataires d'une unité de production pourrait varier d'une unité à l'autre sans qu'il y ait un motif d'ordre technique ou économique de sorte qu'un petit nombre de bénéficiaires d'une affectation importante jouiraient d'un revenu par tête beaucoup plus élevé que ceux plus nombreux, d'une unité voisine de même nature. Un rapport doit donc être établi entre la dimension des exploitations et le nombre de participants à chacune d'elles. On touche ici à l'*aspect social* de la distribution. Or, il est fait de deux exigences a priori contraires et entre lesquelles un équilibre doit être établi : d'une part, le nombre des affectataires doit être le plus élevé possible, afin de faire bénéficier de la redistribution le maximum de paysans sans terres ; mais d'autre part, le niveau de vie des paysans ne doit pas régresser par rapport à ce qu'il était avant et la réforme se traduire par une paupérisation et consister en une « répartition de la pauvreté ».

Aussi le critère retenu pour la fixation du nombre des affectataires d'une unité de production est celui du *revenu* que doit procurer à chacun d'eux sa participation à l'exploitation, et c'est en fonction de ce revenu fixé par le législateur que sera défini soit le rapport entre la dimension de l'exploitation et le nombre des affectataires en autogestion ou en coopération au cas d'attribution collective, soit la dimension du lot au cas exceptionnel d'affectations individuelles. Sans qu'on puisse espérer l'obtenir dans l'immédiat, le rapport entre la dimension matérielle et la dimension humaine des unités d'exploitation doit permettre aux affectataires « d'obtenir à long terme, dans une perspective de développement équilibré de l'économie, un niveau de vie comparable à celui des travailleurs des secteurs aujourd'hui les plus favorisés ». Le revenu qui sera retenu dans chaque cas comme critère du nombre des affectataires devra répondre à deux exigences : d'une part, assurer à chaque affectataire et à sa famille un niveau de vie suffisant constituant la juste récompense de

son travail ; mais aussi, d'autre part, ne pas lui procurer une situation privilégiée et surtout ne pas le faire bénéficier d'une rente ou d'un profit. Il est certain qu'en ce domaine on est dans le relatif et il appartiendra au législateur et aux organes de la réforme agraire d'apprécier ce maximum. Mais le principe est que ce revenu, les affectataires doivent l'obtenir par leur propre travail et que leur nombre devra être calculé de telle sorte qu'ils « n'aient pas à faire appel de manière permanente à une main-d'œuvre extérieure ; les affectataires aidés des membres de leur famille doivent être en mesure de répondre seuls aux besoins en travail ». Cet impératif s'articule avec l'obligation de travailler soi-même imposée aux affectataires ; il pose aussi la question de leur sélection.

3. — *Le choix des affectataires* est un problème délicat du point de vue social, certaines catégories de paysans ayant un titre préférentiel à l'affectation mais leur aptitude commandant dans une large mesure le succès des mesures de réforme agraire. En réalité, plusieurs questions complémentaires se poseront :

a) Les *inégalités* seront grandes entre les régions quant au rapport entre les disponibilités en terres récupérées et le nombre des candidats à la distribution ; on peut même compter que souvent les surfaces à attribuer seront moins importantes là où le sous-emploi rural est déjà le plus grand. L'avant-projet prévoit le cas et en fait une occasion de manifestation de la *solidarité nationale* ; « Les paysans des régions les plus défavorisées figureront donc parmi les affectataires des terres situées dans des régions où le sous-emploi et la pression paysanne sont relativement moins élevés ». Mais aucun transfert de population n'aura lieu de manière autoritaire et les affectataires d'une région seront libres d'accepter ou de refuser les terres proposées dans une autre ; la liberté du choix devra être aussi effectivement garantie que la possibilité réelle de partir et de s'installer ailleurs, ce qui posera un problème d'habitat.

b) Dans une même région, des *ordres de priorité* devront être établis entre les candidats évidemment nombreux à des attributions et l'avant-projet donne à cet égard des indications déjà assez précises en distinguant plusieurs *catégories* d'affectataires. Les *ouvriers agricoles déjà occupés* sur les terres

récupérées viendront en premier en tant que bénéficiaires naturels, habitués au surplus à l'exploitation de la terre qu'ils travaillent. Ensuite priorité sera donnée aux *anciens moudjahidine*, puis aux veuves et orphelins de guerre, enfin aux ouvriers et paysans sans terre. Dans chaque catégorie viendront en premier les chefs de familles nombreuses. Encore les uns et les autres devront-ils remplir certaines conditions.

c) En effet, il n'est pas question de permettre aux affectataires on l'a vu d'utiliser en permanence le travail d'autrui. L'avant-projet souligne à cet égard la symétrie entre l'expropriation des terres que les propriétaires ne travaillent pas eux-mêmes (cf supra I B) et leur redistribution à des *bénéficiaires qui l'exploiteront directement* ; le principe musulman de l'appartenance de la terre à celui qui la met en valeur, jusque là invoqué au plan du droit de propriété, se trouve transposé maintenant au niveau du choix de gestion. D'où l'*obligation de travailler eux-mêmes* la terre imposée aux affectataires. D'où aussi l'exigence de leur part des *conditions d'aptitude physique* nécessaires, qui ne souffrira aucune exception, même en faveur des veuves ou orphelins de guerre, parce qu'à la différence de l'opération de récupération, qui s'applique à une situation préexistante qu'elle modifie et doit tenir compte des cas particuliers, celle de distribution est orientée vers l'avenir et ne souffre pas d'exception au principe.

La redistribution des terres de la réforme agraire doit bénéficier à des travailleurs et exclure toute forme d'exploitation par l'intermédiaire d'autrui. L'intransigeance est d'autant plus nécessaire en ce domaine que l'exploitation collective doit conduire au développement général de la coopération sur toutes les terres agricoles, mêmes celles qui n'ont pas encore paru sur la scène de la révolution agraire.

B. — *L'exploitation collective et la généralisation de la coopération.*

Présentés comme l'objectif ultime de la révolution agraire, ces deux buts dépassent largement le cadre d'une redistribution réalisant une réforme agraire classique, puisque l'un et l'autre concernent « l'ensemble du secteur agricole ». Car l'organisation d'une exploitation collective est aussi nécessaire dans le secteur agricole traditionnel que sur les terres redistribuées,

étant donné surtout le grand nombre de très petites propriétés dont une gestion rationnelle et moderne exige d'être collective. Le secteur de la réforme agraire devra servir « de pôle et d'exemple pour le secteur traditionnel » en ce qui concerne l'exploitation ; « aucune barrière ne devra être dressée » entre eux et des coopératives mixtes pourront grouper dans une même commune des lots individuels redistribués et des petites exploitations traditionnelles.

1. — Un *effet d'entraînement* est donc attendu de l'exploitation collective instituée sur les terres redistribuées pour l'ensemble de l'agriculture. Mais si l'objectif poursuivi est la généralisation de la coopération, celle-ci n'est pas la forme nécessaire de l'exploitation collective des terres redistribuées. La *règle y sera l'autogestion*, considérée comme le meilleur moyen d'atteindre les objectifs de la Révolution algérienne. Ce n'est que lorsque l'affectation en autogestion est impossible que l'exploitation en coopération sera recherchée sur les terres redistribuées. Au contraire, la *coopération* doit devenir la *règle dans le secteur traditionnel*, entraîné par l'exemple d'une exploitation collective dans celui de la réforme agraire. Les deux secteurs auront en commun le caractère collectif de l'exploitation, mais le secteur moderne conservera l'autogestion qui est déjà largement répandue. Toutefois rien, dans l'avant-projet, ne paraît s'opposer à des rassemblements en coopératives d'entreprises autogérées ou de celles-ci avec les propriétés privées du secteur traditionnel. Le texte laisse à cet égard la porte ouverte à toutes les combinaisons et les initiatives souhaitables.

Les auteurs de l'avant-projet ont du reste mesuré l'ampleur et la difficulté de la tâche, et souligné l'« action en profondeur dans les masses paysannes » qu'elle exigera pour être menée à bien, en particulier dans les domaines de l'alphabétisation, de la formation et de l'encadrement.

2. — En revanche, le *régime des coopératives* donne lieu à des déclarations de principe assez précises de l'avant-projet en ce qui concerne leur formation, leur fonctionnement et leur objet.

a) Une différence fondamentale séparera les coopératives sur les terres redistribuées et celles du secteur traditionnel

quant à leur *formation* : les premières pourront être imposées là où l'autogestion ne sera pas instituée, alors que les secondes « se constitueront librement », parce qu'« il y a une incompatibilité totale entre la notion de coopération et la notion de contrainte ». La *liberté* présidera donc au développement de la coopération et l'adhésion aux coopératives sera *volontaire*. S'il en va autrement des coopératives du secteur de la réforme agraire, c'est que celles-ci ne supposeront pas comme les autres, un apport initial de capital, leurs terres provenant de la redistribution. La liberté posée en principe aura du reste une contrepartie : la nécessité d'une action de *formation* en vue de convaincre les paysans des intérêts et de la nécessité de la coopération et de les amener à adhérer.

b) Quant au *fonctionnement* et à l'*objet* des coopératives, l'avant-projet, est moins explicite. Il indique seulement que le capital social sera formé par les apports des membres, ce qui exclut toute intrusion de non agriculteurs, que la gestion en sera de type démocratique, soit directe pour les petites coopératives, soit par des organes élus par l'ensemble des coopérateurs disposant chacun d'une voix, quel que soit son apport. Il n'est pas absolument certain que le travail personnel de chaque apporteur soit exigé, bien que le texte, pour justifier la règle du volontariat, ait invoqué le double apport initial effectué pour chaque adhérent, en capital et en promesse de travail. En revanche, il est indiqué que la rémunération de chaque coopérateur sera proportionnelle à son travail, sans qu'on sache qu'il aura une rémunération de l'apport en capital et quel en sera le mécanisme.

Les auteurs du texte ont entendu ici ne poser que quelques lignes directrices, de même qu'en ce qui concerne l'aide financière et surtout technique (fourniture de cadres et formation sur le tas de moniteurs) que l'Etat et le Parti devront fournir aux coopératives ; la solution concrète de ces problèmes déjà très techniques est laissée au législateur agraire. Il est bien certain du reste que les modalités du fonctionnement des coopératives varieront selon leur objet. A cet égard, l'avant-projet distingue trois grandes catégories : les coopératives de *services*, dont le rôle concernera l'approvisionnement des exploitations, la transformation ou l'écoulement de leurs produits, ou encore certains travaux ; celles de *travail en commun*

ou d'*entraide*, au sein desquelles les moyens de production appartenant à chacun seront utilisés en commun ; enfin les coopératives de *production* « où les facteurs de production sont collectifs et où seul le travail de chacun est rémunéré ». Restera à savoir quelles seront les incidences du système coopératif sur les droits des membres et si on assistera comme en Tunisie, dans certaines coopératives, à une véritable dématérialisation de la propriété (coopératives de mise en valeur et de polyculture. Loi du 5 juin 1964). Formules variées dont la mise au point par les textes agraires et la mise en œuvre par les responsables de la réforme achèveront la réalisation de la Révolution Agraire, ensemble complexe des mesures indissociables dont la généralisation de l'exploitation collective organisée sera le couronnement.

Pour y parvenir, l'action des pouvoirs publics risquerait d'être insuffisante et celle d'organes spéciaux sera nécessaire ; l'avant-projet définit les bases de leurs interventions respectives.

II. — LES MOYENS ORGANIQUES DE LA REVOLUTION AGRAIRE.

Quelques grandes préoccupations ont déterminé le choix des auteurs de l'avant-projet quant au cadre et aux organes des opérations agraires. La première est le souci d'*adaptation* aux données concrètes, variables selon les cas ; elle postule le choix du cadre *local* le plus près des réalités pratiques. En outre, la volonté d'assurer une *participation directe des paysans* à l'œuvre collective de réforme agraire a été dans le même sens et a conduit à retenir le *cadre communal*, la Commune étant appelée à jouer dans la vie politique algérienne le rôle de « cellule de base du pays » et de « noyau de toute activité collective », que l'organisation communale instituée en 1967 a pour but de lui permettre d'assumer (5). Les auteurs du texte n'ont pas craint d'affirmer que « le succès de la révolution agraire est lié à celui de la nouvelle organisation communale ». La même conclusion a été tirée de l'importance des *travaux d'équipements* et des *aménagements* complémentaires exigés

(5) Cf. dans ce même numéro l'article de M. TAY sur l'organisation communale.

par les modifications apportées à l'occupation du sol par les mesures agraires (voirie pour la desserte des nouvelles exploitations, alimentation en eau, bâtiments agricoles et habitat...).

En revanche, le souci d'assurer l'*homogénéité* des mesures agraires mises en œuvre et leur *conformité* avec les objectifs révolutionnaires exige que cette « œuvre nationale », arrêtée dans ses principes par le pouvoir politique à l'échelon suprême, soit aussi « exécutée dans une perspective nationale ». Aussi, pour qu'une tâche aussi vaste soit harmonieusement réalisée, que l'écart entre les régions rurales soit réduit le plus possible et que les contrôles nécessaires soient exercés, une intervention d'organismes situés à un niveau supérieur est indispensable. C'est donc « à tous les niveaux, local, départemental et national » que seront institués les organes nécessaires. C'est également, pour la même raison, à tous les niveaux, en commençant par le niveau local, que devra s'exercer l'action du *Parti* pendant toute la durée des opérations agraires et particulièrement là où elles susciteront des oppositions. Considérée comme « le moteur de la révolution agraire à tous les niveaux », le Parti se voit impartir essentiellement un rôle d'*animation*, et sa tâche sera d'information, nécessaire pour l'indispensable compréhension des réformes par la masse paysanne, d'impulsion et de mobilisation, tous les moyens utiles (presse, radio, télévision etc...) devant être mis en œuvre à cet effet. Aussi le Parti sera-t-il représenté dans les organes spéciaux de la réforme agraire et même appelé à en assurer la présidence.

Car dernière préoccupation une vue *réaliste* des conditions d'*efficacité* de la réalisation d'une tâche aussi *complexe* a conduit à ne pas en laisser la charge aux seuls organismes administratifs existants, leurs moyens d'action normaux apparaissant insuffisants. Des *organes spéciaux* sont donc prévus ; à l'échelon communal d'abord bien entendu, mais aussi aux autres niveaux de la vie politique algérienne.

Cependant, si le schéma général des organes de la réforme agraire est dessiné avec netteté, si l'articulation de leurs attributions respectives apparaît assez clairement, en revanche, la nature exacte de leurs compétences n'est pas précisée par l'avant projet. Celui-ci parle beaucoup d'impulsion, d'animation, de directives, de réalisation, d'application ; ces termes ne

correspondent pas à des concepts juridiques précis. L'analyste aimerait pouvoir distinguer les organes de décision, ceux d'exécution, ceux de contrôle, contentieux ou non-contentieux. Il lui est difficile de le faire pour l'instant avec certitude : il appartiendra au législateur agraire, dans la ligne des principes de réalisation posés par l'avant-projet, de définir en termes de technique juridique les attributions de chaque organe. Néanmoins, il est d'ores et déjà possible de distinguer les organes de réalisation et ceux de contrôle, sans toutefois pouvoir parmi les premiers, situer avec précision la décision et l'exécution.

A. — La *réalisation* des opérations agraires incombe, on l'a vu, à des organes situés aux divers niveaux de la vie politique et administrative.

1. — A la base, « cheville ouvrière de réalisation agraire », des *conseils communaux de la réforme agraire* épaulés par les services de l'Etat et les organismes agricoles sont chargés de l'« application des opérations agraires à l'échelon communal », de « l'exécution de toutes les mesures de réforme » ; ils disposent de « la plus large initiative possible » pour accomplir « le fond de l'essentiel de la besogne en la matière ». Le texte insiste à dessein sur leur rôle fondamental.

Il est donc normal que l'intervention du Parti, moteur de la révolution agraire, on l'a vu, y soit déjà importante ; son représentant communal en assume la présidence, les services locaux du ministère chargé de la réforme agraire en assurant le secrétariat. En outre, c'est le Parti qui désigne les représentants des agriculteurs de la commune ; mais il a l'obligation d'y faire figurer des représentants des exploitations autogérées, des coopératives, des paysans sans terres et des ouvriers agricoles. La participation de toutes les catégories intéressées est donc prévue. Il appartiendra aux textes agraires de préciser la proportion dans laquelle chaque catégorie sera représentée ainsi que le nombre des représentants des administrations, dont le texte indique seulement qu'il s'agit de celles que les réalisations agraires intéressent (agriculture et domaines notamment).

2. — A l'échelon intermédiaire, les *Conseils départementaux de la Réforme Agraire*, identiquement composés, ont des attributions assez mal définies. La seule précision donnée sur

leur rôle — mais elle est d'importance — est qu'ils proposent aux préfets l'approbation des décisions prises par les Conseils communaux, laquelle conditionne leur force exécutoire. Ils se présentent donc a priori comme des organes essentiellement *consultatifs* placés auprès des préfets et destinés à vérifier l'homogénéité des mesures agraires dans le cadre du département.

3. — Beaucoup plus importante apparaissent les attributions du *Conseil National de la Révolution Agraire*, dont la mission est à la fois d'*impulsion* et de *contrôle* (cf. infra B). Il est donc appelé à donner les *directives générales*, à l'échelon national pour la réalisation des opérations prescrites par le législateur agraire. Présidé par le Président du Conseil de la Révolution, sa composition n'est pas définie dans le détail mais il comprendra notamment le coordinateur du Parti et le Ministre de l'Agriculture et de la Réforme Agraire, responsable de la mise en œuvre des moyens de l'Etat. Aussi importants du reste semblent être les pouvoirs de contrôle conférés au Conseil National.

B. — Les *contrôles* indispensables seront de deux sortes.

1. — Un contrôle *administratif* d'abord, en l'absence de tout contentieux fondé sur le *principe du double examen*, posé sagement par l'avant-projet étant donnée l'importance des mesures agraires, et qui appartient d'abord aux *préfets*, puis au Conseil National. Les premiers se voient, en effet, conférer le pouvoir de *rendre exécutoires* les décisions des Conseils communaux de leur département sur proposition du Conseil départemental. Ils pourront donc « bloquer » la *mise* en application d'une mesure agraire. L'avant-projet n'indique pas qu'un recours pourra être formé par un Conseil communal contre un refus d'approbation préfectorale ; mais il semble que, par la voie contentieuse, le Conseil communal pourra exercer les recours de droit commun (infra 2) ; encore faudrait-il qu'il possède la personnalité morale, ce que l'avant-projet ne dit pas.

Quant au *Conseil National*, les préfets devront lui rendre compte « de l'exécution de ses directives lors des affectations qu'ils prononceront » et il pourra annuler les décisions qui n'y seraient pas conformes. Ce pouvoir d'*annulation* pourra

certainement être exercé « *proprio motu* », mais probablement être mis en branle à la demande des Conseils communaux ou départementaux dont les décisions ou les propositions n'auront pas été approuvées par les préfets. Il confère au Conseil National le *contrôle ultime* des opérations agraires.

2. — Les auteurs de l'avant-projet n'ont pas oublié les *difficultés contentieuses* qui pourront surgir de litiges suscités par celles-ci. De manière catégorique ils ont exclu la création de juridictions exceptionnelles, « qu'il n'y a pas lieu d'instituer ». Par suite, c'est devant les *juridictions de droit commun* que « les litiges seront portés tout naturellement ». Recours juridictionnels, judiciaires ou administratifs pourront donc être exercés devant les tribunaux et cours algériens dans les conditions habituelles par les particuliers expropriés ou par tout intéressé, par exemple par des candidats attributaires écartés, sur la base de la législation agraire et sur celle du droit commun, privé ou public. Les Conseils communaux ou départementaux de la réforme agraire eux-mêmes pourront agir, s'ils possèdent la personnalité juridique. ,

Pour tous ces contrôles, administratifs ou juridictionnels, la législation agraire aura donc à apporter les précisions de technique juridique indispensables, tout comme pour les modalités de réalisation des opérations agraires, le statut des coopératives et leur structure interne, et aussi les sanctions qui devront frapper les affectataires inaptes, peu consciencieux ou fraudeurs. C'est à cette condition que pour être mise en œuvre une réforme agraire foncièrement différente de celles qui ont déjà été entreprises dans les autres pays du Maghreb, suffisamment profonde pour mériter l'appellation de révolution agraire, et soustraite à l'arbitraire et à l'improvisation que les auteurs de l'avant-projet ont entendu exclure afin qu'elle soit une œuvre « de justice, d'équité et de sagesse ».