

# LE DROIT CONSTITUTIONNEL ALGERIEN :

Situation actuelle et perspectives

Gérard SOULIER \*

## SOMMAIRE

### I. LA SIGNIFICATION CONSTITUTIONNELLE DU MOUVEMENT DU 19 JUIN 1965

- § 1 — L'événement du 19 juin 1965  
Conséquences constitutionnelles qui en découlent
  - A) L'événement du 19 juin est un coup d'Etat
  - B) L'événement du 19 juin est une révolution partielle.
- § 2 — Le régime du 19 juin 1965
  - A) Son effet immédiat : la modification de l'organisation constitutionnelle.
  - B) Signification constitutionnelle et perspectives du régime.

### II. LES BASES DU DROIT CONSTITUTIONNEL ALGERIEN

- § 1 — Les sources
  - A) Les programmes révolutionnaires historiques.
  - B) La constitution de 1963.
- § 2 — Les principes fondamentaux.

---

\* *Maitre de conférences agrégé à la faculté de droit et des sciences économiques d'Alger.*



## Le Droit Constitutionnel Algérien

Quatre ans après le 19 juin 1965, l'Algérie reste, apparemment, sans constitution.

Sans constitution, c'est ce qui ressort de l'analyse faite, immédiatement après l'événement par M. BORELLA (1). Le 19 juin, nous montre cet auteur, c'est d'abord « la destruction des institutions créées par la constitution de 1963 ». Et en effet, une ordonnance du 10 juillet 1965 (2) portant constitution du gouvernement, fixe « en attendant l'adoption d'une constitution » la composition de ce gouvernement et, dans ses articles 2 à 6, détermine ses règles de fonctionnement ainsi que les compétences du Conseil de la Révolution dont la création avait été annoncée par lui-même dans la proclamation du 19 juin (3). Ces dispositions attestent par elles-mêmes que la constitution de 1963 a cessé, le 19 juin 1965, de régir les pouvoirs publics en Algérie. Aucune nouvelle constitution n'ayant depuis lors été adoptée, l'Algérie reste donc sans constitution.

Apparemment. La théorie constitutionnelle oppose en effet la notion formelle de constitution qui est, en ce sens, un acte adopté selon une procédure particulière, et la notion matérielle, la constitution étant alors l'ensemble des règles qui, abstraction faite de leur forme, régissent la formation et la vie des organes de l'Etat. En ce sens, et à moins d'une situation littéralement anarchique ou d'un pouvoir de pur fait, tout Etat a une constitution. Tel est le cas bien connu de la Grande-Bretagne qui n'a pas de constitution au sens formel, mais cependant un droit constitutionnel qui se trouve dans des textes épars et dans des coutumes. Pour autant donc que les pouvoirs publics en Algérie fonctionnent selon certaines règles et que leur action s'appuie sur certains principes, il y a une constitution ou plutôt un droit constitutionnel algérien. Mais où le découvrir ?

L'intérêt du problème constitutionnel algérien se situe à un triple point de vue : politique, pratique et théorique. C'est dire aussi son importance.

---

(1) F. BORELLA, *Remarques sur les aspects constitutionnels du 19 juin 1965*, cette Revue, n° 3-4, décembre 1965.

(2) Ordonnance n° 65-182, J.O.R.A. n° 58, 13 juillet 1965 p. 671 ; reproduite dans la Revue Algérienne n° 3-4 déc. 1965 p. 180.

(3) La proclamation du Conseil de la Révolution du 19 juin 1965 a été publiée au J.O.R.A. n° 56 du 6 juillet 1965, p. 646 et reproduite dans la Revue Algérienne n° 3-4 1965 p. 160.

Importance *politique*. La nature de l'Etat a horreur du vide constitutionnel. Or, on peut éprouver ici cette impression de vide constitutionnel. Pour le citoyen, l'Etat c'est, d'une certaine façon, une constitution. La puissance du mythe de la constitution est telle que, la constitution de 1963 n'ayant pas été remplacée, on peut se demander et certains se demandent - si elle a véritablement été abrogée, si elle n'est pas, par exemple, simplement suspendue ? Ce vide constitutionnel crée ainsi une sorte de malaise, du moins d'incertitude dont il est difficile, en l'absence d'une véritable enquête ou d'un sondage d'opinion par exemple, de mesurer le retentissement, mais qui peut aboutir à des attitudes attentistes ou réservées, au dégoût, à un manque de foi si l'on veut, ce qui est bien évidemment d'un effet fâcheux par rapport à la construction de l'avenir.

Plus concrètement, le droit constitutionnel, c'est les têtes de chapitre. L'incertitude sur ce point frappe ainsi l'ensemble du droit public algérien d'une sorte d'imprécision qui est nuisible à son développement. L'incertitude constitutionnelle est donc également gênante sur le plan *pratique*, dans la vie quotidienne, et spécialement pour ceux dont la tâche est de mettre en œuvre les décisions du pouvoir. Il y a en effet des juges, il y a une administration agissant d'ailleurs sous le contrôle du juge pour qui cette incertitude est source de difficultés permanentes. Le principe de légalité suppose une hiérarchie des normes juridiques qui remontent jusqu'à la norme fondamentale, la constitution, sur laquelle, en dernier ressort, doit s'établir l'interprétation des textes que l'administration a pour mission de mettre en œuvre, et dont le juge de l'excès de pouvoir par exemple, peut avoir à apprécier la légalité. Il n'est pas douteux que l'administration s'interroge, et doit s'interroger, sur l'étendue de ses attributions. L'absence de ce cadre de référence qu'est la norme constitutionnelle rend ainsi ses interprétations incertaines, mal assurées.

Prenons par exemple le problème des libertés individuelles et collectives que la constitution de 1963 avait expressément consacrées, que selon toute vraisemblance nous retrouverons plus loin ce problème la prochaine constitution reprendra, quitte à en modifier la formulation ou la substance ; quelle doit être l'attitude du juge ou de l'administration devant un acte administratif qui méconnaîtrait de façon manifeste telle liberté publique ? Prenons plus précisément l'exemple du droit syndical et du droit de grève qui, selon l'art. 20 de la constitution de 1963 s'exerce dans le cadre de la loi. Quelle est la valeur aujourd'hui d'une telle disposition ? Ces droits peuvent-ils toujours être invoqués ? Le principe selon lequel seule la loi ou une norme juridique d'une égale valeur à l'exclusion par conséquent d'actes réglementaires peut définir les modalités d'exercice de ces droits a-t-il conservé sa validité ?

Le problème est d'autant plus important qu'il s'agit d'une administration jeune et qui doit se définir constamment au contact des multiples et souvent très graves problèmes qu'elle doit résoudre chaque jour. Un cadre constitutionnel de référence plus sûrement défini constituerait pour elle, non seulement un guide, un appui pour l'accomplissement

de ses tâches immédiates, mais, et peut-être surtout l'aiderait aussi dans l'élaboration d'un style, de pratiques, disons même de traditions administratives proprement algériennes.

Le problème constitutionnel algérien est important enfin, du point de vue *théorique*. Il est à cet égard particulièrement intéressant, mais fort délicat, car il se pose dans des termes tout-à-fait originaux. La situation constitutionnelle algérienne, par son particularisme, ne correspond, semble-t-il, à aucune des hypothèses envisagées par les auteurs.

La théorie constitutionnelle classique a certes soulevé et analysé les problèmes des coups d'Etat et des révolutions, de leur signification constitutionnelle et de leurs effets sur les institutions, elle a bien entendu analysé aussi le problème des gouvernements provisoires mais d'une part, la doctrine est sur bien des points incertaine et partagée, d'autre part et surtout, la question en Algérie est posée en des termes relativement inédits : la théorie classique considère les régimes provisoires comme des régimes essentiellement transitoires, dont l'action immédiate s'oriente avant toute chose vers la définition d'un nouvel ordre constitutionnel. Or, en Algérie, le régime issu du Mouvement du 19 juin 1965 dure depuis quatre ans, et doit durer encore au moins une année et peut-être deux. Un régime provisoire qui vit quelques semaines ou même quelques mois est un problème constitutionnel et pose des problèmes constitutionnels, mais un provisoire qui dure quatre ou cinq ans n'est plus tout-à-fait du provisoire. Le phénomène de la durée, l'intervention du facteur temps modifie fondamentalement, modifie qualitativement le problème. Ainsi le régime provisoire issu du Mouvement du 19 juin prend-t-il, du fait même de sa durée, une signification qu'il faut d'abord dégager.

Le premier moment de l'analyse nous permettra de déterminer le droit constitutionnel positif. A partir de là, nous pourrons ensuite dégager les bases du droit constitutionnel algérien.

## I. — LA SIGNIFICATION CONSTITUTIONNELLE DU MOUVEMENT DU 19 JUIN 1965

---

MALAPARTE a montré dans sa *Technique du coup d'Etat* qu'il fallait soigneusement dissocier la technique insurrectionnelle et le programme révolutionnaire. La question de savoir l'effet produit par le Mouvement du 19 juin 1965 sur le cours des institutions en Algérie car c'est dans ces termes que se pose, en définitive, le problème - nous conduit à une semblable distinction.

Le Mouvement du 19 juin 1965 recouvre tout à la fois un événement : le pouvoir en Algérie a, ce jour-là, changé de mains selon un processus qu'il nous faut d'abord analyser, et un régime qui, au nom des principes sur la base desquels il s'est emparé du pouvoir, développe son action depuis quatre ans maintenant.

### § 1 L'événement du 19 juin

#### — Conséquences constitutionnelles qui en découlent.

En soi, considéré du point de vue de la technique insurrectionnelle, l'événement du 19 juin est typiquement un coup d'Etat. Considéré d'un point de vue juridique, il s'analyse comme une révolution partielle.

#### A) L'événement du 19 juin est un coup d'Etat (1).

L'événement du 19 juin n'est pas, du point de vue politique une révolution au sens plein du terme, en ce sens qu'il n'y a pas de Mouvement populaire visant à détruire l'ordre politique, économique et social existant. Seule l'organisation politique immédiate, l'organisation constitutionnelle au sens le plus étroit du terme est en cause, et d'autre part l'action qui a abouti au changement de régime est le fait d'un groupe restreint. Il s'agit d'un coup d'Etat et non d'un putsch en ce que le pouvoir a été retiré, en dehors, certes, des voies légales, des mains de ceux qui le détenaient en vertu de la constitution par des hommes qui eux-mêmes participaient au pouvoir. Le coup d'Etat c'est l'action victorieuse d'une partie des pouvoirs publics contre l'autre.

---

(1) Cf. en ce sens l'article précité de F. BORELLA, qui s'appuie sur des analyses théoriques de M. PRELOT, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Dalloz, 3ème édition, 1963, p. 180, auxquelles il renvoie.

Quelle est la signification juridique d'un coup d'Etat ?

La théorie constitutionnelle est vite épuisée. Elle ne peut guère que définir l'événement comme modalité d'une rupture violente de l'ordre constitutionnel établi, en la distinguant des autres : putsch, insurrection populaire, du point de vue, donc de la technique insurrectionnelle. Mais le coup d'Etat n'a pas par lui-même, considéré en tant que tel, de conséquences particulières par rapport au régime constitutionnel. Il n'y a pas de conséquences constitutionnelles spécifiques du coup d'Etat, différentes de celles d'un putsch ou d'une insurrection populaire. En tant que coup d'Etat, et considéré uniquement sous cet angle, l'événement du 19 juin 1965 n'est rien d'autre qu'un changement des hommes et des organes exerçant le pouvoir.

Ceci dit, en dehors de l'hypothèse d'une simple révolution de palais, où le pouvoir est visé pour lui-même (1), l'événement se prolonge généralement dans une modification de l'ordre établi. La théorie constitutionnelle classique assimile généralement dans ses analyses les différentes techniques de changement du pouvoir en dehors des formes constitutionnelles sous le vocable général et certainement contestable de révolution (2). Pour la théorie classique, et d'un point de vue étroitement juridique, l'événement du 19 juin 1965 est une révolution.

Mais toute révolution n'a pas le même effet : d'un point de vue théorique on peut distinguer deux types de révolution, au sens juridique de ce terme : les révolutions totales et les révolutions partielles (3). L'événement du 19 juin apparaît, sous cet angle, comme une révolution partielle.

#### B) *Le 19 juin est une révolution partielle.*

Toutes les révolutions ont certes pour effet d'entraîner immédiatement une modification de la forme du gouvernement. Dans certains cas, c'est même l'objectif essentiel de la révolution : ceux qui ont procédé à cette rupture illégale de l'ordre établi épuisent leur dessein en occupant le pouvoir et en le réaménageant à leur convenance ; mais ils ne changent rien à l'ordre économique, social et juridique établi. Il y a continuité de l'Etat et des fins du pouvoir : on est ici en face d'une révolution partielle.

---

(1) Dans cette hypothèse, il n'y a que le problème de la technique insurrectionnelle qui se pose.

(2) Ceci est certainement le signe, plus général, de la liaison du droit constitutionnel classique, dans ses concepts et dans son vocabulaire avec une idéologie : le libéralisme, et donc de son incapacité à rendre compte de certaines situations nouvelles. Nous retrouverons ce problème plus loin.

(3) Cf. G. BURDEAU, *Traité de Science Politique*, Tome III, édition 1950 n° 304 et 305, p. 562 et s.

La révolution totale vise une transformation complète de l'ordre économique, social et politique existant et de l'idéologie animant le régime. C'est la grande révolution : c'est 1789 en France, c'est 1917 en Russie. Il y a alors un autre Etat ; l'idéologie qui va dès lors animer le pouvoir est fondamentalement différente et doit conduire à un système économique et social nouveau. Comme le note très justement M. BURDEAU (1), immédiatement, ces révolutions totales « visent moins à changer la forme du gouvernement qu'à transformer les rapports sociaux existant pour les fonder sur des conceptions conformes à l'idée de droit qui désormais prévaut. Elles montrent ainsi qu'il s'agit moins de modifier les conditions d'exercice du pouvoir que de renouveler son fondement et ses buts ».

Cette relative indifférence, au moins dans l'immédiat, à la forme du gouvernement (2), ne saurait se retrouver dans une révolution partielle dont l'objectif, précisément, est limité à la transformation de l'organisation politique, de ses formes et des conditions d'exercice du pouvoir. Tel est bien le cas pour l'événement du 19 juin 1965 : coup d'Etat du point de vue de la technique insurrectionnelle, le 19 juin 1965 est une révolution partielle du point de vue juridique. L'objectif n'était nullement et ses auteurs diront même : « bien au contraire » de changer les perspectives d'ensemble du pouvoir en Algérie (3). En tant que révolution partielle, et tel est bien d'ailleurs et son objectif et son effet immédiat, le coup d'Etat du 19 juin 1965, détruit le régime constitutionnel établi. On est ainsi conduit à dire que la constitution du 10 septembre 1963 a été purement et simplement abrogée (4).

Mais c'est trop vite dire. Les révolutions n'ont presque jamais d'effet aussi radical (5).

Quel est, d'une façon générale, l'effet juridique des révolutions partielles ?

Si l'on considère l'ordre constitutionnel dans son ensemble, il est en effet exceptionnel qu'une révolution -au sens juridique du terme- le renouvelle de fond en comble. L'histoire constitutionnelle française, si

(1) *op. cit.* n° 304 p. 562.

(2) *op. cit.*, n° 305 p. 564, la justesse de cette observation de M. BURDEAU est parfaitement illustrée dans le cas de HITLER installant le III<sup>e</sup> REICH dans les institutions de WEIMAR, et de MUSSOLINI maintenant la constitution de 1848, alors qu'il s'agit précisément, dans ces deux hypothèses, de révolution totale, au sens juridique du terme.

(3) Il suffit de confronter le préambule de la Constitution de 1963 et la proclamation du 19 juin 1965 pour s'en convaincre.

(4) Telle est la conclusion de F. BORELLA.

(5) La doctrine est pratiquement unanime pour dire que les révolutions abrogent les constitutions : cf. p. ex. CARRE de MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Tome II, n° 444 p. 497 pour qui coup d'Etat ou révolution détruisent radicalement le régime antérieur ; ESMEIN *Eléments de droit constitutionnel* 7<sup>me</sup> édition, 1921, Tome I p. 579 et s. Tome II p. 3 et s. G. LIET-VEAUX, *Essai d'une théorie juridique des révolutions*, Thèse Rennes 1942 p. 46. Cet auteur fait de l'abrogation de la constitution existante le critère exclusif — du point de vue juridique — de la révolution.



riche en révolutions depuis 1789 en témoigne plus qu'il n'est besoin : d'un régime à l'autre, il y a eu des aménagements nouveaux, des conquêtes nouvelles, parfois d'une grande importance ; on a installé puis détruit l'Empire, restauré puis transformé la Monarchie, établi le suffrage universel dans une nouvelle République bientôt confisquée par un nouveau César remplacé lui-même par une République qui ne fut point la dernière... Par l'évolution interne de chaque régime, par les acquisitions nouvelles faites d'un régime à l'autre, l'ordre économique et social établi en 1789 s'est progressivement modifié, sans qu'il y ait eu pourtant, de bouleversement total. Mieux même, il est arrivé que, d'un régime à l'autre, certaines dispositions constitutionnelles survivent.

Ainsi la Révolution de 1830, qui faillit tourner à la République, aboutit finalement à un réaménagement de la charte de 1814. Ce réaménagement était en fait très important : la souveraineté passait du monarque à la nation, le pouvoir législatif des chambres était sensiblement conforté tandis que le pouvoir royal était réduit, l'allure du nouveau régime allait donc être profondément différente et il n'y eut pourtant sur le plan formel, qu'un réaménagement. Mais s'agit-il ici véritablement de survivance sous le régime de 1830, de dispositions constitutionnelles du régime de 1814 ? On peut considérer que du fait précisément de l'importance des changements survenus, qu'il y a eu reprise, après la rupture que constitue la révolution des principales dispositions de la charte de 1814, que ce n'est que sur un plan purement formel et secondaire que l'on peut parler d'amendement, et qu'il ne s'agit pas, véritablement, d'une survivance de règles d'une constitution cependant abrogée.

Il existe en revanche deux exemples bien connus de règles inscrites dans une constitution et survivant à cette constitution après qu'elle ait été abrogée par une révolution. C'est le cas de l'article 75 de la Constitution de l'an VIII, qui établissait une garantie de procédure en faveur des fonctionnaires, et celui de l'article 5 de la constitution de 1840 qui supprimait la peine de mort en matière politique (1). L'article 75 de la Constitution de l'an VIII a survécu à la chute de l'Empire, et a continué à s'appliquer à travers quatre régimes, jusqu'à ce qu'il soit abrogé expressément par le décret du 19 septembre 1870.

L'article 5 de la Constitution de 1848 a conservé sa valeur après l'abrogation de la constitution, la chambre criminelle de la cour de cassation l'a reconnu (2). La justification de cette survie de dispositions d'une constitution abrogée n'a jamais été donnée de façon satisfaisante. La théorie la plus communément admise est celle de la déconstitutionnalisation (3). Cette théorie s'est fondée sur un arrêt de la cour de

---

(1) Il existe d'autres exemples moins connus : ainsi certaines règles de droit financier formulées par la constitution de 1791 ont continué à s'appliquer après l'abrogation de cette constitution.

(2) Cass. Crim. 30 août 1932 S. 1934.1.156 D. 1.121.

(3) ESMEIN, *op cit.*, Tome I, p. 580, CARRE de MALBERG, *op. cit.*, pp. 576-577 note 6.

cassation du 30 novembre 1821 qui estimait que l'article 75 survivait, sous la Charte, à la Constitution de l'an VIII, attendu qu'elle était « relative exclusivement à l'ordre administratif et nullement à l'ordre politique ». Ainsi la disposition continue d'être applicable, mais elle a perdu sa valeur constitutionnelle et n'a plus que la valeur d'une loi ordinaire. Cette théorie est relativement discutable en ce qu'elle heurte incontestablement les conséquences juridiques qui s'attachent aux constitutions formelles (1). Il est inutile, pour notre propos d'en débattre. Il nous importe, en revanche, d'observer que la survivance de dispositions constitutionnelles après une révolution est une possibilité que l'expérience historique a plusieurs fois illustrée. Quant à savoir quelles dispositions survivent d'un régime à l'autre, cela ne peut être examiné que concrètement. On peut cependant observer ceci : ce qui est à coup sûr abrogé par une révolution, c'est tout ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement des pouvoirs publics, mais en revanche toute autre disposition n'est pas forcément remise en cause.

On peut estimer, par exemple, mais ceci bien entendu doit être apprécié concrètement, en considération des particularités propres au cas envisagé, que certains principes, et notamment ceux qui figurent dans les préambules ou dans les déclarations de droits, n'ont pas été, en l'absence d'une décision expresse du nouveau pouvoir, abrogés. On doit ajouter que, si la survie de dispositions constitutionnelles est possible après l'adoption d'une nouvelle constitution, cette survie est possible, *a fortiori*, sous le régime provisoire qui précède et prépare les nouvelles institutions. *D'un point de vue théorique, on peut donc considérer que le 19 juin n'implique nullement une abrogation d'ensemble du droit constitutionnel existant.*

Nous verrons plus loin que l'on peut effectivement considérer que certaines dispositions du régime antérieur survivent. Nous pourrions préciser lesquelles après avoir analysé le régime qui est issu du Mouvement du 19 juin 1965.

## § 2 Le régime du 19 juin 1965

Il ne s'agit pas ici de décrire les structures du régime provisoire mis en place, mais d'expliquer le régime et de le situer par rapport au droit public algérien, pour en préciser les bases constitutionnelles.

Le Mouvement du 19 juin a un effet visible et immédiat : la transformation de l'organisation constitutionnelle. C'est donc un changement dans les *formes* du pouvoir qui s'opère, et sur ce point, le changement est dès l'instant, complet. Il y a en revanche, sur le plan des *fondements*, une volonté bien affirmée de les conserver, mieux même, de les restaurer. Au total, ce qui est la volonté profonde du Mouvement, c'est moins de

---

(1) On peut lui adresser notamment les objections qui ont été faites à la théorie de la « délégalisation », avancée pour justifier le recours aux décrets-lois. Les critères formels ont leur logique.

transformer que d'adapter c'est-à-dire de mettre au point des formes qui ne compromettent pas le fond. Ceci délimite ainsi d'une façon relativement précise les tâches et les pouvoirs du régime provisoire.

A) *Son effet immédiat la modification de l'organisation constitutionnelle.*

« Un Conseil de la Révolution a été créé, dit la proclamation du 19 juin, il a pris toutes les dispositions pour assurer dans l'ordre et la sécurité le fonctionnement des institutions en place et la bonne marche des affaires publiques ».

Une ordonnance du 10 juillet prise par le Conseil de la Révolution fixe, dans son article premier, la composition du gouvernement, et définit d'une façon très laconique dans ses articles 2 à 6 les attributions de chacun de ces deux organes et leurs relations.

Le Conseil de la Révolution est « en attendant l'adoption d'une constitution... dépositaire de l'autorité souveraine ». Cette formule indique sans équivoque que la constitution de 1963 est, sur le plan *formel*, abrogée. En outre, elle fait du Conseil de la Révolution, à l'image d'un chef d'Etat gardien de la constitution, l'autorité gardienne en quelque sorte des idéaux qui ont animé le 19 juin. La réalité du pouvoir appartient cependant au gouvernement, et singulièrement au chef du Gouvernement, Président du Conseil des ministres qui, en même temps, préside le Conseil de la Révolution. Le chef du gouvernement hérite ainsi des attributions de l'ancien président de la République ; en témoigne l'ordonnance n° 65-189 du 13 juillet 1965 (1) portant ratification d'un accord international. Cet accord est ratifié par le chef du gouvernement, en cette qualité, le conseil des ministres entendu. Or, la constitution de 1963 prévoyait, dans son article 42 une consultation de l'assemblée nationale avant la ratification. Cette ordonnance atteste par elle-même qu'il ne s'agit pas simplement d'une destitution de l'ex-chef d'Etat, mais que les institutions constitutionnelles de 1963 ont, dans leur ensemble, cessé de s'appliquer (2).

Il n'y a jamais eu d'équivoque sur ce point. Cette volonté de procéder à une refonte des institutions n'a pas attendu le 10 juillet pour se manifester, elle est clairement indiquée dans la proclamation du 19 juin : « Il (le Conseil de la Révolution) s'attachera à réunir les conditions nécessaires pour l'institution d'un Etat démocratique sérieux régi par des lois et basé sur une morale, un Etat qui saura survivre aux gouvernements et aux hommes ». Cette volonté était exprimée une

(1) J.O.R.A. n° 58, 13 juillet 1965 p. 670.

(2) La motion signée par 110 députés, (J.O.R.A. n° 56 6 juillet 1965, p 651 652), affirmant leur confiance dans le Conseil de la Révolution constitue un acte politique que l'on peut certainement considérer comme significatif mais il ne peut nullement, du point de vue juridique, être considéré comme un acte de l'Assemblée Nationale.

nouvelle fois dans la déclaration faite le 5 juillet par le président BOUMEDIENE : « 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 » (1).

┌ Cette formule est importante. Elle donne l'explication fondamentale du coup d'Etat. Elle s'appuie sur deux notions : la légitimité et les principes de la Révolution, la première s'appréciant par rapport à la seconde. Ces deux notions révèlent en quelque sorte les lignes directrices du régime actuel et les limites dans lesquelles il va développer son action.

B) *Signification constitutionnelle et perspectives du régime.*

La justification immédiate du Mouvement du 19 juin se trouve dans l'objectif le plus apparent qu'il s'est donné : abolir le régime de pouvoir personnel, comme *fondamentalement contraire aux idéaux de la Révolution algérienne*. Le Mouvement ne visait donc pas seulement la personne de l'ex-chef d'Etat mais des institutions qui, pourrait-on dire, organisaient en quelque sorte le pouvoir personnel.

La constitution de 1963 avait créé les conditions juridiques du pouvoir personnel, elle en avait permis la manifestation : il fallait donc changer la constitution, et pas seulement le chef de l'Etat. C'est pourquoi il est dit clairement, dès le début, que les institutions doivent être changées (2). Mais ce changement ne vise, *a priori*, que l'organisation des pouvoirs publics.

Tel est donc l'objectif essentiel du Mouvement, et telle est la tâche impartie au nouveau pouvoir : créer des institutions conformes aux idéaux de la Révolution algérienne, et non pas définir ces idéaux ou déterminer des options fondamentales. Le régime actuel a, depuis, réaffirmé en de multiples occasions que telle était bien la tâche première qui lui incombait : on en trouve témoignage par exemple dans la résolution du Conseil de la Révolution relative à la réforme communale et de l'Etat (3), dans le discours du président BOUMEDIENE du 1<sup>er</sup> novembre 1967, dans l'interview qu'il donne au journal *Le Monde* du 5 avril 1968. La constitution de 1963 ne revivra pas.

Abattre le pouvoir personnel et les institutions qui l'ont permis peut constituer en soi un objectif suffisant. L'histoire de l'Algérie, depuis 1954 montre que, précisément la Révolution algérienne est tout particulièrement attachée à un principe qu'elle considère comme fondamental : celui de la collégialité du pouvoir. Ce principe doit être à

---

(1) Déclaration prononcée à l'occasion du 3ème anniversaire de l'indépendance et publiée au J.O.R.A. n° 56 du 6 juillet 1965 p. 653 et s.

(2) Ceci en tout cas donne une indication important sur l'orientation des institutions qui seront un jour adoptées.

(3) J.O.R.A. n° 105 du 13 décembre 1966.

la base des institutions de la République Algérienne, et toute déviation par rapport à lui constitue une violation des idéaux de la Révolution, une rupture par conséquent avec la légitimité révolutionnaire (1).

(1) Ceci nous conduit à marquer notre réticence à l'égard des analyses de M. FLORY et MANTRAN dans leur ouvrage, **Les régimes politiques des pays arabes** PUF collection Thémis, 1968, et notamment les analyses qui figurent au chapitre 3 de la 2ème partie. La renaissance d'un système politique arabomusulman, page 130 et s. plus précisément, les développements consacrés au phénomène du **zaïm** (p. 148 et s.) se trouvent contredits, nous semble-t-il, notamment par l'exemple algérien. Il n'y avait pas de grand chef dans la Révolution Algérienne. On parle seulement des chefs historiques. Sans doute certaines périodes ont-elles été marquées par une certaine prépondérance de telle ou telle personnalité, mais cela ne s'est jamais manifesté d'une façon durable. Aucune personnalité n'a réussi à s'imposer durablement. Quant à ce qui s'est passé depuis l'indépendance, le fait dominant n'est-il pas que, précisément, lorsque la République a semblé s'orienter vers la consécration d'un **zaïm**, celui-ci a été renversé ? Quant à la situation actuelle, le recul historique manque, bien évidemment, pour qu'on puisse l'apprécier avec certitude. On peut cependant noter ceci : le pouvoir est certainement dominé par le chef du gouvernement à la foi président du conseil des ministres et président du conseil de la révolution. Mais il paraît hasardeux, et par conséquent discutable, d'affirmer qu'il gouverne à la façon d'un **zaïm** (il s'en est en cas défendu dans un interview accordé à Jean et Simone LACOUTURE et rapporté par EL MOUDJAHID du 11 mars 1963 : « L'Algérie ne sera pas gouvernée par un **zaïm**, un chef prophétique. Puis rappelant le passé il ajoute : « Maintenant c'est fini. Nous voulons un pouvoir rationnel et démocratique »). En effet, alors que, dans l'ouvrage cité, les auteurs considèrent que, tout naturellement, le **zaïm** « se trouve à la pointe de la pyramide constitutionnelle des pouvoirs et à la tête du parti politique », la dissolution du pouvoir d'Etat et du pouvoir partisan est soigneusement réalisée en Algérie depuis le 19 juin. Depuis ce jour, le parti a tout d'abord été dirigé par M. Chérif BELKACEM, en qualité de coordinateur, puis, M. KAID Ahmed, Ministre des finances a été désigné pour conduire la réorganisation du parti — permutant ainsi avec M. Chérif BELKACEM. Il apparaît ainsi que, d'une part, les fonctions à la tête du parti ne se cumulent pas avec des fonctions ministérielles, que surtout, la direction de l'Etat et la direction du parti sont systématiquement distinguées. Ceci pose, bien entendu, le problème des rapports du parti unique et de l'Etat qui n'a jamais été résolu clairement, ni théoriquement, ni pratiquement, toujours est-il qu'il y a, en Algérie, cette division, et non pas donc concentration dans la personne d'un **zaïm**, des deux pouvoirs, et que cette division est très soigneusement entretenue. En témoigne par exemple le cérémonial de certaines manifestations officielles, et dans de semblables circonstances le protocole utilise des symboles qui, nul ne l'ignore, ont un sens : ainsi au retour de son voyage officiel au Maroc, en février 1969, le Président et le Responsable du Parti ont traversé la capitale côte à côte, dans la même voiture.

Pour autant donc qu'on en puisse juger, il ne nous paraît pas évident qu'il y ait un **zaïm** en Algérie. Il n'est pas possible de soutenir une telle affirmation de façon décisive, si l'on considère la pratique constitutionnelle actuelle, et ceci paraît en outre en contradiction avec les principes fondamentaux de la Révolution algérienne. Une fois encore, le mouvement du 19 juin 1965 ne s'est-il pas donné pour objectif d'abattre, au nom de ces principes, le pouvoir personnel ?

C'est donc de quelque chose de plus élevé, en définitive, que se réclame le Mouvement du 19 juin. Il s'agit en réalité beaucoup plus de rétablir, retrouver, sauvegarder, que d'établir, d'innover de transformer. Il s'agit fondamentalement de reprendre et continuer ce que certains égarements avaient un temps compromis. C'est au nom des fondements qu'il faut préserver que l'on a voulu changer les formes du pouvoir. Ceci est d'une importance capitale pour notre problème, et nous permet d'approfondir l'analyse du régime.

*Le régime issu du Mouvement du 19 juin, n'est pas, dans l'élaboration des institutions, un pouvoir constituant originaire au sens plein du terme.* Il n'est certes pas un pouvoir constituant dérivé; en ce sens qu'il ne tient pas son pouvoir de proposer de nouvelles institutions aux pays de la constitution précédente. Mais il n'est pas un pouvoir constituant originaire au sens plein du terme en ce sens qu'il ne dispose pas d'un pouvoir initial, inconditionné, et total : il est lié, il l'a affirmé lui-même, par les principes fondamentaux de la Révolution algérienne. Il est très facile d'illustrer cette affirmation par ces citations : « *Il va de soi*, dit la proclamation du 19 juin, que les options fondamentales sont *irréversibles*, et les acquis de la Révolution inaliénables... Le Conseil de la Révolution a rétabli la *légitimité révolutionnaire*, la continuité de la Révolution algérienne est assurée désormais » (1).

Toutes les options fondamentales qui constituent les lignes directrices, les lignes de force de la République sont réaffirmées : l'option socialiste, l'option révolutionnaire et le principe du parti unique, le caractère démocratique et populaire, le caractère arabo-musulman de la République. Ces principes fondamentaux qui sont ceux de la Révolution sont considérés comme irréversibles et sacrés. C'est au nom de ces principes que le Mouvement du 19 juin s'est élevé contre le régime établi, l'accusant de les avoir méconnus. Ainsi la légitimité révolutionnaire l'emporte sur ce que Max WEBER appelle la légitimité rationnelle, celle qui est fondée sur la « légalité », la légitimité juridique en somme.

Ceci confirme bien que les institutions de 1963 ne revivront pas. Et il y a une formule, dans l'ordonnance du 10 juillet 1965, qui est lourde de sens : « en attendant l'adoption d'une constitution ». Pourquoi pas : « en attendant l'adoption d'une *nouvelle* constitution » ? Il ne s'agit certainement pas d'une inadvertance. Ce que cela peut vouloir dire, c'est que ces institutions, pour autant qu'elles portaient atteinte aux principes fondamentaux de la Révolution, n'étaient pas légitimes. Cette constitution, certes ingénieuse dans plusieurs de ses dispositions, et certes intéressante du point de vue de la théorie constitutionnelle, élaborée

---

(1) Cf. également la déclaration du Président BOUMEDIENNE du 5 juillet : « En mettant fin au pouvoir personnel, le Conseil de la Révolution a rétabli la légitimité révolutionnaire ». La liaison entre l'objectif immédiat du mouvement et son fondement est faite ici d'une façon particulièrement claire.

à la hâte (1), dans un climat relativement trouble, trop conditionnée par une personnalité, n'est pas considérée, par le Mouvement du 19 juin comme, une constitution adéquate à l'Algérie révolutionnaire. Du fait notamment qu'elle institue et favorise le pouvoir personnel, le Mouvement la considère comme illégitime. L'Algérie n'aurait donc pas eu, véritablement, de constitution (2).

Ceci explique et éclaire la démarche du régime actuel.

Limité dans son action par les principes fondamentaux de la Révolution qui s'impose à lui, le régime actuel s'est engagé dans un processus tout-à-fait original. Alors que le premier souci d'un régime provisoire est, habituellement, de faire « sa » constitution, on est tenté de dire parce que cela se fait, mais surtout, pour se doter d'une légitimité rationnelle, le régime algérien actuel s'est tout autrement comporté. Se sentant ou se considérant comme investi de la légitimité révolutionnaire, ce qui est essentiel, il a refusé de sacrifier au juridisme et ne s'est point précipité pour faire une constitution qui, en toute hypothèse, aurait valu ce que valent tant de constitutions. Plutôt donc que de commencer par en haut, Traités de droit constitutionnel sur la table du Conseil, et donc, à partir de concepts et de modèles abstraits et formés, qui plus est, sur des bases idéologiques qui ne sont point celles de l'Algérie le régime actuel est parti d'en-bas, plus justement, de la base, et à partir de données concrètes. On ne peut manquer d'être frappé par la progression régulière de l'entreprise ; ce sont les assemblées populaires communales qui ont été organisées tout d'abord ; ce sont peut-être, dans les pays du tiers-monde, en raison notamment de l'analphabétisme et du retard culturel, les institutions essentielles. C'est par elles, fondamentalement, parce qu'elles sont proches et que leur utilité est immédiatement perceptible, que l'intégration nationale, et la participation seront le mieux assurées. Viennent ensuite les institutions départementales, dont la mise en place n'est point encore terminée, et, tandis que s'opère la réorganisation du parti, les institutions centrales inéluctable commencent à se dessiner avec la mise en place du conseil national économique et social, dont la première session plénière s'est tenue le 17 mars 1969.

---

(1) Ceci était d'ailleurs inévitable. L'Indépendance recouvrée après le référendum d'autodétermination il fallait au plus vite doter la jeune République, pour elle-même et pour le monde, d'une constitution. La nécessité de faire vite rendait inéluctable, quelque fut l'habileté des constituants, des concessions aux schémas théoriques classiques, au détriment donc d'une recherche d'institutions adaptées et spécifiques. Les constitutions de la plupart des jeunes Républiques africaines parce qu'elles ont été adoptées dans des conditions semblables, sont, devenues, si elles n'ont pas été renouvelées, des vêtements vides.

(2) On peut semble-t-il trouver confirmation de cette sorte de remaniement de l'organisation constitutionnelle de 1963 dans cette phrase figurant dans la récente charte de Wilaya : « Le 19 juin 1965, notre révolution entamait réellement le processus de remise en ordre qui allait permettre de prendre le vrai départ dans la voie de la Construction et du développement... » document publié par El Moudjahid avril 1969.

Ainsi s'effectue la construction de l'Etat en dehors de toute référence aux modèles consacrés, dont d'ailleurs il ne reste guère, dans bien des pays, que des apparences.

La voie qui est suivie en Algérie est intéressante non seulement parce qu'elle est originale, et donc excitante pour l'esprit, elle est intéressante surtout parce qu'elle est *concrète*. Et elle est progressive. Les traits de chaque institution se préciseront avec le temps. Au terme de ce processus, l'Algérie peut trouver des solutions non seulement originales, mais surtout adaptées (1). Les membres du gouvernement viennent expliquer leur action chaque année devant les présidents des A.P.C. qui à leur tour se font entendre, questionnent et suggèrent. Les membres du gouvernement se sont également succédés à la tribune du C.N.E.S., lors de sa première session.

Il y a là une forme de participation et de dialogue qui, à mesure qu'elle va s'approfondir, peut conduire à un type de société politique, à une forme de vie démocratique, tout-à-fait neufs.

Il n'est d'ailleurs pas impossible que s'estompe progressivement la distinction entre l'organisation constitutionnelle au sens habituel et étroit, du terme organisation des pouvoirs centraux, des pouvoirs « politiques » et l'organisation administrative. Ainsi les A.P.C. elles-mêmes relèvent de l'organisation de l'Etat, au même titre que les organes centraux. Ce ne sont pas des institutions purement administratives elles participent officiellement, à l'occasion notamment de la conférence annuelle des présidents, à la vie politique du pays (2).

---

(1) Chacun sait qu'après la décolonisation les jeunes Etats africains ont tous adopté des constitutions qui, toutes, s'appuient sur les modèles occidentaux, et, spécialement sur le modèle de l'ancienne puissance coloniale : chacun connaît l'influence, en particulier, de la constitution française de 1958 sur les Etats d'Afrique francophone. Tout le monde souligne aujourd'hui — et certains avec ironie — que ces constitutions ne sont pas appliquées, que le fonctionnement réel du pouvoir s'effectue complètement en marge de la constitution. Et cela est vrai et cela, surtout, est normal : les modèles constitutionnels occidentaux ont été imaginés pour former l'encadrement juridique de la société capitaliste libérale au cours de son développement. Ces modèles n'ont pas de valeur absolue et définitive. Ils ne peuvent en tout cas convenir en aucun point pour les sociétés africaines, parce que ni économiquement, ni sociologiquement ces sociétés africaines ne ressemblent, aux sociétés occidentales ; affrontées qui plus est à la nécessité de sortir du sous-développement, elles doivent découvrir des solutions originales, déterminées à partir de leurs possibilités et de leurs besoins. Si la constitution algérienne de 1963 vivait encore, bien qu'elle soit plus originale, mieux adaptée que d'autres constitutions africaines, son sort serait sans doute semblable. Il fallait donc tôt ou tard entreprendre cette recherche d'une organisation constitutionnelle formée non pas à partir de schémas théoriques, mais à partir de données concrètes.

(2) En témoignage le fait que tous les ministres, y compris le ministre des affaires étrangères, dont, a priori, les préoccupations sont les plus éloignées de celles des Assemblées communales, participent à la conférence. Ceci atteste bien que les A.P.C. sont liées à la politique générale du pays.



Cette conférence annuelle, non prévue par les textes, constitue une forme authentique, et neuve, de participation, et donc de démocratie. Lors de la troisième réunion de cette conférence, M. Ahmed MEDEGHRI, Ministre de l'Intérieur, déclarait : « Cette nouvelle rencontre... consacre désormais solennellement les assises de cette conférence qui, en peu de temps, a conquis droit de cité dans l'édifice de l'institution communale (1).

La conférence annuelle des présidents des A.P.C. est donc maintenant une institution définitivement acquise. Des institutions comme celles-ci peuvent prendre une importance considérable tant par la forme de participation qu'elles organisent, que par ce relais qu'elles constituent, cette forme de circulation et d'échange qu'elle organise entre la base et le sommet et qui constitue une condition *sine qua non* de la démocratie. Au terme de ce processus, l'Algérie découvrira des institutions originales. L'intérêt de l'expérience algérienne s'attache aussi bien aux formules qui s'élaborent qu'à la méthode d'élaboration. L'institutionnalisation de la conférence annuelle des présidents des A.P.C. atteste que les institutions algériennes ne s'élaborent pas seulement par des textes, mais aussi par la pratique.

Construire l'Etat selon un semblable processus nécessite bien évidemment du temps, et cela suffirait déjà à expliquer la durée du régime provisoire. Mais cela signifie autre chose encore : c'est qu'il ne s'agit pas véritablement d'un régime provisoire, au sens habituel que l'on peut donner à cette expression, mais *d'un régime qui s'institutionnalise progressivement*. Outre que cela confirme l'idée que le régime actuel n'est pas un pouvoir constituant original au sens plein du terme, cela indique aussi que le régime actuel n'est pas un simple régime transitoire n'ayant d'autre tâche que l'élaboration, selon une procédure classique, d'une nouvelle constitution destinée à remplacer celle qu'il vient d'abroger. Il gouverne et élabore progressivement des institutions nouvelles, à tous les échelons, dans la perspective de la Révolution algérienne. Il ne s'agit pas simplement de l'organisation constitutionnelle au sens étroit du terme, mais de l'organisation de l'Etat, dans son ensemble, parce que celle-ci n'était pas encore faite. C'est pour cela que l'ordonnance du 10 juillet parle de l'élaboration d'une constitution et que l'on parle, dans la charte de la wilaya du « vrai départ », le 19 juin 1965, dans la construction de l'Etat.

On peut dans ces conditions supposer que l'aboutissement de ce processus ne sera pas nécessairement une constitution, au sens où on entend habituellement ce mot, mais un certain nombre de textes qui, après ceux organisant les assemblées communales, les wilayas, le C.N.E.S., aménageront les organes centraux, ce qui romprait avec un certain formalisme juridique et apporterait ainsi plus de souplesse aux institutions. Il s'agit ici d'une hypothèse, bien entendu, mais qui est concevable compte tenu de la méthode suivie jusqu'à présent. Mais

---

(1) Intervention rapportée par EL MOUDJAHID du 7 février 1969.

c'est là un problème qui, non seulement parce qu'il implique une projection sur l'avenir, nous échappe. Nous ne résisterons pas cependant à formuler les remarques suivantes :

Si constitution il y a, celle-ci risque de ne plus être, comme dans le système classique, l'origine et le fondement du pouvoir, mais seulement un instrument de réalisation de la Révolution. L'ère du sacré est peut-être révolu pour les constitutions.

La Révolution algérienne, en faisant perdre sa majuscule à la constitution aboutirait ainsi à une révolution juridique, les institutions algériennes ne devant rien aux schémas traditionnels.

Il faut peut-être prendre date, aujourd'hui, par rapport au passé et à l'avenir. Le professeur André HAURIOU a apporté une très intéressante contribution à la réflexion sur l'évolution du droit constitutionnel. Rompant avec une méthode relativement statique d'exposition du droit constitutionnel, son manuel d'*institutions politiques et droit constitutionnel* (1) présente le droit constitutionnel dans une perspective historique qui correspond incontestablement à la réalité : il y a le droit constitutionnel classique dont la formulation a été donnée par la société libérale, et spécialement en France, après 1789. Ce droit constitutionnel classique est aujourd'hui, « à l'épreuve des mondes nouveaux » ; sociétés marxistes, régimes fascistes, sociétés sous-développées, mondes nouveaux dans lesquels il a reçu des amputations, ou des inflexions, ou des excroissances parfois importantes, mais où, cependant, quelque chose subsiste encore des modèles classiques. Cela est vrai, même pour l'Union Soviétique. LENINE avait écrit dans *l'Etat et la Révolution* qu'il fallait briser la machine d'Etat et remettre le pouvoir à des organes de type nouveau ; « Tout le pouvoir aux soviets » fut un des grands mots d'ordre de la Révolution. La constitution de 1924 apportait des innovations considérables, il s'agissait en particulier d'une constitution souple, c'est-à-dire modifiable par une loi ordinaire. La constitution de 1936 revient en arrière : c'est tout d'abord une constitution rigide en ce qu'elle prévoit (article 46) une procédure spéciale de révision, donnant ainsi une suprématie formelle à la constitution, la sacralisant. Certes, des distances considérables sont prises par rapport au droit constitutionnel classique : la séparation des pouvoirs a disparu, l'institution, surtout, du parti unique donna une signification nouvelle aux institutions représentatives, mais, sur le plan de l'organisation constitutionnelle, sur le plan des procédures, les innovations sont limitées. L'école juridique soviétique n'a pas eu l'imagination particulièrement fertile.

Mais les développements même de M. A. HAURIOU conduisent à penser qu'il faut aujourd'hui, faire « un saut qualitatif » parce qu'il y a un, ou plutôt des droits constitutionnels nouveaux. « La Chine, écrit M. A. HAURIOU, institue progressivement un pôle idéologique, politique

(1) Editions Montchrétien, 3ème édition, Paris 1968.

et institutionnel opposé à l'occident et même pourrait-on dire, au socialisme européen (y compris le soviétique) ». Il y a donc la Chine, l'Albanie qui, ayant rompu avec le modèle soviétique, emprunte de plus en plus au modèle chinois, Cuba dont les institutions politiques sont également d'une orientation fondamentalement nouvelle.

L'Algérie viendrait ainsi rejoindre le camp du nouveau droit constitutionnel, ou plus exactement des innovateurs en droit constitutionnel. La rupture avec les modèles classiques est sans doute moins brutale, moins spectaculaire. La lente formation de ses institutions, et le fait que le processus n'est pas achevé empêchent de formuler une appréciation plus précise. Les propos que nous tenons ici restent donc largement marqués par le conditionnel. On peut cependant noter, d'une part, une procédure de formation des institutions entièrement nouvelle, et d'autre part considérer que les éléments que nous connaissons si on les examine dans leurs *virtualités*, pourraient effectivement conduire à un type d'institutions tout-à-fait nouveau, sans rien devoir, encore une fois, aux schémas classiques. En toute hypothèse, par la méthode suivie pour l'élaboration d'institutions adaptées, l'Algérie ouvre une voie nouvelle dont l'intérêt ne doit pas être sous-estimé.

Nous avons émis plus haut l'idée que le régime actuel ne disposait pas d'un pouvoir constituant originaire, au sens plein du terme. Cela veut dire que sa liberté d'action et de création est limitée par des impératifs. D'essence idéologique et politique, ces impératifs, dans la mesure où ils limitent le pouvoir, deviennent des impératifs juridiques. Ceci nous conduit à examiner maintenant ces principes qui, du point de vue juridique, constituent les bases du droit constitutionnel algérien.

## II. — LES BASES DU DROIT CONSTITUTIONNEL ALGERIEN

L'analyse du Mouvement du 19 juin 1965 nous a montré que le régime actuel n'est pas véritablement un régime transitoire, comme on pourrait le penser, mais un régime qui s'institutionnalise progressivement. Un régime transitoire est un régime qui effectue un relais entre un ordre constitutionnel renversé et un nouvel ordre constitutionnel établi tout d'un coup. Le processus d'élaboration des institutions et la durée de ce régime né le 19 juin 1965 constituent précisément l'originalité de la situation.

Il y a, délimitant les pouvoirs de ce régime, un droit constitutionnel qui certes n'est pas complètement élaboré, mais dont il est possible de définir les principes. Où trouver ce droit constitutionnel ? C'est le problème des sources qu'il faut d'abord évoquer, avant d'indiquer ces principes.

### § 1 Les sources du droit constitutionnel algérien

Le droit algérien s'appuie sur un concept : la légitimité révolutionnaire qui, nous l'avons vu, l'emporte sur la légitimité rationnelle.

L'Algérie trouve le fondement de son Droit dans sa Révolution. C'est sur cette base, nous l'avons vu, que le Mouvement du 19 juin a justifié son action, et que le régime qui en est issu a prétendu gouverner. La légitimité révolutionnaire dont le régime se réclame lui-même est donc préexistante par rapport à lui. Il se place en dessous - d'elle il y est soumis et son action doit s'orienter dans les voies qu'elle lui impose. Un pouvoir en Algérie ne saurait être légitime que par rapport à la Révolution. Cela ressort d'une façon particulièrement nette dans la déclaration du président BOUMEDIENE prononcée le 5 juillet 1965 :

« 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.

« Les principes révolutionnaires qui ont animé notre lutte de libération nationale reprennent force et vigueur.

« 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 ».

Ces formules nous donnent des indications précises. La Révolution n'est pas seulement action. Elle est la lutte pour la libération nationale -

lutte qui se prolonge sous d'autres formes après l'indépendance mais elle ne se réduit pas à cela. La Révolution est aussi idéologie (1).

La source fondamentale du droit algérien se trouve, en conséquence dans certains programmes révolutionnaires. Bien entendu, tout discours politique ne devient pas source du droit. Ce sont les programmes révolutionnaires *historiques* qui constituent la base du droit constitutionnel algérien.

Ces textes ne constituent pas, bien évidemment, les seules sources. Nous serions autrement en face d'un pouvoir de pur fait, agissant à sa guise pourvu qu'il en appelle de temps en temps aux grands principes. Le pouvoir actuel est encore conditionné par d'autres éléments : la proclamation du 19 juin elle-même, l'ordonnance du 10 juillet 1965, et enfin, la constitution de 1963.

En ce qui concerne la proclamation du 19 juin, il n'est pas nécessaire d'y revenir. Nous avons vu comment elle avait justifié le Mouvement, au nom précisément de la légitimité révolutionnaire. Le pouvoir est tenu, il va de soi, par ses propres engagements. Confirmation en est donnée par la récente charte de la wilaya qui se réfère expressément à la proclamation du 19 juin 1965.

S'agissant de l'ordonnance du 10 juillet, il n'est pas non plus nécessaire d'y revenir. Il s'agit là d'un texte transitoire dont la validité disparaîtra lorsque la mise en place des nouvelles institutions sera terminée (2). Aussi limiterons-nous ici nos observations aux programmes révolutionnaires historiques et aux dispositions de la constitution de 1963 qui survivent.

#### A) Les programmes révolutionnaires historiques.

L'un des points de rupture avec le droit constitutionnel classique se situe précisément à cet endroit. La source fondamentale du droit constitutionnel algérien ne réside point tant dans des textes juridiques formels que dans les options définies dans les programmes révolutionnaires historiques. La prééminence de la légitimité révolutionnaire par

---

(1) On doit rappeler ici ce passage du programme de Tripoli : « Le mot « Révolution » a été longtemps employé à tort et à travers en l'absence de tout contenu précis. Pourtant, il n'a cessé de galvaniser l'élan des masses populaires qui, par instinct, lui ont donné un sens au-delà même de la guerre de libération. Ce qui lui manquait, ce qui lui manque encore pour mériter toute sa signification, c'est le support idéologique indispensable. Pendant la guerre de libération le mouvement même de la lutte a suffi pour propulser et drainer les aspirations révolutionnaires des masses. Aujourd'hui qu'il est arrêté avec la fin de la guerre et le rétablissement de l'indépendance, il importe de le prolonger mais tander sur le plan idéologique. A la lutte armée dont succéder le combat idéologique, à la lutte pour l'indépendance nationale succédera la révolution démocratique populaire ».

(2) Voir l'analyse de F. BORELLA dans l'article précité.

rapport à la légitimité rationnelle constitue l'un des signes distinctifs du droit constitutionnel algérien. Il importe peu que l'on puisse se réclamer du droit si l'on compromet la Révolution. Telle est l'idée.

Ainsi s'expliquent les références faites par les animateurs du mouvement du 19 juin au programme de Tripoli et à la charte d'Alger.

On pourrait considérer également le programme adopté lors du congrès clandestin de la vallée de la Soumman en août 1956. Malgré l'importance historique de ce congrès (1), sa portée idéologique apparaît aujourd'hui limitée ; il est en effet essentiellement lié à la guerre et à l'organisation de la lutte.

Cependant « malgré ses insuffisances, note la charte d'Alger, le congrès de la Soumman constitue la première tentative d'une construction cohérente de la Révolution ». Il s'agit donc d'un texte vénérable, aujourd'hui dépassé, notamment dans sa portée idéologique.

Il reste donc deux grands textes : le programme de Tripoli et la charte d'Alger. Le programme de Tripoli fut adopté par le C.N.R.A. (2) à l'unanimité en juin 1962, entre le cessez-le-feu et les accords d'Evian et l'indépendance. A partir d'une méthode d'approche concrète, ce programme traite, avec une vigueur et une sûreté tout-à-fait remarquables, certains problèmes immédiats et trace les lignes de force de la Révolution, donnant même, notamment dans sa troisième partie, des indications relativement précises pour un programme politique, et définissant en annexe les tâches du parti.

La charte d'Alger, adoptée par le premier congrès du parti du F.L.N. (16-21 avril 1964) est beaucoup plus longue et plus systématique. Si l'on n'y retrouve pas la même vigueur dans le style, les analyses restent rigoureuses. C'est en bien des points un développement et une amplification du programme de Tripoli.

Ces deux textes constituent un effort idéologique particulièrement remarquable, et sans égal, en dehors des régimes d'inspiration marxiste, dans le Tiers-Monde. Bien entendu, sur certains points ces textes sont dépassés ; la réalité a changé. Un texte, quel'en soit la valeur, n'a tout son sens qu'au moment où il est adopté. Cela n'enlève pas, cependant sa portée générale. De même que certaines propositions concrètes du Manifeste du parti communiste de 1848 ont perdu leur sens aujourd'hui sans pour autant compromettre la perspective d'ensemble, de même, le programme de Tripoli et la charte d'Alger, dépassés sur certains points particuliers, conservent cependant leur force au plan des options d'ensemble qui sont prises.

(1) Le texte semble aujourd'hui introuvable. Du moins nous ne l'avons pas trouvé. On pourra se référer au bref commentaire critique qu'en fait la charte d'Alger page 29.

NDRL : Le texte de la plate-forme du « Congrès de la Soumman » est reproduit dans le Tome I de la réédition de l'hebdomadaire « El Moudjahid » (organe FLN paraissant à Tunis durant la guerre de libération).

(2) C.N.R.A. : conseil national de la révolution algérienne, c'était l'instance suprême de la révolution algérienne.

Quelle valeur juridique faut-il accorder à ces textes ?

Ils n'ont, bien entendu, aucune valeur sacrale ou éternelle. Ils sont datés. Cependant, les voies qu'ils ont tracées sont celles que doit suivre le pouvoir.

S'agissant du régime actuel, il est bien évident qu'il est soumis puisqu'il s'en réclame lui-même (1). On peut certes faire observer que la proclamation du 19 juin ne se réfère à ces textes qu'à l'occasion de la politique étrangère, mais, dans sa déclaration du 5 juillet 1965, faite en qualité de président du Conseil de la Révolution, le président BOUMEDIENE s'est référé en bloc « aux options fondamentales contenues dans le programme de Tripoli et dans la charte d'Alger ». Ces options s'imposent donc au pouvoir actuel. Mais la valeur de ces textes n'est-elle pas purement politique ? Et quelle sanction juridique peut en imposer le respect ?

Il faut rappeler tout d'abord que les notions de droit et de sanction ne sont pas inséparables et qu'il peut ainsi exister un droit non assorti d'une sanction. Si l'on peut considérer que ces textes possèdent une certaine valeur juridique, c'est précisément parce qu'ils sont liés à la notion de légitimité. La légitimité est un problème dans lequel sont confondus aspects sociologiques et aspects juridiques. Elle est en tout cas à la base du droit. Un pouvoir gouvernant en dehors de la légitimité encourrait une sanction politique : sa remise en cause ; mais il n'est pas impossible même d'invoquer ici une sanction juridique. En Algérie les juges sont requis d'obéir aux lois et aux « intérêts de la Révolution socialiste ». Un acte réglementaire du pouvoir pourrait ainsi être sanctionné au nom de la légalité socialiste. Et il importe peu de savoir pour notre propos si cela risque jamais de se produire, l'important est de savoir que cette sanction existe. Mais où est consacré ce principe de la « légalité socialiste » ? Dans la constitution de 1963.

#### B) *Les survivances de la Constitution de 1963*

Que des dispositions d'une constitution puissent survivre à une révolution au sens juridique du terme alors même que cette constitution, dans son ensemble, a été abrogée, nous avons vu plus haut que cela avait été historiquement vérifié, et théoriquement accepté, qu'ainsi on pouvait admettre théoriquement que certaines dispositions de la constitution algérienne de 1963 avaient pu survivre après le 19 juin 1965.

---

(1) Il faut souligner que cette référence aux textes historiques est renouvelée de temps à autre. Ainsi, devant les Présidents des A.P.C. réunis pour la 3ème fois, le Responsable du Parti M. KAID Ahmed a déclaré le 5 février 1969 (El MOUDJAHID du 6 février 1969) : « La charte de Tripoli, celle d'Alger, la proclamation du 19 juin qui les résume, comme la charte communale constituent autant d'instruments et de guides précieux pour tous les responsables ». Il est intéressant de noter la liaison qui est faite, au plan des sources du droit, entre les proclamations et le texte juridique organisant les A.P.C.

Il paraît en effet incontestable que certaines dispositions de cette constitution aient survécu. On peut considérer tout d'abord que le 19 juin n'ayant procédé qu'à une organisation provisoire très sommaire (dans l'ordonnance du 10 juillet) il fallait bien se référer, pour les problèmes non réglés par le nouveau régime, au droit préexistant. Il s'agit là d'un argument de nécessité - n'est-il pas vrai que bien souvent nécessité fait loi ? argument de nécessité qui a, on peut faire ce parallèle, conduit à maintenir en attendant la formation du droit algérien, de nombreuses dispositions de droit français.

On peut tirer argument du fait que, fondamentalement, l'inspiration d'ensemble est la même entre les deux régimes: la constitution de 1963 se réfère elle aussi aux principes de la révolution, spécialement au programme de Tripoli. Ce n'est pas l'inspiration d'ensemble de la constitution de 1963 qui a été remise en cause, mais plus exactement les déviations qu'elle a favorisées par rapport à cette inspiration. Si elle a été condamnée, ce n'est que dans cette mesure. A cette égard, redisons-le, cette constitution ne revivra pas. Mais dans l'immédiat, c'est-à-dire sous ce régime transitoire rien n'empêche que ce qui n'est pas contraire au Mouvement du 19 juin conserve une certaine validité.

Cela veut dire tout d'abord que tout ce qui concerne l'organisation des pouvoirs publics ne peut plus, cela est évident, recevoir d'application. La possibilité demeure pour d'autres dispositions.

Et c'est la pratique même du gouvernement actuel qui permet de soutenir ce point de vue. On peut relever en effet certaines décisions dont la base ne peut se trouver que dans la constitution de 1963.

On peut relever tout d'abord une affirmation de principe de la proclamation du 19 juin qui permette de soutenir ce point de vue : Le Conseil de la Révolution, dit la proclamation, « a pris toutes les dispositions pour assurer dans l'ordre et la sécurité, le fonctionnement des institutions en place et la bonne marche des affaires publiques ». Cette déclaration marque une volonté de continuer, de poursuivre. Sans doute s'agit-il ici essentiellement de l'activité administrative, mais celle-ci ne s'exerce pas dans le vide. On peut relever surtout certaines décisions dont la base ne peut se trouver que dans la constitution de 1963. La première décision, et elle est spectaculaire, c'est l'ordonnance n° 65-180 du 22 juin 1965 portant libération des personnes ayant fait l'objet d'une mesure arbitraire d'internement administratif (1). Or il s'agit ici d'une mesure relative aux libertés publiques, la constitution de 1963 est le seul texte qui comporte des dispositions en la matière. Dire que les mesures d'internement étaient arbitraires, c'est se situer par rapport à la légalité au sens large : la régularité juridique c'est donc se réclamer de textes qui auraient été méconnus : ce texte, c'est forcément, en l'espèce, la constitution de 1963.

---

(1) J.O.R.A. n° 58 du 13 juillet 1965, p. 670.



L'Algérie a conservé son titre officiel : République Algérienne Démocratique et Populaire. C'est l'article 1<sup>er</sup> de la constitution de 1963 qui en a ainsi disposé.

Une recherche systématique parmi les décisions prises depuis 1965 fournirait d'autres exemples. Rappelons seulement encore que c'est l'article 62 de la constitution de 1963 qui stipule que « dans l'exercice de leurs fonctions, les juges n'obéissent qu'à la loi et aux intérêts de la révolution socialiste ». Une telle disposition, n'a pas cessé, nécessairement, d'avoir cours ; les juges ne pourraient juger sans que leur mission soit définie.

On doit conclure, en conséquence de tout cela que les dispositions de la constitution de 1963 qui ne sont pas contraires au régime actuel survivent, aussi longtemps que de nouveaux textes ne les auront pas expressément abrogées. Ainsi la constitution de 1963 figure-t-elle encore parmi les sources du droit public algérien et les problèmes d'interprétation qui peuvent se poser aux juges ou à l'administration peuvent être valablement résolus par recours à la constitution.

C'est de l'ensemble de ces documents : programme de Tripoli, constitution de 1963, charte d'Alger, proclamation du 19 juin 1965 qui constituent les sources actuelles que se dégagent les principes fondamentaux du droit constitutionnel algérien.

## § 2 Principes fondamentaux du droit constitutionnel algérien.

L'analyse des principes fondamentaux du droit constitutionnel algérien nécessiterait une étude distincte. Cela déborde notre propos. Il s'agit simplement ici de dire quels sont ces principes fondamentaux et de montrer comment ils ont été formulés dans les sources que nous venons d'examiner.

On peut ramener à quatre les principes fondamentaux de la République Algérienne : l'option socialiste, le principe révolutionnaire, le principe démocratique et populaire, le principe de l'arabo-islamisme.

Le principe socialiste constitue un choix antérieur à l'indépendance. Il est intimement lié à la Révolution algérienne. « La Révolution démocratique populaire, dit le programme de Tripoli, c'est l'édification consciente du pays dans le cadre des principes socialistes... ». Cette option socialiste est plusieurs fois affirmée dans la constitution de 1963 : le préambule évoque « l'édification du pays conformément aux principes du socialisme » et précise que le F.L.N. « mobilise, encadre et éduque les masses populaires pour la réalisation du socialisme ». L'article 10 de la constitution affirme que « les objectifs fondamentaux de la République algérienne démocratique et populaire sont : ... l'édification d'une démocratie socialiste, la lutte contre l'exploitation de l'homme sous toutes ses formes ; l'article 26 évoque encore le socialisme. En ce qui concerne la forme du socialisme algérien une seule indication, mais précieuse : le préambule précise en effet que « la Révolution se concrétise par : la mise en œuvre de la réforme

agraire et la création d'une économie nationale dont la gestion sera assurée par les travailleurs » ; l'autogestion qui constitue l'un des traits caractéristiques du socialisme algérien découle de cette formule.

La charte d'Alger précisera les traits du socialisme algérien à partir d'une analyse concrète de la situation économique et sociale de l'Algérie et justifiera l'autogestion à la fois en tant que méthode socialiste et parce que bien adaptée aux nécessités immédiates.

Le principe socialiste est indissociable du principe révolutionnaire. La lutte de libération était révolutionnaire, le pouvoir algérien restera révolutionnaire, parce qu'il ne s'agissait pas simplement de mettre fin à la colonisation mais de bouleverser fondamentalement l'ordre établi. L'idéal révolutionnaire définit ainsi un objectif d'ensemble mais aussi les moyens de l'atteindre. A cet égard le principe du parti unique et le centralisme démocratique sont des implications du principe révolutionnaire. L'Algérie ne cesse de s'affirmer comme nation révolutionnaire. Le programme de Tripoli évoque « les tâches économiques et sociales de la révolution démocratique et populaire. Selon la constitution de 1963, la devise de la République est : « Révolution par le Peuple et pour le Peuple » et le préambule donne la dimension de cette option révolutionnaire en affirmant la participation de l'Algérie à la lutte anti-impérialiste et au « soutien effectif aux mouvements en lutte pour l'indépendance ou la libération de leur pays ».

Le caractère démocratique et populaire de la République constitue une affirmation de principe qui apparaît dans le nom officiel lui-même de la République, ceci, on l'a vu, en vertu de l'article 1<sup>er</sup> de la constitution de 1963. L'article 10 évoque « l'exercice du pouvoir par le peuple dont l'avant-garde se compose de fellahs, de travailleurs et d'intellectuels révolutionnaires ». « L'armée nationale, dit l'article 8, est populaire... elle est au service du peuple ». L'idée démocratique conduit notamment à la formulation des libertés publiques, et à la participation du peuple à la vie politique et économique.

Le principe arabo-islamique est lui aussi fondamental. « L'Islam et la langue arabe, dit le préambule de la constitution de 1963, ont été des forces de résistance efficaces contre la tentative de dépersonnalisation des Algériens menée par le régime colonial. L'Algérie se doit d'affirmer que la langue arabe est la langue nationale et officielle et qu'elle tient sa force spirituelle essentielle de l'Islam ». L'article 4 de la constitution fait de l'Islam la religion de l'Etat et l'article 5 déclare : « la langue arabe est la langue nationale et officielle de l'Etat ». Cette référence à l'Islam et à l'arabisme n'est pas seulement culturelle, elle est également politique en ce sens que l'Algérie affirme sa place au sein du monde arabe » : elle est, dit l'article 2 de la constitution « partie intégrante du Maghreb arabe, du monde arabe et de l'Afrique ».

Ces grands principes que nous ne faisons que rappeler ici, et qui ont été solennellement réaffirmés le 19 juin 1965, sont constamment invoqués. Ils constituent les lignes de force du régime politique algérien.

Nous avons constaté qu'ils étaient inscrits aussi bien dans les programmes révolutionnaires que dans la constitution de 1963, qui donc, elle aussi, exception faite des dispositions techniques aujourd'hui abrogées, constitue une source importante du droit. Ils manifestent la liaison existant entre les différentes sources et révèlent la place occupée par la constitution de 1963 dans l'histoire constitutionnelle algérienne. Nous avons pu observer que ces grands principes sont progressivement modelés, précisés, approfondis, au fil des textes, et qu'en outre ils prennent corps progressivement dans les institutions qui s'élaborent. Le temps et la pratique préciseront tout à la fois les orientations idéologiques de la République algérienne et les institutions dans lesquelles elles s'incarnent.



Les analyses que nous venons de développer nous conduisent à formuler, en guise de conclusion, des réflexions de deux ordres.

1°) Si l'on accepte les analyses présentées ci-dessus, l'Algérie serait partie à la découverte d'institutions originales. Il nous a semblé que des institutions déjà mises en place les A.P.C. de celles qui sont sur le point de l'être les wilayas de celles qui sont encore à venir pouvaient sortir des formes de participation et de vie démocratique authentiques et neuves. Il s'agit pour l'instant de possibilités, de virtualités. C'est un lieu commun que de dire qu'il y a les institutions, et qu'il y a ensuite ce que les hommes font. L'avenir en Algérie est notamment conditionné par l'évolution du Parti : que l'on s'attache aujourd'hui à le restructurer montre qu'il était besoin de le faire, que le parti se soit quelque peu essouffé au cours des événements, et qu'il doive reprendre plus de vitalité, cela a été également reconnu par les sphères dirigeantes. Comme toute chose, le système du parti unique a ses vices et ses vertus. S'il s'est imposé en Algérie, c'est comme prolongement logique de la guerre de libération, c'est parce que ce système a été choisi comme étant le mieux adapté pour la mise en œuvre des options révolutionnaires de la République algérienne ; s'il fait l'objet d'un large consensus, c'est parce qu'il correspond au principe d'unité nationale tel qu'il s'est formé et tel qu'il est ressenti, pour des raisons d'ordre historique, politique et culturel. Le système du parti unique semble ainsi correspondre assez bien par conséquent aux exigences de la Nation algérienne. Mais, dans un pays à parti unique, la bonne santé de la nation est liée à celle du parti. Il est désigné par les textes comme devant être le fer de lance, l'avant-garde active, imaginative et créatrice. Le parti ne peut se contenter d'être un appareil. Au terme de sa réorganisation pour l'instant à l'ordre du jour, le F.L.N. aura la tâche lourde, mais déterminante, de la formation de l'idéologie nécessaire pour animer et orienter les institutions. Du dynamisme, de la fertilité du parti, de sa capacité à inventer, de la façon dont la démocratie, la discussion, la mobilité seront assurées dans ses diverses instances et de la façon dont seront assurées les relations et les échanges entre lui-même et les organisations de masse dépend, dans une large mesure, l'avenir de l'Algérie.

2°) L'évolution constitutionnelle en Algérie nous engage à une réflexion plus vaste, que nous ne voulons qu'esquisser ici : Le temps de la constitution, monument sacré, est peut-être révolu. Les indices ne manquent pas dans le monde qui conduisent à penser que bien des choses ont décidément craqué, et qu'il faut mettre aujourd'hui l'imagination au pouvoir. La révolution culturelle chinoise, le Mai de Paris, pour retenir seulement ce qu'il y a de plus spectaculaire, mais il n'y a pas qu'à Paris et en Chine que l'on remet en cause, ont montré au moins ceci que rien, nulle part, aucun système, aucune institution, aucune idée n'est définitive. Dans le domaine qui nous concerne, qui ne voit que les institutions qui sont actuellement en place, dans la plupart des pays du monde, correspondent de moins en moins à la réalité ?

La constitution des Etats-Unis, la plus vieille constitution écrite du monde, ne correspond pas au fonctionnement réel du pouvoir, les pratiques constitutionnelles non prévues par la constitution sont nombreuses et bien connues elle ne permet nullement par exemple au président de passer des accords en forme simplifiée et l'on a bien vu, lors des dernières élections présidentielles, que, en raison de certaines dispositions où la pratique ne pouvait apporter d'assouplissement, on pouvait aboutir à une grave crise constitutionnelle. La constitution française de 1958 semblait, elle aussi, solide, il y a un an. Dans tous les pays occidentaux on observe le même décalage entre le schéma constitutionnel et la réalité. Nous avons parlé de l'Afrique, nous savons que dans la plupart des démocraties populaires il en va de même : qu'est-ce que cela veut dire que le Soviet suprême en U.R.S.S. est « l'organe supérieur de l'Etat » alors, que, la constitution prévoyant deux sessions annuelles, il ne se réunit bien souvent qu'une seule fois et généralement moins d'une semaine ? Peut-être serait-il temps de chercher des formules nouvelles, franchement nouvelles. L'abbé Siéyès, cet ingénieur en constitutions, fut génial en son temps. Il y a un siècle et demi.

(Avril 1969)

Gérard SOULIER

*Maître de Conférences  
agrégé à la Faculté de Droit  
et des Sciences Economiques  
d'Alger.*