

LA CONSTITUTION ALGÉRIENNE ⁽¹⁾

Le gouvernement et le Parti ont joué un rôle essentiel dans l'élaboration et l'adoption de la constitution approuvée par le peuple algérien le 6 septembre 1963. Leur intervention dans ce domaine n'était cependant pas prévue par le projet de loi ratifié par le corps électoral le 20 septembre 1962 et qui confiait le pouvoir constituant à une Assemblée nationale élue le même jour, laquelle, le 25 septembre 1962, se proclamait « Organisme représentatif du peuple algérien, seule dépositaire et gardienne de la souveraineté nationale à l'intérieur et à l'extérieur ». Ils n'avaient pas non plus reçu délégation par cette Assemblée de tout ou partie de son pouvoir constituant. C'est par une initiative personnelle qu'au début de l'été 1963 le Président Ben Bella chargeait un petit groupe d'hommes constitué par lui à l'extérieur de l'assemblée de préparer un projet de constitution. Ce projet fût soumis à plusieurs réunions de cadres du parti — réunions qui auraient rassemblé 3 500 personnes — puis déposé sur le bureau de l'assemblée. Celle-ci discuta d'abord en commission et, du 24 au 28 août, en séance plénière. Le texte qui leur avait été proposé fut approuvé, presque sans modifications, par 135 députés. Vingt trois membres de l'Assemblée votèrent contre, huit s'abstinrent et vingt trois, dont M. Ferhat Abbas, ne prirent pas part au vote. Comme le prévoyait son article final, le projet fût ensuite, soumis au peuple algérien qui l'approuva par 5 166 185 oui sur 6 391 818 inscrits et 5 283 974 suffrages exprimés (1).

Les circonstances dans lesquelles la constitution a ainsi vu le jour devaient être rappelées, car, avant comme depuis le vote de celle-ci, la régularité de la procédure suivie a été contestée par diverses personnalités politiques algériennes, et elle le sera sans doute encore dans l'avenir. Dès le 12 août 1963, au lendemain de sa démission de l'Assemblée, M. Ferhat Abbas publiait, sous le titre : « Pourquoi je ne suis pas d'accord avec le projet de constitution établi par le gouvernement et le bureau politique », un manifeste où il déclarait notamment : « Détentrice exclusive de la souveraineté nationale, l'Assemblée est seule habilitée à connaître des lois dont elle a, concurremment avec le gouvernement, l'initiative. Ces lois, avant d'être examinées, doivent être déposées sur son bureau sous forme de projets ou de propositions. Ces projets ou propositions ne sont rendus publics qu'après que l'Assemblée en ait été officiellement saisie. Or le gouvernement vient de violer cette règle fondamentale. Il a soumis à de prétendus cadres d'un parti qui en fait n'existe pas encore, un projet de constitution sans que l'assemblée en ait été informée. Faire approuver par des militants qui n'ont reçu aucun

(1) Cf. documents publiés, I, 15.

mandat de cet ordre un texte fondamental relevant des attributions essentielles des députés, c'est créer la confusion et violer la loi ». Deux mois plus tard, au cours d'une conférence de presse tenu à Paris, M. Mohamed Khider affirmait : « La réalité est que tous les opposants sont d'accord pour considérer que la Constitution (a été) conçue par une procédure antidémocratique et en fonction du pouvoir personnel... ». La question ne fût pas ignorée au cours du débat devant l'Assemblée. M. Benabdallah, rapporteur général, répondit aux critiques adressées à la procédure dont le Président Ben Bella avait pris l'initiative, que l'intervention du chef du gouvernement et du bureau politique du Parti ne dépouillait l'assemblée d'aucune de ses prérogatives; celle-ci demeurerait libre d'approuver, de transformer, d'amender, ou de rejeter le projet qui lui était soumis. Cette thèse recueillit l'approbation d'une large majorité de l'Assemblée; en votant le texte qui lui était proposé, celle-ci donne implicitement son accord à la procédure adoptée sans son consentement préalable et dont la ratification du projet constitutionnel par voie de référendum ne permet guère de remettre en cause la régularité juridique.

Mais les conditions dans lesquelles la constitution a été élaborée conduisent à poser une question beaucoup plus importante que ce problème de légalité formelle : quelle est la valeur politique de la constitution algérienne ? Le régime qu'elle a institué répond-il aux aspirations profondes et à la volonté réelle du peuple algérien ou n'est-il qu'une construction plus ou moins artificielle qui lui a été imposée, au nom d'une idéologie de circonstance, par une minorité attachée au pouvoir ? Les adversaires de la Constitution ne manquent pas d'arguments pour défendre ce dernier point de vue : quelle valeur peut-on reconnaître à un texte élaboré par un groupe d'hommes désignés par le chef du gouvernement, discuté par une minorité de cadres d'un parti encore inorganisé, voté par une assemblée dont les membres avaient été désignés aux suffrages populaires par ce même parti et ratifié enfin par un corps électoral soucieux avant tout de mettre fin au provisoire, après une courte campagne référendaire, au cours de laquelle les opposants n'eurent pas la possibilité de se faire entendre ? N'est-il pas permis d'en conclure que des dirigeants habiles ont imposé à l'Algérie un régime dont elle n'aurait pas voulu, si le débat constitutionnel s'était déroulé dans d'autres conditions ? Il est bien certain que le régime de parti, socialiste et antilibéral, institué par la Constitution ne répond ni aux sentiments ni aux intérêts d'une fraction de l'opinion algérienne, bourgeoisie commerçante, paysans aisés, membres des professions libérales, hauts et moyens fonctionnaires; il est d'autre part vraisemblable que le peuple algérien aurait adopté, avec la même unanimité, si elle lui avait été proposée par le pouvoir, la constitution plus modérée et de type parlementaire élaborée par M. Ferhat Abbas. On ne peut pour autant conclure que le régime institué le 6 septembre 1963 soit le simple fruit d'une habile opération politique. Les principes dont il se réclame — socialisme, parti unique, pouvoir fort — n'ont pas été inventés pour la circonstance en 1963; ils avaient inspiré pendant sept ans de guerre les dirigeants et les cadres de la révolution algérienne, qui avait rallié peu à peu autour d'elle la quasi-totalité de la population. Il est significatif que ces principes, affirmés par la charte de Tripoli, n'ont

été sérieusement contestés ni par les opposants de droite, ni par ceux de gauche. Lors du débat constitutionnel à l'Assemblée, de vives critiques ont été formulées contre le projet gouvernemental, mais personne n'a remis en cause le principe du parti unique ou celui de l'orientation socialiste de l'économie. Vingt trois députés, il est vrai, n'ont pas pris part aux débats, pour des raisons sans doute analogues à celles qui ont motivé l'abstention de M. Ferhat Abbas, mais celui-ci, dans son manifeste du 12 août 1963, se prononçait en faveur d'un socialisme « démocratique et humaniste » et, rappelant la décision prise à Tripoli de reconvertir le F.L.N. en parti politique unique, demandait seulement que celui-ci ne soit pas le parti d'une fraction, mais celui du « peuple — de tout le peuple ». Sans doute certains de ceux qui au cours des débats, en appelaient du Parti « inféodé à une faction » à un Parti réellement représentatif, exprimaient-ils ainsi de façon prudente leur attachement à une démocratie plus libérale : mais qu'aucun d'entre eux n'ait voulu ou osé alors prendre nettement position contre les principes de base du projet gouvernemental prouve combien était forte sur l'ensemble de l'opinion l'emprise des idées qui ont inspiré les auteurs de la constitution et qui trouvaient dans la masse une résonance vague peut-être, mais certaine. Quant aux organes et aux mécanismes politiques, qui sont venus combler un vide institutionnel total, l'opinion semble s'y être beaucoup moins intéressée qu'aux principes dont ils devaient assurer l'application. L'expérience condamnera peut-être le régime constitutionnel adopté en 1963 : peut être apparaîtra-t-il avec le temps que l'Algérie s'est laissée emporter par une idéologie qui ne correspond ni à ses traditions ni à sa mentalité, mais on peut difficilement prétendre qu'elle l'ait fait contre son gré.

Les auteurs de la Constitution ont été guidés, en rédigeant celle-ci par quatre préoccupations essentielles : la fidélité aux traditions religieuses et culturelles de l'Algérie; le respect de certains principes démocratiques communément admis au xx^e siècle; la réalisation d'une démocratie socialiste et populaire; l'institution d'un Etat fort et efficace.

La constitution proclame avec vigueur le caractère arabe et musulman de l'Algérie : « l'Algérie est partie intégrante du Maghreb arabe, du monde arabe... » (art. 2); « la langue arabe est la langue nationale et officielle de l'Etat » (art. 5); « la réalisation effective de l'arabisation doit avoir lieu dans les meilleurs délais sur le territoire de la République... » (art. 76); « l'Islam est la religion de l'Etat » (art. 4). Ces affirmations, qui ne prêtent pas à équivoque et qui n'ont guère donné lieu à discussion lors du débat à l'Assemblée, ne surprendront que ceux qui pensaient que 130 ans de domination française avaient profondément altéré la personnalité algérienne. Même s'il en avait été ainsi, sept années d'opposition violente à cette domination ne pouvaient que pousser l'Algérie à mettre l'accent dans sa charte constitutionnelle sur les facteurs ethnique et religieux qui, selon le préambule de celle-ci, « ont été des forces de résistance efficace contre la tentative de dépersonnalisation des Algériens menée par le régime colonial ». On ne doit donc pas s'étonner que la proposition de la fédération de France du F.L.N. de créer un Etat laïc n'ait trouvé aucun écho favorable en Algérie même, où elle fût sévèrement condamné le 21 août 1962 par un appel des Uléma (2).



On se tromperait cependant si l'on tirait des dispositions constitutionnelles qui viennent d'être citées la conclusion que l'Algérie, à peine indépendante, a voulu se fondre dans le monde arabe qu'elle venait de retrouver et asseoir ses institutions politiques sur la base d'une communauté religieuse. En même temps en effet qu'elle proclame l'appartenance de l'Algérie au Maghreb et au monde arabe, la Constitution inscrit parmi les objectifs fondamentaux de la République algérienne la sauvegarde de l'indépendance nationale, l'intégrité territoriale et l'unité nationales (art. 10) — disposition d'une extrême importance, car elle paraît bien subordonner à une révision constitutionnelle l'incorporation éventuelle de l'Algérie à un Etat maghrébin englobant les trois pays d'Afrique du Nord. De même, la reconnaissance de l'Islam comme religion de l'Etat n'équivaut pas à une identification de l'ordre civil et de la communauté religieuse : l'appartenance à l'Islam n'est pas une condition de la nationalité algérienne ou de l'exercice des droits politiques : « la République garantit à chacun le respect de ses opinions et de ses croyances et le libre exercice des cultes » (art. 4) et la qualité de musulman n'est exigé que pour l'accès aux fonctions de chef de l'Etat (art. 39). La constitution algérienne institue dans ce domaine un régime analogue à celui des constitutions marocaine et tunisienne.

La Constitution affirme un certain nombre de principes et de règles communément admis aujourd'hui par les Etats dits démocratiques : la souveraineté nationale appartient au peuple; tous les citoyens, des deux sexes, ont les mêmes droits et les mêmes devoirs; le pouvoir judiciaire est indépendant; nul ne peut être arrêté ou poursuivi que dans les cas prévus par la loi, devant les juges qu'elle désigne et dans les formes qu'elle prescrit; le droit à la défense est reconnu et garanti en matière pénale; la République garantit la liberté de la presse et des autres moyens d'information, la liberté d'association, la liberté de parole et d'intervention publique, la liberté de réunion, le droit syndical, le droit de grève, le droit au travail, la gratuité de l'enseignement, l'inviolabilité du domicile, le secret de la correspondance, le droit d'asile à tous ceux qui luttent pour la liberté; elle condamne solennellement la torture et toute atteinte physique ou morale à l'intégrité de l'être humain, dont elle proclame la dignité; elle donne enfin son adhésion à la Déclaration universelle des droits de l'homme.

Le régime des droits et des libertés ainsi institué est cependant profondément différent de celui des démocraties de type occidental. Il est tout d'abord moins complet. La constitution algérienne ne parle ni du droit de propriété ni de la liberté de l'enseignement. On peut se demander, il est vrai, si, en donnant son adhésion à la déclaration universelle des droits de l'homme, la République algérienne n'a pas implicitement reconnu ce droit et cette liberté qui s'y trouvent mentionnés. Une telle interprétation ne paraît pas conforme aux intentions des constituants algériens. C'est sans aucun doute à dessein que ceux-ci ont passé sous silence le droit de propriété dont la consécration constitutionnelle se serait mal accordée avec cette affirmation du préambule que « la révolution se concrétise par la mise en place d'une

(2) Cf. *Annuaire de l'Afrique du Nord*, 1962, p. 712.

réforme agraire et la création d'une économie nationale dont la gestion sera assurée par les travailleurs ». De même, la reconnaissance de la liberté de l'enseignement a dû leur paraître incompatible avec leur souci de mettre au service de la révolution les masses populaires que le Front de libération nationale doit mobiliser, encadrer et éduquer. Les droits et libertés proclamés par la Constitution sont en second lieu limités dans leur étendue. Selon l'article 22, nul ne peut user des droits et libertés énumérés par la Constitution pour porter atteinte au principe de l'unicité du Front de libération nationale; c'est dire que la liberté d'association ne peut s'exercer dans le domaine politique. Mais il y a plus grave : le même article 22 interdit également d'user des droits et libertés pour «porter atteinte... aux aspirations du peuple ». Les juges qui dans l'exercice de leurs fonctions n'obéissent pas seulement à la loi mais aussi « aux intérêts de la Révolution socialiste » ne pourront-ils pas, au nom des « aspirations du peuple », restreindre arbitrairement l'exercice des droits et libertés ? Ces formules vagues révèlent combien la conception des droits et libertés des constituants algériens est éloignée de celle des démocraties occidentales. Pour celles-ci, droits et libertés constituent d'abord des garanties de l'individu; pour ceux-là, ils ont comme fonction de permettre à « tout citoyen de la République », ainsi que le déclare le préambule, « de participer pleinement et efficacement à la tâche d'édification du pays... et de se développer et de se réaliser harmonieusement au sein de la collectivité conformément aux intérêts du pays et aux options du peuple ». L'opposition est radicale, et l'attitude adoptée depuis deux ans par le gouvernement algérien à l'égard des droits et libertés privés et publics prouverait, s'il en était besoin, que la conception qu'il se fait de ceux-ci est très proche de celle des régimes de démocratie populaire.

Le régime algérien s'apparente encore à ceux-ci par les dispositions constitutionnelles qui consacrent son caractère révolutionnaire et socialiste.

Les auteurs de la constitution algérienne ont élaboré celle-ci dans une perspective révolutionnaire. Il ne s'agissait pas seulement pour eux d'édifier des institutions qui assurent, dans l'ordre et la paix, la vie de la nation. La Constitution doit être d'abord le cadre et l'un des instruments d'une révolution, dont la conquête de l'indépendance n'a été que la première étape. Le préambule déclare : « Après avoir atteint l'objectif de l'indépendance nationale que le Front de libération nationale s'était assigné le 1^{er} novembre 1954, le peuple algérien continue sa marche dans la voie d'une révolution démocratique et populaire. » et l'article 3 dispose que la devise de la République est : « Révolution par le peuple et pour le peuple ». Aussi la constitution est-elle beaucoup plus qu'une charte qui fixerait les droits et les devoirs de chacun, gouvernants et gouvernés; elle contient le programme et pose les principes d'une transformation profonde de la nation algérienne. Les objectifs de cette transformation n'ont rien de particulièrement original : lutte contre l'exploitation de l'homme par l'homme; élévation du niveau de vie, émancipation de la femme; liquidation de l'analphabétisme; développement de la culture nationale; amélioration de l'habitat et de la situation sanitaire etc... Mais la Constitution affirme que ces objectifs ne pourront être atteints que par une

révolution, qui « brisera les structures économiques du passé » et y substituera une démocratie socialiste impliquant « la mise en œuvre de la réforme agraire et la création d'une économie nationale dont la gestion sera assurée par les travailleurs » (préambule).

Ces formules d'apparence audacieuse ne parviennent cependant pas à cacher la prudence qui a animé les constituants dans ce domaine. Les expressions utilisées par eux sont vagues et ne concordent pas toutes : selon le préambule, il faut « briser les structures économiques du passé et y substituer un pouvoir économique exercé démocratiquement par les fellahs et les masses laborieuses », ou encore « créer une économie nationale dont la gestion sera assurée par les travailleurs », mais le texte lui-même de la constitution se borne à reconnaître « la participation des travailleurs à la gestion des entreprises ». On ne trouve nulle part une condamnation formelle du système capitaliste et libéral comme celle qui figure à l'article 4 de la constitution soviétique : « La base économique de l'U.R.S.S. est constituée par le système socialiste de l'économie et par la propriété socialiste des instruments et moyens de production établis à la suite de la liquidation du système capitaliste de l'économie, de l'abolition de la propriété privée des instruments et moyens de production et de la suppression de l'exploitation de l'homme par l'homme ». Que cette prudence ait été délibérée, la preuve en est fournie par la lecture des débats à l'Assemblée. Lors de ceux-ci, plusieurs députés ont demandé l'insertion dans la constitution du principe de l'autogestion ouvrière et paysanne. Il leur fut répondu par le rapporteur général : « Certains orateurs reprochent au projet de constitution de ne pas avoir échafaudé des théories économiques et sociales. ...Je n'emploierai par l'argument classique qui consiste à dire : une constitution, du point de vue formel, c'est un texte qui ne doit avoir qu'un caractère politique et dont le contenu doit être seulement politique. Cet argument, je ne l'emploierai pas, mais je répondrai tout simplement à ces frères qu'il est, je crois, prématuré à l'heure actuelle, dans notre pays, d'échafauder des théories économiques. Nous en sommes encore au stade de l'expérience, nous n'avons pas honte de le reconnaître. Il serait insensé de faire un complexe parce que nous sommes en train de penser et d'expérimenter notre économie. Nous sommes condamnés soit à imiter, d'une façon servile, d'autres expériences économiques, soit à essayer de nous structurer, de nous organiser économiquement et socialement d'une façon qui corresponde aux impératifs et à la situation de notre pays. Dans ce cas, je crois, nous déterminer d'une façon permanente par une constitution ne serait pas sage, ne serait pas raisonnable ». Ces propos sont, il est vrai, ambigus : les constituants ont-ils voulu se réserver la possibilité de maintenir, à côté d'un secteur socialisé, des entreprises de type libéral fondées sur la propriété privée ou bien ont-ils seulement différé leurs choix quant aux formes techniques que revêtira une économie totalement collectivisée ? En tout cas, les formules qu'ils ont employées laissent la porte ouverte à des solutions très variées.

Des nuances, des équivoques même ne sont donc pas absentes, on le voit, des dispositions constitutionnelles qui fixent les principes de bases de régime algérien. Rien de tel par contre en ce qui concerne les institutions politiques proprement dites. Les constituants algériens, qui n'ont jamais

caché leur volonté d'édifier un Etat unitaire, centralisé, fort et efficace, l'ont fait avec une parfaite clarté et une totale franchise. A l'ouverture des débats devant l'Assemblée, M. Ben Abdallah déclarait sans ambages : « Cette constitution n'est ni présidentielle, ni parlementaire; c'est un régime constitutionnel du Gouvernement par le parti ». Ainsi, comme l'a noté M. Borella (3), pour la première fois, « le régime du monocratisme partisan sort de la clandestinité, il s'offre à l'analyse et à la critique juridique ».

Si l'on fait abstraction de quelques organes mineurs qui ne paraissent pas devoir jouer un grand rôle parce que leur position est subordonnée et leurs pouvoirs limités — Conseil constitutionnel, Conseil supérieur de la magistrature, Conseil supérieur de la défense, Conseil supérieur économique et social — trois institutions occupent toute la scène politique : l'Assemblée nationale formée d'une chambre unique, le Président de la République, le « Parti unique d'avant garde en Algérie » ou « Front de libération nationale », mais les deux premières ne sont qu'une émanation de la dernière.

Les pouvoirs attribués à l'Assemblée et au Président sont cependant considérables. L'Assemblée élue pour cinq ans au suffrage universel direct et secret « exprime la volonté populaire, vote la loi et contrôle l'action du gouvernement »; elle peut mettre en cause la responsabilité du Président de la République par le dépôt d'une motion de censure dont le vote entraîne la démission du Président et la dissolution automatique de l'Assemblée.

Le Président de la République élu pour cinq ans au suffrage universel, direct et secret détient toutes les compétences exécutives : il nomme les membres du Gouvernement, dispose des forces armées et de l'administration, ratifie après consultation de l'Assemblée et fait exécuter les traités, déclare la guerre et conclut la paix avec l'approbation de l'Assemblée, exerce le pouvoir réglementaire, promulgue la loi, nomme à tous les emplois civils et militaires; ses pouvoirs normaux peuvent être étendus dans deux cas : selon l'article 58, il peut demander à l'Assemblée de lui déléguer pour un temps limité le droit de prendre des mesures d'ordre législatif par voie d'ordonnances soumises à la ratification de l'Assemblée dans un délai de trois mois et, en vertu de l'article 59, il peut en cas de péril imminent, dont il est seul juge, édicter des mesures exceptionnelles, laissées à sa discrétion, en vue de sauvegarder l'indépendance de la Nation et les institutions de la République.

Mais ce n'est là que le devant de la scène; tout le reste de celle-ci est occupée par le Parti unique d'avant-garde, qui puise sa force à la fois dans l'étendue de ses pouvoirs et dans sa totale autonomie. Le parti unique désigne la personne à laquelle le suffrage universel doit confier la charge de Président de la République; il propose de même aux électeurs les candidats à l'Assemblée nationale, un seul candidat étant retenu pour chaque siège; une fois élus, les députés demeurent sous sa dépendance : l'instance suprême du parti peut en effet provoquer leur déchéance par l'Assemblée votant à la majorité des 2/3. Mais le rôle du F.L.N. ne se limite pas à ces attributions précises. Le préambule et le texte même de la Constitution lui assignent en

(3) « La Constitution algérienne : un régime constitutionnel du gouvernement par le Parti ». *Revue algérienne des sciences juridiques, économiques et politiques*, n° 1, p. 80.

même temps une fonction politique beaucoup plus large : selon le préambule, il assure « le fonctionnement harmonieux et efficace des institutions prévues par la Constitution », et le texte le charge de « définir la politique de la Nation », d'« inspirer l'action de l'Etat », « de contrôler l'action de l'Assemblée nationale et du Gouvernement », « de réaliser les objectifs de la Révolution démocratique et populaire et d'édifier le socialisme en Algérie », « d'éduquer, encadrer, guider les masses pour la réalisation de leurs aspirations ». Le Parti ne puise-t-il pas dans cette mission des pouvoirs presque sans limites, qui l'autoriseraient à intervenir à tout instant et à son gré dans l'activité des organes publics et le fonctionnement des procédures constitutionnelles, opposant par exemple son veto à la promulgation d'une loi, au dépôt d'une motion de censure, à l'exercice par le chef de l'Etat de ses pouvoirs exceptionnels en cas de péril imminent etc... ? Certaines déclarations faites au cours du débat devant l'Assemblée pourraient autoriser une conception aussi extensive des pouvoirs du F.L.N. « Le Parti est tout, nous a dit le frère rapporteur, il fait et peut défaire le Président de la République, et cela *quels que soient les pouvoirs accordés par la constitution* : il fait et peut défaire l'Assemblée; il fait et défaire tous ceux qui ont une charge dans l'Etat » (4). Il ne semble pas cependant qu'on puisse aller jusque là et voir dans le Parti une sorte de monarque absolu, que ne lierait aucune des règles constitutionnelles. Si les divers organes de l'Etat sont bien placés dans la dépendance du Parti, ils possèdent cependant vis à vis de lui une autonomie juridique qui ne lui permet pas de se substituer à eux, de mettre fin arbitrairement à leurs fonctions ou de s'opposer à l'exercice de leurs attributions. Il n'était d'ailleurs nullement nécessaire que la Constitution reconnaisse de tels pouvoirs au Parti pour que celui-ci puisse exercer la suprématie qui est bien la sienne : maître du choix du Président de la République et des députés, qu'il désignera toujours dans ces rangs et qui seront soumis à sa discipline interne, il possédera sur ceux-ci, s'il demeure fort et uni, une autorité telle que leurs décisions ne pourront pas ne pas être conformes à sa volonté. M. Benabdallah exprimait parfaitement cette réalité politique, lorsqu'il déclarait devant l'Assemblée : « Cette constitution n'est ni présidentielle, ni parlementaire; c'est un régime constitutionnel de gouvernement par le Parti ».

Celui-ci puise encore un supplément de force dans l'autonomie qui lui ont laissée les constituants. Il demeure libre en effet de fixer dans ses statuts ses règles d'organisation et du fonctionnement et cette liberté n'est guère restreinte par l'affirmation contenue dans le préambule qu'il est « composé, animé et dirigé par les éléments révolutionnaires les plus conscients et les plus actifs » et que son organisation et ses structures sont basées sur le principe du « centralisme démocratique ». Le laconisme des constituants sur ce point n'est pas accidentel. Lors du débat public, plusieurs membres de l'Assemblée insistèrent pour que les règles de recrutement et de fonctionnement du F.L.N. soient inscrites dans la Constitution. Ils faisaient valoir que celle-ci ne pouvait, sans violer les principes démocratiques, abandonner à un parti tout puissant la liberté de s'organiser et de se gouverner comme il l'entendait. Leurs craintes étaient d'autant plus vives que le F.L.N. se trouvait alors en

(4) Déclaration de M. Magliulo, J.O.R.A. (débat), 11 mars 1964, p. 933.

pleine crise et ne possédait même pas de statuts. « Les règles d'organisation, de fonctionnement du Parti ne peuvent être affaire de statuts, comme certains frères le soutiennent, maintenant que la Constitution institutionnalise le Parti, déclarait Madame Bitat. On ne peut remettre toute la vie d'un pays, tout l'avenir d'un peuple à un Parti dont les rouages essentiels, dans leur composition, dans leur mode de recrutement, dans leur organisation ne sont pas encore définis ». — Ces critiques trouvèrent un certain écho dans l'Assemblée, mais les amendements qu'elles inspirèrent se heurtèrent à la volonté très ferme des auteurs du projet et du Président Ben Bella lui-même de maintenir le Parti au-dessus de la Constitution. Leur position sur ce point paraît avoir été bien exprimée par M. Benmahdjoub, lorsque celui-ci déclarait : « ...en aucun cas notre Assemblée ne peut décider à la place du Parti... Il faut faire la différence entre les principes qui font du F.L.N. la force dominante dans cet Etat et les règles de son mécanisme interne. Il serait très dangereux de vouloir tout définir ici, avant que le congrès (du F.L.N.) se tienne, parce que nous arriverions à la contradiction suivante, au danger suivant : c'est que si, inutilement, nous sommes tous d'accord pour la prééminence du Parti, non pas seulement son unicité, nous allons arriver, par des dispositions et des amendements divers, à renverser la chose en faisant du parti non pas l'élément prédominant, mais l'instrument de l'Etat. Un collègue a dit « la Constitution est au-dessus de tout »; je dirai « Non, c'est le congrès du F.L.N. qui est au dessus de tout, parce que seul ce congrès exprime la volonté du peuple ».

Cette brève analyse du régime politique algérien conduit à poser deux questions : les auteurs de la Constitution n'ont-ils pas marqué leur œuvre d'une contradiction fondamentale en donnant pour base à ce régime la souveraineté nationale et en attribuant en même temps l'essentiel du pouvoir à un parti d'avant-garde qui n'émane pas du suffrage universel et n'est pas soumis à son contrôle ? Pourquoi, d'autre part, puisque le Parti est « au-dessus de tout » et peut donc tout faire, ont-ils éprouvé le besoin d'orner la scène politique du décor apparemment inutile que constituent des organes qui lui sont entièrement subordonnés ?

La contradiction entre la proclamation du principe de la souveraineté nationale et l'institution du parti d'avant-garde tout puissant semble évidente : selon l'article 27 la souveraineté nationale appartient au peuple et celui-ci l'exerce par ses représentants à une Assemblée nationale, qui exprime la volonté populaire, vote la loi et contrôle l'action gouvernementale, définie, conduite et coordonnée par le Président de la République, mais en même temps, la Constitution affirme que le Parti « concrétise » la volonté du peuple et le charge de définir la politique de la Nation et de contrôler l'action de l'Assemblée nationale et du gouvernement. Plus encore que de contradiction ne faut-il pas parler d'une totale confusion dans les idées comme dans les institutions ? Il n'en est rien cependant. Si l'on examine avec soin les termes dont les auteurs de la Constitution ont usé pour exprimer leur pensée, on s'aperçoit que le régime édifié par eux est d'une parfaite cohérence interne, mais cette cohérence ne peut être comprise que si l'on prend d'abord conscience de la différence essentielle qui sépare la conception de la société politique qui est à la base du régime algérien de celle qui inspire les régimes démocratiques de tradition

libérale. Le premier comme les seconds sont fondés sur la souveraineté du peuple, source du pouvoir, mais la ressemblance entre eux s'arrête là. Tandis en effet que dans les régimes libéraux, cette souveraineté s'exerce de façon immédiate par l'acte de volonté politique que constitue le vote de citoyens présumés avoir une conscience claire de ce qu'ils croient et de ce qu'il veulent, elle ne s'exprime dans le régime algérien qu'au terme d'un processus tout différent. Aux yeux des constituants algériens, le fait premier n'est pas la volonté populaire, mais les « aspirations » du peuple, aspirations confuses, que le parti, formé des éléments les plus conscients, a pour tâche de « percevoir », de « refléter » et de transformer en une volonté politique dont il est en quelque sorte l'accoucheur. Ce n'est qu'après ce travail d'élaboration que le peuple est invité à donner son adhésion, en votant pour les candidats désignés par le Parti, à l'interprétation que celui-ci a faite de ses aspirations. Si l'on se place dans cette perspective, il n'apparaît plus aucune contradiction. Les auteurs de la Constitution ont d'ailleurs mis tous leurs soins à traduire leur pensée en des termes adéquats : le Parti « reflète les aspirations profondes des masses » et « concrétise » la volonté du peuple, tandis que l'Assemblée nationale « exprime » la volonté populaire; il « définit la politique de la Nation », alors que le Président de la République « définit la politique du gouvernement », etc...

Mais ne suffisait-il pas alors de remettre tout le pouvoir au parti ? Pourquoi avoir compliqué un régime si simple dans son principe, en créant une Assemblée nationale, en lui faisant voter la loi, en instituant un gouvernement responsable devant les députés ? Le F.L.N. ne pouvait-il pourvoir à tout ? On se tromperait sans doute en répondant que les constituants algériens ont simplement sacrifié à des rites juridiques traditionnels. Il leur aurait été sans doute malaisé, s'ils n'avaient pas respecté ceux-ci, de donner au parti la liberté d'action qui lui a été laissée. On voit mal comment ils auraient pu présenter au peuple algérien et à l'opinion internationale un projet de Constitution qui aurait fait d'un parti unique tout puissant le seul organe de l'Etat; il eût alors fallu fixer dans le texte constitutionnel ses règles de recrutement, de discipline, de gestion et son autonomie s'en serait trouvée diminuée. La création d'institutions de type classique dont le rôle et les rapports sont déterminés avec précision, permettait de voiler et de faire « passer » les prérogatives extraordinaires conférées au Parti. Ces institutions ne constituent pas cependant un simple décor habilement utilisé. L'existence d'une Assemblée élue au suffrage universel et qui peut censurer la politique du chef de l'Etat atténue le caractère totalitaire du régime du parti, en y introduisant, quoique de façon très limitée, deux éléments essentiels de la démocratie libérale : la possibilité pour le peuple d'être informé et celle de critiquer les décisions des gouvernants. Bien que la Constitution ne le dise pas, il paraît aller de soi que les séances de l'Assemblée seront publiques; son règlement le prévoit et les débats parlementaires font l'objet d'une publication au *Journal officiel*; un amendement prévoyant la tenue habituelle de séance à huis-clos a d'ailleurs été rejeté au cours de la discussion du projet constitutionnel. L'opinion publique pourra ainsi trouver dans les discussions parlementaires un écho des délibérations du parti, une analyse et peut-être la critique des décisions arrêtées par lui, parfois même un reflet des oppositions de tendances que se

seront manifestées dans son sein. On ne doit certes pas exagérer l'importance de la tribune parlementaire; plusieurs membres de l'Assemblée ont déclaré qu'ils se considéraient comme chargés uniquement d'exécuter par leurs votes les décisions du parti; l'un deux, M. Zouaoui est allé jusqu'à dire, sans soulever de protestations : « En tant que député, en tant que militant du parti, je viens ici dans cette Assemblée pour faire quoi ? Pour défendre les décisions prises par le parti, comme je le fais en dehors de l'Assemblée ou lors des contacts avec l'étranger... Certains disent ici que les militants sont des « *beni-oui-oui* » vis à vis du parti, de la discipline du parti. Je dis « oui, vingt fois oui, vingt fois *beni-oui-oui* ». Si une telle conception devait prévaloir, l'existence d'un parlement n'apportera ni beaucoup de lumière ni beaucoup d'animation dans la vie publique; une porte reste cependant légèrement entrouverte par où quelque chose pourra peut-être filtrer des desseins et des décisions du parti, si celui-ci, comme il peut le faire, s'enferme dans le secret. Les possibilités de critique que la Constitution réserve au corps électoral sont plus minces encore, mais elles ne sont pas totalement inexistantes. Si les électeurs ne peuvent porter leurs suffrages que sur le candidat unique désigné par le parti, du moins conservent-ils la faculté de s'abstenir et de censurer ainsi par le silence le comportement de leurs dirigeants. Faculté bien illusoire, dira-t-on, car les règles du *quorum* permettront rarement de faire échec à une candidature du parti. Mais un pourcentage élevé d'absentions peut constituer un avertissement pour le pouvoir. La Kabylie et la Fédération de France du F.L.N. ont pu ainsi, à une époque, il est vrai, où le parti était encore inorganisé, manifester leur réserve ou leur hostilité, lors des scrutins pour l'adoption de la Constitution et l'élection de Ben Bella à la Présidence de la République. Le cas où, dans l'avenir, ce pouvoir de critique a le plus de chance de pouvoir s'exercer est celui où l'Assemblée reviendra devant le peuple après avoir, sur l'ordre du parti, retiré la confiance à un Président de la République qui serait entré en conflit avec celui-ci : le corps électoral ne pourra réinvestir le président déchu, car le parti ne le proposera pas à ces suffrages; mais, si ce président était populaire, les électeurs pourront lui manifester indirectement leur attachement, en refusant de voter pour les députés qui auront censuré sa politique.

Il reste à s'interroger sur les raisons qui ont conduit les constituants algériens à instaurer un régime, qui, avec une franchise que l'on ne trouve dans aucune autre constitution inspirée des mêmes principes, « institutionnalise » le Parti tout en lui laissant une complète autonomie. Ces raisons paraissent nombreuses et complexes.

Les auteurs de la Constitution semblent tout d'abord avoir été obsédés par le souci de bâtir un régime « fort », indispensable à leurs yeux à l'édification du socialisme. L'expérience que beaucoup d'entre eux possédaient du régime parlementaire français et les souvenirs amers qu'ils avaient conservés des rivalités et des luttes entre partis algériens les ont sans aucun doute incités à préférer un pouvoir concentré et vigoureux. Leur préoccupation majeure n'a pas été celle de constituants libéraux : préserver la liberté en partageant le pouvoir entre des organes qui se limitent naturellement. Tout au contraire, ils ont voulu éliminer totalement les conflits qui surgissent de la séparation des fonctions et ils ont pensé ne pouvoir y parvenir qu'en faisant

du parti un monarque quasi-absolu. Le député Ghersi exprimait bien le point de vue des constituants algériens, lorsqu'il déclarait : « On ne peut faire grief au projet de Constitution d'être déséquilibré. Le projet de Constitution n'a jamais prétendu être équilibré. La question d'équilibre des pouvoirs ne présente aucune importance, puisque les rapports entre le Gouvernement et l'Assemblée nationale sont réglés à l'intérieur du parti ».

Il existait, il est vrai, d'autres voies pour édifier un Etat fort, notamment l'institution d'un régime présidentiel, dont le chef eut possédé des pouvoirs très étendus. Les constituants paraissent avoir écarté ce système pour deux motifs : d'une part, le respect du principe de la collégialité adopté pendant la guerre par le F.L.N. et le G.P.R.A. et la crainte du « culte de la personnalité » ; d'autre part le souci du Président Ben Bella et de ceux qui le soutenaient en 1963 de se réserver, grâce à l'existence d'un parti placé au-dessus de la constitution, une liberté d'action aussi grande que possible. Il faut insister sur ce dernier point, car il est essentiel : le parti, à l'époque de l'élaboration de la constitution, était exsangue et inorganisé. Tous les orateurs qui sont intervenus lors du débat à l'Assemblée, l'ont reconnu ; ce n'est donc pas lui qui a pu faire pression sur le gouvernement et l'Assemblée pour qu'une place privilégiée lui soit réservée dans la Constitution ; c'est la petite équipe groupée autour du Président Ben Bella qui a voulu et obtenu que le régime algérien soit fondé sur un parti unique qui existait à peine encore, mais qui, de ce fait, pouvait être leur œuvre et, par suite, leur moyen d'action essentiel.

Le calcul politique ne suffit pas cependant à expliquer leurs choix constitutionnels et il serait inexact de voir dans ceux-ci pur machiavélisme. Le F.L.N. est bien plus qu'un instrument commode choisi par des gouvernants habiles. Son « institutionnalisation » répond à la conviction qu'une société qui se veut « démocratique » et « révolutionnaire » ne peut vivre et progresser que grâce à l'action d'une élite d'avant-garde qui, parce qu'elle est une élite, peut, sans danger pour les libertés et la souveraineté nationale, penser et agir au nom du peuple. Il n'est pas exagéré de parler d'un « mythe » du parti qui s'est formé dans l'esprit des dirigeants algériens et qui a été sans doute le fruit de leur expérience des années de guerre, de leurs contacts rapides mais nombreux avec les régimes du pays de l'Est et peut être aussi, de leurs lectures de prison. Ils ont fait du parti une valeur absolue, soustraite aux contingences et aux accidents, comme pouvait l'être pour Rousseau la volonté générale ou le monarque héréditaire pour les tenants de l'absolutisme du droit divin. Que telle soit bien leur conception, il suffit pour s'en convaincre de lire les interventions de nombreux députés qui, sur un ton souvent lyrique, ont exalté le « Parti ». « Un parti rassemble naturellement les forces saines d'un pays, des forces qui vibrent avec la Nation toute entière. » (M. Kaïd). « L'amendement de M. Berenguer qui dispose : « le parti admet dans son sein la libre confrontation des opinions et des tendances » a été rejeté par la commission. Pourquoi ? Au sein du F.L.N. il n'y a pas de tendances... » (M. Bendjali). Ainsi le parti réunit les meilleurs citoyens, aucune division ne peut naître en son sein, et cela non grâce aux principes et aux règles selon lesquels il a été organisé et fonctionne, mais parce qu'il est le Parti et possède en lui une vertu propre qui le rend incapable d'erreur et de déviation. Comment, dès lors, les constituants auraient-ils hésité à le placer au-dessus de

la Constitution et auraient-ils éprouvé quelque trouble de pensée, lorsque l'un deux affirmait : « Il me semble que le fait que la Constitution ait reconnu la primauté d'un parti unique implique nécessairement le transfert de l'exercice de la souveraineté du peuple au parti ? ».

En opérant ce transfert, les constituants algériens étaient sans doute persuadés qu'ils assuraient l'unité de la nation par « l'unicité » du parti. Les événements survenus depuis l'adoption du projet constitutionnel leur auront appris que les tendances qui ne peuvent se manifester dans le cadre légal des institutions ont recours à d'autres moyens d'expression et d'action. Encore ne paraissent-ils avoir connu jusqu'ici aucun conflit sérieux au sein même du parti ou entre celui-ci et le chef de l'Etat. S'il venait à s'en produire, la Constitution offrirait-elle des moyens satisfaisants de règlement politique ?... Certes, la loi de la majorité doit jouer à l'intérieur du parti, mais sera-t-elle toujours observée et obéie en toute occasion par les membres d'une organisation qui fonctionne en marge du cadre constitutionnel et qui n'est pas soumise à la surveillance de l'opinion publique ? Sera-t-elle toujours respectée par un Président de la République qui dispose de tout appareil de l'Etat et qui possède sur le Parti la supériorité d'incarner aux yeux du peuple la réalité du pouvoir en une personne vivante ? Il est à craindre qu'en voulant empêcher la naissance de toute opposition et en institutionnalisant un parti unique tout puissant, les auteurs de la constitution n'aient rendu très difficile la solution dans le cadre de celle-ci des conflits qui sont le lot de toute société politique.

L. FOUGÈRE.