

263

1830 — 1930  
COLLECTION DU CENTENAIRE DE L'ALGÉRIE

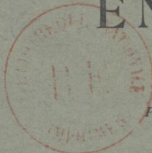
---

---

INSTITUTIONS DE L'ALGÉRIE

---

# L'ŒUVRE LÉGISLATIVE DE LA FRANCE EN ALGÉRIE



PAR

LOUIS MILLIOT

*Professeur à la Faculté de Droit d'Alger  
Chargé de Cours à l'École Coloniale*

MARCEL MORAND

*Doyen de la Faculté de Droit d'Alger  
Membre de l'Institut Colonial International  
Membre de l'Académie Internationale de Droit Comparé*

FRÉRÉRIC GODIN

*Avocat Général près la Cour d'Appel d'Alger  
Professeur à l'Institut pratique de Droit de l'Université d'Alger*

MAURICE GAFFIOT

*Professeur à la Faculté de Droit d'Alger*

PARIS

LIBRAIRIE FÉLIX ALCAN

108, BOULEVARD SAINT-GERMAIN (VI<sup>e</sup>)

M. CM. XXX

COLLECTION  
CENTENAIRE DE L'ALGÉRIE

L'ŒUVRE LÉGISLATIVE  
DE LA FRANCE  
EN ALGÉRIE



80 LK8  
2426  
+ A. 1

LE GOUVERNEMENT  
DE LA FRANCE  
EN ALGÉRIE



1830 — 1930

---

COLLECTION  
DU  
CENTENAIRE DE L'ALGÉRIE

---

*Depuis que l'armée française a débarqué sur la terre barbaresque, ce pays a été l'objet d'une mise en valeur continue ; sa constitution, son passé, ont fourni la matière d'études, d'enquêtes nombreuses qui se poursuivent encore ; nous avons dû créer une politique indigène. Cent ans après la prise d'Alger, il est permis de dresser le bilan de l'œuvre accomplie depuis 1830, bilan à la fois économique, intellectuel et social, et d'exposer ce que nous savons sur le pays après un siècle d'occupation.*

*De cette préoccupation est née la COLLECTION DU CENTENAIRE, composée d'ouvrages basés sur une documentation sérieuse, accompagnés d'une bibliographie et accessibles au grand public. Elle comprendra d'une part des historiques qui retraceront la suite des efforts tentés et qui préciseront les résultats acquis dans les divers domaines, aussi bien dans le domaine de la politique et de l'administration que dans celui des recherches scientifiques ; — de l'autre, des travaux sur des sujets d'ordre général, qui seront autant de mises au point de nos connaissances sur l'Algérie. Cette collection sera la suite et le complément de l'Exploration Scientifique de l'Algérie entreprise sous la Monarchie de Juillet.*



*Le travail a été organisé par une Commission présidée par le Recteur de l'Académie d'Alger ; elle a établi la liste des sujets à traiter, fait appel aux collaborateurs utiles, fixé le nombre des volumes et les conditions matérielles de leur publication.*

*Les ouvrages de la COLLECTION DU CENTENAIRE sont répartis en plusieurs sections :*

- I. — INSTITUTIONS POLITIQUES, ADMINISTRATIVES ET FINANCIÈRES DE L'ALGÉRIE — POLITIQUE INDIGÈNE.
- II. — ÉTUDES SCIENTIFIQUES — MISE EN VALEUR DE L'ALGÉRIE.
- III. — ÉTUDES GÉOGRAPHIQUES.
- IV. — ÉTUDES ARCHÉOLOGIQUES ET HISTORIQUES.
- V. — VIE INTELLECTUELLE ET ARTISTIQUE — INSTRUCTION PUBLIQUE.

Les volumes paraîtront au fur et à mesure de leur achèvement.

\* \* \*

*La 1<sup>re</sup> Section, INSTITUTIONS DE L'ALGÉRIE, comprend :*

- 1<sup>o</sup> L'ŒUVRE LÉGISLATIVE DE LA FRANCE EN ALGÉRIE, par MM. M. MORAND, L. MILLIOT, F. GODIN, M. GAFFIOT.
- 2<sup>o</sup> UN SIÈCLE DE FINANCES COLONIALES, par M. DOUËL.

1830 — 1930  
COLLECTION DU CENTENAIRE DE L'ALGÉRIE

---

---

INSTITUTIONS DE L'ALGÉRIE

---

# L'ŒUVRE LÉGISLATIVE DE LA FRANCE EN ALGÉRIE

PAR

LOUIS MILLIOT

*Professeur à la Faculté de Droit d'Alger  
Chargé de Cours à l'École Coloniale*

MARCEL MORAND

*Doyen de la Faculté de Droit d'Alger  
Membre de l'Institut Colonial International  
Membre de l'Académie Internationale de Droit Comparé*

FRÉRÉRIC GODIN

*Avocat Général près la Cour d'Appel d'Alger  
Professeur à l'Institut pratique de Droit de l'Université d'Alger*

MAURICE GAFFIOT

*Professeur à la Faculté de Droit d'Alger*

PARIS

LIBRAIRIE FÉLIX ALCAN

108, BOULEVARD SAINT-GERMAIN (VI<sup>e</sup>)

M. CM. XXX

COLLECTION DU CENTENAIRE DE L'ALGÉRIE

INSTITUTIONS DE L'ALGÉRIE

L'ŒUVRE LÉGISLATIVE  
DE LA FRANCE  
EN ALGÉRIE

PAR M. MARCEL MORAND

PAR M. FÉLIX GODIN

PAR M. MARCEL GASPOT

PAR M. MARCEL GASPOT

PARIS

LIBRAIRIE FÉLIX ALCAT

10, RUE DE LA HARPE

N. 01. 777

LE GOUVERNEMENT ET L'ADMINISTRATION  
DE L'ALGÉRIE

LE GOUVERNEMENT  
ET L'ADMINISTRATION DE L'ALGÉRIE

PAR

LOUIS MILLIOT

*Professeur à la Faculté de Droit d'Alger*



LE GOUVERNEMENT  
ET L'ADMINISTRATION DE L'ALGÉRIE

1871

JULES MILLIOT  
ÉCRIT EN 1871

## LE GOUVERNEMENT ET L'ADMINISTRATION DE L'ALGÉRIE

Depuis un siècle que la France assume en Algérie l'entreprise de la chose publique, on a souvent exposé comment elle a conçu cette entreprise et comment elle l'a réalisée.

Reprendre ces travaux, analyser, après eux, institutions et méthodes, commenter et apprécier les résultats ne serait certainement pas inutile, car il est vrai que tout est toujours à refaire.

Mais notre propos est seulement de rechercher, dans la perspective du siècle de droit public algérien qui vient de s'écouler, ce que les devanciers ont probablement perçu, sans assez l'expliquer, et qui est peut-être le plus important : une vue d'ensemble, une vision ordonnée de la gestion française des grands intérêts du pays ; de dégager, en suivant les faits dans leur développement historique, les tendances profondes de notre politique et les données fondamentales de l'ordre de choses établi ; d'en tirer les conclusions qui peuvent intéresser l'avenir de notre empire Nord-Africain ; enfin, dépassant le cadre du régime actuel, de définir, si possible, les directives d'une politique générale, cohérente et continue.

## LE GOUVERNEMENT ET L'ADMINISTRATION DE L'ALGÉRIE

Depuis un siècle que la France assume en Algérie l'empire de la chose publique, on a souvent exposé comment elle a conçu cette entreprise et comment elle l'a réalisée.

Requiescunt in pace, après ces institutions et méthodes, comment et pourquoi les résultats ne sont certainement pas inutiles, car il est vrai que tout est toujours à relire.

Mais cette page est seulement le chapitre, dans la perspective du siècle de droit public algérien qui vient de s'ouvrir, ce que les érudits ont probablement peu, sans assez l'expliquer, et qui est peut-être le plus important : une vue d'ensemble, une vision ordonnée de la gestion française des grands intérêts du pays ; de dégagez, en suivant les faits dans leur développement historique, les tendances profondes de notre politique et les données fondamentales de l'ordre de choses établi ; d'en tirer les conclusions qui peuvent intéresser l'avenir de notre empire Nord-Africain ; enfin, dépassant le cadre du régime actuel, le définir, si possible, les directives d'une politique générale, cohérente et continue.

Le fait primordial est l'état quasi inorganique dans lequel nous avons trouvé l'Algérie.

Ce qu'on appelait la Régence d'Alger et qui fut, au xvi<sup>e</sup> et au xvii<sup>e</sup> siècles, une puissance maritime justement redoutée, avait, peu à peu, dégénéré, au cours du xviii<sup>e</sup> siècle et n'était plus guère qu'une façade au début du xix<sup>e</sup>.

A ce moment, aucune dynastie ne s'est établie dans le pays ; aucune famille n'a réussi à acquérir un prestige et une autorité suffisants pour polariser les aspirations confuses de la masse à un équilibre politique et social, conforme à l'idéal musulman. Le « beylik » ou « oudjak » n'est ni l'état théocratique dont nous trouverons le type en Tunisie, en 1881, et au Maroc en 1912 ; ni une monarchie féodale ; ni la principauté de Machiavel ; encore moins un état moderne aux multiples services. Plutôt qu'un gouvernement, c'est une occupation militaire, une tyrannie exercée par la communauté turbulente des janissaires et des corsaires, — c'est-à-dire, quelques milliers d'individus, étrangers, d'ailleurs, au pays — sur une faible partie du territoire : banlieue d'Alger et abords immédiats



de quelques ports et villes fortifiées de l'intérieur. Partout ailleurs l'obéissance aux Turcs, obtenue par la contrainte, est étrangère à tout sentiment de loyalisme, passagère et réduite au minimum du versement de l'impôt. Dans les plaines, la population est nomade ou semi-nomade et clairsemée sur d'immenses étendues. Elle est quelquefois très dense, au contraire, dans les montagnes comme la Kabylie et l'Aurès. Là, les autochtones, refoulés par les invasions et astreints, pour assurer leur subsistance, au travail régulier et continu de la culture des terres, se sont, depuis une époque perdue dans une nuit sans histoire, groupés en communautés villageoises. Mais la vie municipale n'est qu'embryonnaire ; elle n'a pas dépassé cette période sombre de l'humanité où la civilisation sédentaire enfante des générations d'hommes durs et cruels, avides de richesses, avares de leur fortune, incapables, encore, de réaliser un ordre social dominé par des conceptions d'intérêt général. Si l'on met à part une douzaine d'agglomérations méritant seules le nom de villes, la véritable unité politique est la tribu nomade ou le clan sédentaire, c'est-à-dire, une parenté élargie qui réunit les familles patriarcales, cellules sociales et économiques. Pas de confédération permanente entre tribus et clans, pas de chef commun désigné à l'avance ; mais, en cas de péril général imminent, une convention d'union temporaire et un généralissime improvisé. Finalement, pas de pouvoir organisé, pas de nation algérienne représentant une unité spirituelle fondée sur des affinités mentales et des habitudes communes ; tout au plus, une communauté larvaire, résultant de la co-habitation d'un même milieu physique et tellurique et de la similitude de race, de langue et de religion.

Cet état politique et social est, en quelque manière, le prolongement de l'ordre naturel des choses. L'Algérie ne se distingue, en effet, du reste de la Berbérie par aucune particularité géographique. Mal séparée du Maroc, et n'ayant pas, à proprement parler, de frontières à l'Est et au Sud, elle n'est pas préparée par la nature à devenir une unité politique. Son histoire est celle d'une zone indéterminée s'étendant entre les royaumes de Tunis et de Fez, subissant leur influence sans jamais accepter leur domination, les épuisant par des luttes incessantes et refluant sur eux avec toutes les forces de désordre, d'anarchie et de barbarie, aux périodes de leur déclin.

Un pays rude, une population belliqueuse, fière de n'avoir jamais été domptée et prête à tout pour garder son indépendance ; une société sans armature ni cadres susceptibles d'être adaptés à notre conception française de l'ordre et de la justice, et sans possibilités propres d'organisation ; voilà, en résumé, ce que nous avons trouvé en Algérie, en 1830.

Nous ne l'avons compris que lentement, après un long travail d'exploration et un difficile apprentissage de la langue et des mœurs. L'Afrique du Nord, malgré sa proximité de l'Europe, était encore, au début du XIX<sup>e</sup> siècle, une contrée mystérieuse, isolée, impénétrable, une sorte de Chine méditerranéenne.

Ainsi se justifient nos hésitations et nos incertitudes du début de l'occupation, nos timides et malheureux essais d'organisation d'états vassaux ou protégés, avant d'avoir pu trouver la ligne d'une politique adéquate à la situation dans la formule : conquête et administration militaire.

C'est le rôle politique et social est, en quelque manière, le paiement de l'impôt naturel des choses. L'Algérie ne se distingue en effet de la Belgique par aucun principe économique. Mal élevée de l'un et de l'autre, elle n'est à proprement parler, elle fait partie de l'un et de l'autre. Son régime est de nature à devenir une sorte politique son histoire est celle d'une sorte d'indivision s'étendant entre les pouvoirs de l'un et de l'autre, au lieu d'être entre eux jamais acceptés pour dominants, les pouvoirs par les faits incessants et relevant sur eux avec toutes les forces de l'économie, l'agriculture et le commerce, aux dépens de son

Le pays, sous son régime politique, n'est de nature à jamais être dominé et privé à tout point par son indigène, mais une sorte de sorte d'indivision en quelque sorte d'indivision à être réglée à une certaine époque de l'ordre et de la justice et sans possibilité propre d'organisation ; celle en résumé, ce que nous avons vu en Algérie, en 1830.

Tous les autres points qui touchent à son régime, travail d'exploitation et au détail apparent, sont de nature à être réglés. L'Algérie de 1830, malgré sa position de l'époque, était en effet, au début du régime, une sorte d'indivision, telle, par exemple, que nous la voyons maintenant.

Ainsi se justifient nos tentatives et nos tentatives de l'Etat de l'organisation, nos tentatives et nos tentatives de l'organisation d'un régime ou régime, avant d'être en mesure de faire d'une politique effective et de situation dans le domaine : économie et administration nationale.

## II

*Audax Iapheti genus!* Tous ceux qui abordèrent, le sabre en main, poussés par le vent qui porte les conquêtes et renverse les dominations, surent, désormais, à quelle œuvre grandiose on les conviait : reprendre la tradition romaine, perdue depuis un millénaire et ramener l'Afrique barbare à la civilisation axiale supérieure de l'Europe méditerranéenne.

Comme ils l'aimèrent, alors, cette terre sauvage, farouche avec ses plaines désertes, ses horizons de montagnes bleues et ses guerriers de blanc vêtus, religieux comme des moines, braves comme des lions !

Qu'ils l'aient aimée peut seul expliquer le dénouement de ce drame violent de la conquête, dont vainqueurs et vaincus sortirent réconciliés, unis sous les drapeaux de nos belles divisions d'Afrique, et l'inattendu de cet autre spectacle : des soldats administrant le pays avec une telle maîtrise, suivant une méthode si intelligemment conçue et si bien adaptée que leur œuvre, bientôt séculaire, demeure encore l'assise profonde de notre organisation nord-africaine.

Les fastes de notre armée d'Afrique relèvent de l'histoire. Le régime d'administration militaire demande seul à être ici précisé.





Implicitement annexée à la France, l'Algérie entre dans le groupe des établissements français d'Afrique régis par les ordonnances royales. C'est une colonie militaire dont l'ordonnance du 22 juillet 1834 définit brièvement le régime. Elle est rattachée au Ministère de la Guerre et dirigée par un chef auquel le Roi a délégué d'importantes attributions de gouvernement et d'administration.

Le Gouverneur Général dispose de la force armée, conduit lui-même les opérations de guerre, négocie et conclut la paix avec les indigènes. Son activité dans ce domaine n'a d'autres limites que celles imposées par la politique intérieure et extérieure et le risque d'être désavoué par le Gouvernement, en cas d'entreprise inopportune. Il prépare les projets d'ordonnances nécessaires à l'organisation du pays conquis et les transmet au Ministre. Au besoin, en cas d'urgence, il édicte, sans attendre que ces projets aient été ratifiés, des arrêtés qui en rendent provisoirement exécutoires les dispositions. Directement ou indirectement, il a donc tous pouvoirs pour transporter, telles quelles, en Algérie, les institutions métropolitaines, en principe applicables au pays du fait de son annexion ; ou leur faire subir une adaptation préalable aux circonstances locales ; ou, au contraire, retarder leur application ; ou, enfin, leur substituer des organismes nouveaux.

C'est Bugeaud, rude tâcheron du labeur de conquête, qui va forger la pièce essentielle de cette armature militaire. L'Arrêté Ministériel du 1<sup>er</sup> février 1844, qui organise le service

des Bureaux Arabes, mise au point d'une série d'expériences tentées depuis la prise d'Alger, porte l'empreinte de son génie créateur. On perfectionnera la construction. Mac-Mahon lui donnera sa réglementation définitive dans la minutieuse circulaire du 21 mars 1867, mais n'y ajoutera rien de vraiment nouveau.

Les Bureaux des Affaires Arabes sont composés d'officiers de toutes armes, spécialisés dans la connaissance de la langue, des mœurs et des habitudes des indigènes ; placés dans la position, dite « hors cadres », ou détachés des corps de troupe et mis à la disposition du Service.

Celui-ci comprend : un bureau central appelé « Bureau Politique », à Alger ; trois directions provinciales près les généraux commandant chacune des divisions d'occupation ; des bureaux de première et de deuxième classe près les généraux commandant les subdivisions et les officiers supérieurs commandant les circonscriptions dénommées cercles ; des bureaux d'annexes dans les cercles trop étendus et des postes dont les chefs sont chargés de missions spéciales ou temporaires.

Un Bureau Arabe réunit : un officier, chef de bureau ; un ou plusieurs officiers-adjoints ; un interprète ; un ou plusieurs secrétaires qui sont des sous-officiers ou soldats français ; un secrétaire arabe ou khodja ; un chaouch, sorte de garçon de bureau ; une force armée composée d'un détachement de spahis réguliers ; des auxiliaires indigènes, fantassins et cavaliers. Un médecin est attaché au bureau.

Les officiers ont des attributions multiples qui en font des manières de Protées de l'administration. Ils préparent et classent la correspondance relative aux affaires arabes ;

prennent connaissance de ces affaires à l'audience quotidienne des réclamations ou « chekâât » ; font la police du territoire ; jouent le rôle d'officiers de police judiciaire ; tiennent les registres d'état-civil, d'écrou et d'amende ; surveillent la justice et l'instruction musulmanes, les groupements religieux, marabouts et zaouïas ; enfin, et surtout, recueillent et transmettent des renseignements de toute nature : topographiques, historiques, politiques, sociaux et économiques.

Ainsi agencé, le Service des Bureaux Arabes allait bien vite devenir un instrument admirablement approprié au but de pacification et d'organisation poursuivi. Quelques années devaient lui suffire à acquérir du milieu indigène une connaissance approfondie, véritable trésor d'expérience, bien gardé, soigneusement entretenu, sans cesse accru par un personnel de recrutement homogène, ayant ses traditions propres et son esprit de corps. La maîtrise politique qu'elle lui confèrera, l'autorité morale et le prestige qu'il en retiendra le destineront à jouer, pendant de longues années, un rôle de tout premier plan : celui de trait d'union entre Européens et indigènes. Des premiers il bridera les impatiences, tout en donnant satisfaction à leurs besoins. Des derniers il calmera les inquiétudes, dissipera les doutes et défiances, brisera l'indiscipline et la révolte, les habituant peu à peu à cet ordre de choses tout nouveau qu'est la paix française, et les persuadant de notre supériorité, en même temps que de notre de force.

Mais, comme les abeilles, l'Administration militaire travaille pour autrui : elle prépare la venue du régime civil.

\* \* \*

L'histoire de l'Algérie sous le second Empire est la relation d'un conflit aigu entre l'élément civil et l'autorité militaire, dont les phases principales et les péripéties ont été souvent retracées : affaire Doineau en 1856 ; suppression du Gouvernement général en 1858 et création du Ministère de l'Algérie et des Colonies qui vivra jusqu'en 1860 ; voyages de Napoléon III au cours des années 1860 et 1863 et grandes enquêtes de 1868 et 1869, la première dirigée par le comte Le Hon, la deuxième présidée par le maréchal Randon et dont les conclusions sont consignées dans le rapport d'Armand Béhic.

L'effort de l'attaque menée contre le régime militaire devait porter principalement sur les Bureaux Arabes.

Ceux-ci, primitivement conçus comme un instrument perfectionné mis aux mains des officiers généraux et supérieurs, avaient fini par s'attribuer un rôle autrement important. Détenant la compétence et l'expérience, ils avaient pris, sur des chefs trop souvent étrangers au service, ou qui, lorsqu'ils en provenaient, ne faisaient qu'y passer, un ascendant moral assez fort pour attirer à eux la réalité du pouvoir, un pouvoir d'autant plus redoutable qu'il s'exerçait sans le contrepois de la responsabilité.

Il y eut des abus ; des scandales éclatèrent. Devant la Cour d'assises d'Oran comparut le capitaine Doineau, chef du Bureau arabe de Tlemcen, inculpé d'attaque contre une diligence et d'assassinat commis sur la personne de



l'agha Ben Abdallah dont il aurait eu à craindre les révélations. Jules Favre, défenseur d'un des accusés, fit, par dessus sa tête, le procès de cette administration sous laquelle faisaient défaut, disait-il, les garanties indispensables de liberté et de justice ; de ces officiers qui, maîtres de la vie et de la fortune de leurs administrés, les soumettaient à un odieux arbitraire, dilapidaient les fonds secrets mis à leur disposition et, dans la crainte que leurs coupables agissements ne fussent divulgués par les colons, entravaient leur établissement.

Ces arguments de plaidoirie, qui eurent, à l'époque, un grand retentissement, ne suffirent pas à expliquer devant l'histoire que les Bureaux arabes aient perdu sous l'Empire la faveur de l'opinion publique et que le discrédit dans lequel ils allaient tomber ait rejailli sur le régime. Épisodes de la lutte, coins du champ de bataille, ils définissent les positions des parties en présence. Mais la critique impartiale ne peut les prendre assez au sérieux pour y voir la cause profonde du conflit.

Tout d'abord, les abus de certains de ses membres n'avaient pas infecté le corps tout entier des Bureaux arabes. Si, d'autre part, les colons, aigris par leurs échecs, étaient portés à accuser l'autorité militaire, il est trop évident qu'après le violent effort de la conquête et des premières tentatives de colonisation sous la Royauté, la République de 1848 et l'Empire naissant, le recueillement s'imposait. Le milieu indigène, profondément bouleversé par la lutte, soumis mais frémissant encore, inquiet de la menace prononcée contre sa possession du sol par une formidable immigration, demandait à être rassuré. Les échecs de notre colonisation démontraient la nécessité d'une mise au point de nos méthodes, pendant que

les résultats d'ores et déjà acquis commandaient une organisation des services publics indispensables à la vie et au développement de la société moderne nouvellement installée dans le cadre social primitif. C'était un grand labeur à accomplir. Rendons à César ce qui lui appartient : il l'a, d'une manière générale, mené à bien. Le second Empire a poursuivi avec diligence l'équipement économique de l'Algérie. Les travaux publics : ports, routes, voies ferrées, barrages, ont été rapidement entrepris et exécutés. La situation des indigènes a été fixée dans un esprit de générosité et de sagesse. Si Napoléon III conçut jamais — c'est un point douteux d'histoire — la politique indigène, dite du « royaume arabe », qui fit grand bruit après sa lettre fameuse à Pélistier, cette conception s'est toujours objectivée en réalisations prudentes, souvent heureuses. Ainsi en est-il des deux sénatus-consultes du 22 avril 1863, sur la propriété foncière et du 14 juillet 1865, sur le statut des indigènes ; deux textes dont les dispositions ont été si soigneusement élaborées, si bien agencées et si heureusement frappées que les réformes les plus récentes, opérées dans cet ordre de matières, ne font guère que les développer, parfois même en reprendre l'exécution retardée : telle cette institution de la djemâ'a du douar-Commune, si longtemps perdue de vue, que la législation de 1918-1919 a remise en vigueur. — Si la distribution des terres par la colonisation officielle a été à peu près arrêtée, comment oublier la délimitation des territoires des tribus, fractions et douars, accomplie de 1863 à 1870 : 7 millions d'hectares reconnus et classés dans les quatre catégories : « melk » ou propriété privative ; « arch » ou propriété collective ; communaux de douar et domaniaux ; — œuvre préparatoire immense, qui a permis

l'essor de la colonisation libre et la reprise de la colonisation officielle après 1870.

Enfin, c'est se faire de la situation algérienne une idée bien fautive que se représenter, sous l'étiquette de la politique d'assujettissement, un milieu civil dans lequel l'autorité militaire aurait étouffé toute liberté. Entre 1845 et 1870 de précieuses garanties ont été successivement octroyées à la population immigrée et le régime a subi une évolution qui atteste de belles qualités de souplesse et de remarquables facultés d'adaptation. La délégation générale conférée au Gouverneur général par les ordonnances de 1834 et de 1845, à l'effet de légiférer par voie d'arrêté, disparaît, en 1858, avec la création du Ministère de l'Algérie. L'élaboration des lois du 16 juin 1851 sur la propriété foncière, du 8 avril 1857 sur les chemins de fer et des sénatus-consultes de 1863 et 1865, superpose le régime de la légalité à celui des décrets, amorce un contrôle du Parlement sur les pleins pouvoirs exercés en Algérie. Les ordonnances du 26 septembre 1842 et du 15 avril 1845 organisent, la première, une justice et, la deuxième, une administration civiles à l'image des services métropolitains. Les tribunaux et les directions les plus importantes sont directement rattachés aux ministères compétents, à partir de l'arrêté du Chef du pouvoir exécutif, en date du 16 août 1848. Ils échappent à l'action du Gouverneur général ; ils jugent et administrent selon les codes, lois et règlements de la Métropole, applicables tels quels ou adaptés à l'Algérie par des ordonnances et des décrets. Les chefs des principaux services civils font partie du Conseil consultatif placé auprès du Gouverneur général. Six membres des Conseils généraux entrent dans la composition du Conseil supérieur chargé de l'examen du budget.



Un territoire civil est constitué dans chaque province, dès 1845. Il devient département en 1848, avec préfet, sous-préfets et conseil de préfecture ; avec conseil général à la nomination de l'Empereur, à partir de 1858. Des communes sont érigées, auxquelles on appliquera successivement les lois municipales métropolitaines du 18 juillet 1837 et du 5 mai 1855, adaptées à l'Algérie par l'ordonnance du 16 septembre 1847 et le décret du 27 décembre 1866 ; c'est-à-dire que les municipalités seront, d'abord, nommées par le Roi ou le Gouverneur général ; puis les conseillers municipaux seront élus, maires et adjoints demeurant seuls à la nomination de l'Empereur. Les indigènes sont représentés à concurrence du quart, et, plus tard, du tiers, au maximum, de l'effectif du conseil. Les communes ont donc enlevé aux Bureaux arabes, dès 1847, l'administration de la population indigène municipale. En dehors des périmètres communaux, cette administration sera confiée, d'abord, à des Bureaux arabes départementaux civils, créés par décret du 8 août 1854, avec les mêmes attributions que les Bureaux arabes du Territoire militaire. Ces bureaux civils seront, eux-mêmes, supprimés en 1868, et le territoire civil tout entier se trouvera réparti, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1869, entre les communes de plein exercice. En même temps, l'organisation municipale pénétrera dans le territoire militaire. La distribution des subdivisions, cercles, annexes et postes, se superpose et se juxtapose, dorénavant, à une division administrative en communes mixtes et en communes subdivisionnaires, les premières comprenant les centres de population habités, à la fois, par des indigènes et des Européens et qui, possédant des ressources propres, ne renferment pas encore une population suffisante pour être érigées en communes de



plein exercice ; les communes subdivisionnaires comprenant, d'autre part, les douars constitués en exécution du sénatus-consulte du 22 avril 1863 et les tribus qui seront successivement soumises à son application. — En somme, le régime militaire avait, d'ores et déjà, aménagé le cadre complet d'un régime civil dont les organes fonctionnaient ou étaient amenés à pied d'œuvre. La transition était donc préparée. Les événements de 1870 n'ont fait que brusquer le cours fatal des choses.

La vérité est qu'il faut chercher ailleurs que dans les exactions des Bureaux arabes et leur opposition à la colonisation la cause profonde du conflit entre civils et militaires. Elle réside dans cette fatalité du développement des états organisés, qui dresse l'une contre l'autre ces deux forces, jusqu'à ce que le pouvoir militaire et l'armée devenue la « grande muette » soient définitivement subordonnés, soumis et obéissants au pouvoir civil. Or, l'Algérie, pays de climat méditerranéen et de population clairsemée, tout désigné, par conséquent, pour recueillir le trop plein de l'Europe méridionale, était à peine pacifiée que vers elle se dirigeait un mouvement de migration qui devait porter le nombre des Européens de 600, en 1830, à 160.000 en 1856 et à plus de 200.000 en 1870. Au sein de cette société, en majorité française et, pour le reste, d'origine et de culture latines, l'esprit public allait se former des mêmes courants, des mêmes passions que l'opinion métropolitaine et subir les mêmes contre-coups des événements politiques. Il est tout à fait normal que s'y soit répandue l'idée, acquise en France depuis la Révolution, formulée comme un principe dans la Déclaration des droits de l'homme et dans les constitutions de 1791, de 1793 et de l'an III — de la prédo-

minance du pouvoir civil et de la subordination du pouvoir militaire ; et que le sentiment d'aversion dans lequel l'opposition libérale englobait le régime impérial et l'armée qui avait pris part au coup d'État, qui servait d'étai à l'Empire et qui n'était pas encore fondue dans le peuple français par le recrutement national, se soit exaspéré, en Algérie, du fait de la présence de nombreux déportés politiques.

Vinrent la défaite, l'écroulement de l'Empire. Et le décret du 24 décembre 1870 supprima aussitôt le bureau politique et les bureaux divisionnaires et subdivisionnaires, ne laissant aux autres qu'une action restreinte, de caractère purement administratif, et à titre transitoire seulement. Frappés à la tête par la rupture d'une hiérarchie qui faisait toute leur force et discrédités au point d'être solennellement accusés par le ministre Crémieux d'avoir poursuivi une « politique antinationale », les Bureaux arabes étaient menacés de disparaître.

La condamnation était trop sévère pour demeurer sans appel. L'institution sera bien vite réorganisée par le décret du 1<sup>er</sup> janvier 1871. Mais, l'insurrection de la Kabylie ayant paru démontrer que l'administration militaire ne saurait être acceptée définitivement et sans retour par les indigènes, on va la cantonner dans le Sud, sous l'étiquette, à peine modifiée, de Bureaux des Affaires indigènes et lui enlever beaucoup de son importance, en la remplaçant peu à peu par l'administration civile.

...the Government of the District of Columbia ...  
 ...the Government of the District of Columbia ...  
 ...the Government of the District of Columbia ...  
 ...the Government of the District of Columbia ...  
 ...the Government of the District of Columbia ...

...the Government of the District of Columbia ...  
 ...the Government of the District of Columbia ...  
 ...the Government of the District of Columbia ...  
 ...the Government of the District of Columbia ...  
 ...the Government of the District of Columbia ...

...the Government of the District of Columbia ...  
 ...the Government of the District of Columbia ...  
 ...the Government of the District of Columbia ...  
 ...the Government of the District of Columbia ...  
 ...the Government of the District of Columbia ...

### III

La grande préoccupation du régime civil va être de façonner une Algérie à l'image de la France.

Il s'y efforcera pendant une vingtaine d'années, calquant, pour ainsi dire, les lois métropolitaines, les appliquant, autant que possible, telles quelles, ou avec un minimum de modifications motivées par l'état de choses établi ou par la composition de la population algérienne, en majorité indigène.



L'Algérie forme trois départements : Alger, Constantine et Oran, soumis au même régime que les départements métropolitains et ayant une représentation au Parlement.

Le décret de convocation du 5 février 1871 les appellera à envoyer, chacun, à l'Assemblée nationale, deux députés élus au scrutin de liste. La loi organique du 30 novembre 1875 n'accordera plus qu'un député au département algérien ; mais la loi du 28 juillet 1881 doublera cette représentation, qui sera élue suivant le même mode de scrutin qu'en France. La loi constitutionnelle du 24 février 1875 et la loi du 9 décembre 1884



doteront encore le département algérien d'un sénateur élu par un collègue défini par l'article 11 de la loi organique du 2 août 1875, qui ne comprend pas les membres des conseils d'arrondissements, non institués en Algérie, et dont les délégués communaux sont élus par les conseillers municipaux citoyens français, à l'exclusion des conseillers municipaux indigènes.

Ces trois départements sont placés par le décret du 24 octobre 1870 sous l'autorité d'un gouverneur général civil, rattaché au ministère de l'Intérieur et qui centralise à Alger le gouvernement et la haute administration. Les deux premiers gouverneurs généraux civils seront, d'ailleurs, un amiral : de Gueydon, et un général : Chanzy ; on les choisira ensuite, de préférence, parmi les hauts fonctionnaires métropolitains : préfets, conseillers d'État, ambassadeurs. Mais les deux militaires tiendront à honneur de servir loyalement le régime et c'est Chanzy, partisan convaincu de l'assimilation, qui en trouvera la formule : initiative et exécution à Alger ; décision et contrôle à Paris. Or, l'application de cette formule va réduire à bien peu de chose le rôle du Gouverneur général.

Si, en effet, la décision devait être prise à Paris, elle ne le pouvait être en connaissance de cause par le Ministre de l'Intérieur que dans les matières de sa compétence ; pour les autres matières, il fallait faire intervenir les différents ministres responsables devant le Parlement. Ainsi devait-on en arriver au système, dit « des rattachements », défini par le décret du 26 août 1881, dans lequel les services de l'Algérie sont placés sous l'autorité directe des Ministres, qui suivent de Paris, chacun en ce qui le concerne, les affaires relevant de son département, transmettent des instructions au Gouverneur

général, sollicitent ses avis et propositions et décident ensuite eux-mêmes ou font prendre la décision par le chef de l'État.

Dans cette conception, le Gouverneur général n'est qu'un agent des ministres, chargé par eux de provoquer les décisions nécessaires et de les exécuter quand elles ont été prises. Il n'a même pas le droit, en principe, de nommer et révoquer le personnel des bureaux du gouvernement général, lesquels sont considérés comme autant de bureaux détachés des différents ministères et dirigés par le Secrétaire général du gouvernement ; il donne seulement son avis et fait des propositions sur les mutations et nominations. Il établit le projet de budget concernant les services civils, les soumet au Conseil supérieur du gouvernement, lequel, réorganisé et élargi par le décret du 11 août 1875, comprenant, désormais, outre les quatorze hauts fonctionnaires — quinze à partir de 1883 — du Conseil de gouvernement, les trois préfets, les trois généraux commandant les divisions et dix-huit conseillers généraux, examine les propositions budgétaires, l'assiette et la répartition des impôts. Les Ministres arrêtent ensuite ces propositions. Les crédits ouverts à l'Algérie, par la loi de finances, pour les dépenses de l'exercice, sont répartis entre les budgets des différents ministères qui en disposent dans les mêmes formes et conditions et sous les mêmes responsabilités que pour le budget général de l'État. Finalement, le Gouverneur général n'a de pouvoirs autonomes que ceux qui lui sont conférés par des lois spéciales. Des délégations lui sont seulement consenties par les ministres, sur les objets déterminés par une série de décrets portant la même date — 26 août 1881 — que le décret posant le principe des rattachements. Il pourra, dans ces matières, prendre des décisions, mais

à charge d'en rendre compte aux ministres compétents, qui pourront, eux-mêmes, les annuler ou les réformer selon les cas.

Il y a, dans chaque département, un conseil général, dont l'effectif sera porté, successivement, à 30 membres citoyens français pour Alger et Constantine et à 27 pour Oran. L'organisation en est définie par le décret du 29 septembre 1875, qui reproduit les dispositions des lois métropolitaines du 10 août 1871 et du 31 juillet 1875, sauf quelques modifications dont les plus importantes sont la présence de six assesseurs musulmans ayant voix délibérative, nommés par le Gouverneur général, et la participation du général commandant la division aux travaux du Conseil général, pour les affaires concernant le territoire militaire.

L'ancienne division subsiste, en effet, du département en territoire civil et territoire militaire. Mais le premier a considérablement gagné au détriment du second. Étendu jusqu'aux limites du Tell par le décret du 24 octobre 1870, il comprendra trois millions d'hectares à partir de 1873 et cinq millions et demi en 1876. Comment pourvoir à l'administration de ce nouveau territoire civil ? On ne pouvait songer, faute d'une population française suffisante pour constituer des Conseils municipaux, ni à l'ériger en communes de plein exercice, ni à le rattacher aux communes existantes, dont les circonscriptions se seraient trouvées démesurément agrandies. On chercha d'abord la solution de la difficulté dans une combinaison provisoire des régimes civil et militaire et on ne la trouva que dans une suspension momentanée de l'application du décret. Puis, Chanzy reprenant l'idée qui avait présidé, sous le régime militaire, à la création du corps des commissaires civils, s'en

sert pour adapter au régime civil la commune mixte du territoire militaire. Il y eut, désormais, en territoire civil, deux catégories de communes : la commune de plein exercice, administrée par un maire et un Conseil municipal dont la composition est la même que dans la Métropole et à laquelle on appliquera la loi du 5 avril 1884, sauf sur un petit nombre de points définis par le décret du 7 avril 1884, et qui concernent, notamment, la présence, au sein de l'assemblée, de représentants indigènes élus au suffrage direct par un collège restreint ; — et la commune mixte, dont l'organisation est, en principe, celle fixée par l'arrêté du Gouverneur général, en date du 20 mai 1868, pour le territoire militaire, mais qui est gérée par des fonctionnaires appelés « administrateurs », assistés d'une commission municipale où les centres européens compris dans le périmètre communal sont représentés par des adjoints et membres français élus par les citoyens inscrits sur les listes électorales. Les administrateurs de commune mixte hériteront de la plupart des attributions des officiers des Bureaux arabes. La loi du 28 juin 1881 leur confiera même, pour sept ans, la répression, par voie disciplinaire, des infractions à l'indigénat et ces pouvoirs leur seront renouvelés par des lois successives. Mais il faudra une quarantaine d'années pour fondre les administrateurs et leurs adjoints dans un corps homogène, ayant son esprit, ses méthodes, ses traditions et, finalement, le prestige et l'autorité nécessaires pour en imposer aux indigènes. On n'improvise pas une administration dont les cadres comprendront, dès l'année 1880, 180 administrateurs, adjoints et stagiaires. Son recrutement, principalement composé, au début, d'officiers et de fonctionnaires des services civils de l'Algérie connaissant l'arabe, ne perdra son



caractère disparate qu'à partir de 1897, avec l'institution du concours.

Le territoire militaire, devenu le territoire de commandement, a perdu dans le Tell toute la superficie attribuée au territoire civil. Il reculera encore devant la colonisation — on n'y comptera plus, dès 1876, que 10.000 Européens — regagnant, en s'étendant vers le Sud, ce qu'il abandonne dans le Nord. Il a conservé son ancienne division en cercles, annexes et postes. La répartition municipale se trouve seulement modifiée par la suppression des anciennes communes subdivisionnaires, circonscriptions trop étendues que l'arrêté du Gouverneur général, en date du 13 novembre 1874, découpe en communes, dites « indigènes », formées des cercles et annexes dotés de ressources suffisantes.

\* \* \*

Le système des rattachements, élaboré de 1870 à 1881, a fonctionné sans soulever de récriminations de 1881 à 1890 ; mais, à partir de ce moment, il a été violemment attaqué devant le Parlement. Ses résultats ont donné lieu à des critiques sévères, consignées dans les rapports de Burdeau, en 1892, et de Jonnart, en 1893, sur le budget, et ceux de Jules Ferry, de Combes, de Franck-Chauveau et de Labiche, publiés de 1892 à 1896, comme suite aux travaux de la commission des XVIII.

Ces critiques empruntaient à la personnalité de leurs auteurs une autorité trop considérable pour ne pas emporter la condamnation du système. Le Sénat, d'abord, la Chambre des députés, ensuite, invitèrent le gouvernement à rapporter les

décrets de rattachement et à réorganiser la haute administration de l'Algérie, dans le sens d'une augmentation des pouvoirs du Gouverneur, « décor coûteux », disait Jules Ferry, « inspecteur de la colonisation dans le palais d'un roi fainéant ».

Comme il arrive toujours, en pareil cas, l'opinion a généralisé et étendu cette condamnation à l'œuvre, elle-même, de la France en Algérie, pendant la période qui va de 1870 à 1890. Sur elle se sont acharnés, tour à tour, les partisans de la décentralisation algérienne et ceux de la politique tunisienne de protectorat. Le dénigrement a été poussé si longtemps et si loin que le public métropolitain et le Parlement conservent encore, malgré la prospérité de la colonie et son développement prodigieux, un peu de prévention et de méfiance à l'égard de la gestion des affaires algériennes et que les ouvrages les plus sérieux et les plus récents semblent hésiter à reconnaître le fait, pourtant évident, que la situation actuelle de l'Algérie découle directement des mesures édictées et des positions prises pendant les vingt premières années du régime civil. Ne serait-ce que par esprit de justice distributive, il faut, comme nous l'avons fait précédemment pour le régime militaire, réviser le procès de la politique d'assimilation, et corriger la sévérité, vraiment excessive, du jugement prononcé.

L'appellation de « politique d'assimilation » désigne, à la fois, un but et une méthode.

Le but d'assimilation est, en lui-même, très concevable. Il est tout à fait conforme à l'idéal qu'on peut s'attendre à trouver chez un peuple composé, comme le nôtre, d'éléments empruntés à toutes les communautés voisines et

lentement fondus en une unité robuste au creuset du sol de la France.

Quant à la méthode, elle procède de l'idée, évidemment erronée, que l'Algérie est le prolongement de la France, qu'elle forme trois départements français, et que la population algérienne peut être gouvernée et administrée comme la population métropolitaine. Mais il faut bien remarquer que l'erreur est limitée au milieu indigène, qui représente une société séparée, ayant sa mentalité et ses habitudes particulières, ses intérêts moraux et matériels propres ; et que les Européens, sont, au contraire, réunis en un groupement dans lequel se retrouvent tous les caractères fondamentaux du peuple français. Cette observation, exacte aujourd'hui encore, après l'évolution qui s'est accomplie en Algérie, était particulièrement topique, il y a un demi-siècle, alors qu'un grand effort de colonisation venait de transporter sur le sol algérien une majorité d'immigrants français et que colons et indigènes, ne se connaissant pas ou se comprenant à peine, vivaient dans le souvenir de l'insurrection de 1871. Elle permet de faire un équitable départ entre les mérites et les faiblesses de l'œuvre d'assimilation poursuivie pendant une vingtaine d'années, en y distinguant ce qui a été accompli dans l'intérêt du peuplement européen et ce qui a été tenté en faveur des indigènes.

Il faut d'abord proclamer bien haut que la politique d'assimilation a pleinement atteint son but de peuplement français de l'Algérie. Quelques chiffres suffisent à donner la mesure de l'effort accompli et des résultats obtenus : 200 villages créés et 30.000 colons établis entre 1871 et 1877 ; 400.000 hectares répartis entre 264 périmètres de colonisation de 1871 à 1881 ;

la population européenne passant de 245.000 individus, dont 130.000 français et 115.000 étrangers, en 1871, à 376.000, dont 195.000 français et 181.000 étrangers, en 1881, et à 536.000, dont 318.000 français et 218.000 étrangers, en 1896 ; la population rurale atteignant, à ces deux mêmes dates, 146.000 individus, puis 200.000. Cet effort, principalement soutenu par la colonisation officielle, a été complété par des mesures comme la loi foncière du 26 juillet 1873, qui a facilité l'acquisition des terres par les Européens ; le décret du 24 octobre 1870, qui a fait accéder, en bloc, les indigènes israélites à la qualité de citoyen français ; et la loi du 26 juin 1889, qui a appliqué le *jus soli* et la naturalisation automatique aux étrangers nés en Algérie. Mesures trop radicales, sans doute, — on aurait pu, en ménageant les paliers et les transitions nécessaires, éviter la crise qui a profondément troublé l'atmosphère politique algérienne, de 1893 à 1898 ; ce « mal de l'Algérie » qu'ont été l'antisémitisme et le « péril étranger » — mais qui procédaient de vues très justes et d'une intelligente prévision de l'avenir du pays. Enfin, en encadrant ce milieu européen, de provenance si diverse, d'une administration imitée de la Métropole, la politique d'assimilation l'a plié à nos habitudes de penser et d'agir et, finalement, a imprégné d'esprit français cette masse, alors inconsistante.

Elle a été moins heureuse dans ses réformes indigènes. On peut, il est vrai, lui reconnaître le mérite d'avoir organisé la justice civile indigène par les décrets du 29 août 1874, pour la Kabylie et du 17 avril 1889, pour le reste du territoire civil. Mais elle n'est parvenue à rétablir les désordres de l'insurrection qu'au prix de cette déviation de sa ligne de conduite qu'a été l'institution de la commune mixte du territoire civil ;



elle est tombée dans le ridicule en appliquant, sans aucune adaptation préalable, la loi du 30 octobre 1886 sur l'instruction primaire et ses programmes métropolitains du certificat d'études, y compris les dynasties mérovingiennes, l'accord des participes et les énigmes arithmétiques ; elle s'est rendue odieuse, enfin, avec les lois du 26 juillet 1873 et du 28 avril 1887, en poursuivant sur plus de deux millions d'hectares des opérations qui ont soumis prématurément la propriété foncière indigène à la loi française et favorisé des spéculations et des spoliations. Ces derniers faits, portés à la tribune du Parlement et divulgués par la presse, ont soulevé en France une véritable indignation et amené l'échec du grand projet, dit des « cinquante millions », par lequel le gouvernement proposait de créer 300 nouveaux centres de colonisation et d'établir 15.000 familles françaises, soit 60.000 à 70.000 personnes.

Le mal accompli n'était, certes, pas tellement étendu qu'il n'ait pu être rapidement enrayé par des dispositions comme la loi du 16 février 1897, sur la propriété foncière, et le décret du 18 octobre 1892, sur l'instruction primaire. Ses effets, déplorables mais beaucoup plus limités qu'on ne l'a cru en France, dans le premier mouvement d'une généreuse émotion, ont même été réparés, dans une certaine mesure, par les salaires dont le développement de la colonisation a rémunéré la main-d'œuvre indigène. De grands travaux publics ont été, en effet, exécutés ; par exemple, le programme de construction de voies ferrées tracé par la loi du 18 juillet 1889, qui a porté le réseau algérien, de 1.600 kilomètres, en 1881, à 3.000 kilomètres, environ, en 1892. Et c'est pendant la même période qu'a été plantée la moitié — soit 100.000 hectares — du vignoble algérien actuel. La vigne, cet arbre-roi qui assujettit à sa cul-

ture le colon et l'indigène, deviendra, désormais, aussi indispensable à ce dernier que le blé, cette herbe sacrée !

Mais la France était lasse de l'effort qu'elle fournissait depuis vingt ans. Pour reconquérir l'Algérie insurgée elle avait, au lendemain même de la défaite, mobilisé 85.000 hommes ; elle s'était imposé ensuite d'onéreux sacrifices pour l'organiser. Le Français — c'est chose bien connue — est généreux de son sang et économe de son argent. Or, les résultats de la colonisation algérienne paraissaient faibles, au contraste de la Tunisie, si facilement soumise, organisée avec les seules ressources du pays et dont l'essor remarquable autorisait les plus beaux espoirs d'avenir.

En Algérie même, le grand mouvement d'immigration avait fait surgir un peuple jeune, vigoureux, sur lequel le régime des rattachements pesait maintenant comme un malaise, décourageant son activité par la centralisation à Paris des affaires, leur dispersion dans les ministères et la lenteur apportée à leur solution par des fonctionnaires irresponsables et ignorants des choses algériennes. Le développement de la Colonie demandait l'exécution d'un programme de travaux d'intérêt général. Comment pourvoir à la création des ressources nécessaires, en l'état d'une Algérie qui, formée de trois unités administratives — les départements — n'avait pas, elle-même, la personnalité civile, un patrimoine, un budget ? Les Algériens, fatigués d'une tutelle trop étroite, réclamaient des libertés, une autonomie.

Après avoir longtemps hésité, dans la crainte que ces réclamations ne fussent le prélude de tentatives d'indépendance, le gouvernement prit le décret du 31 décembre 1896, qui mettait fin au régime des rattachements et réorganisait la

haute administration de l'Algérie dans le sens d'une décentralisation.

La méthode d'assimilation avait fait son temps. Elle disparaissait, comme la méthode militaire, pour des raisons tenant, bien plus, à ses qualités et ses succès qu'à ses faiblesses et ses échecs. Elle avait été indispensable, croyons-nous, à la formation du milieu néo-français. Une décentralisation administrative octroyée beaucoup plus tôt, un peuplement français moins abondant, une naturalisation moins massive, auraient certainement aggravé ce « péril étranger » qui a hanté la France à la fin du siècle dernier.

Mais son action profonde avait préparé un nouvel état de choses, qui exigeait l'avènement d'une autre méthode.

#### IV

La décentralisation administrative de l'Algérie a été opérée en trois étapes.

Tout d'abord, un décret du 23 août 1898, abrogeant et remplaçant les dispositions provisoires de celui du 31 décembre 1896, a défini, à nouveau, les pouvoirs du Gouverneur général ; un deuxième décret, puis un troisième, pris le même jour, ont institué l'assemblée des Délégations financières et réorganisé le Conseil supérieur du Gouvernement. La loi du 19 décembre 1900 a remanié l'ensemble ainsi formé, en dotant l'Algérie de la personnalité civile et d'un budget spécial. Enfin, la loi du 24 décembre 1902 a aménagé une circonscription administrative distincte de l'Algérie : les Territoires du Sud.

Le nouveau régime s'inspire de l'idée que l'Algérie n'est pas un simple prolongement de la France continentale ; qu'au contraire sa situation géographique, sa formation ethnique et son développement économique lui donnent une physiologie propre ; qu'il faut, d'autre part, distinguer de l'Algérie proprement dite, formée du Tell et des Hauts Plateaux, le Sahara algérien, territoire immense, désertique et impropre au développement d'un peuplement européen. On fera, en



conséquence, application à l'Algérie de la mesure, prise pour les autres possessions extérieures de la France par la loi du 13 avril 1900, qui institue des budgets coloniaux distincts de celui de l'État et fonctionnant avec des ressources propres. Mais sa situation particulière, son importance exceptionnelle, le caractère de ses institutions, bien différentes de celles des colonies, emportent la nécessité d'une législation budgétaire spéciale. On la distinguera, en outre, des Territoires du Sud, qui forment une unité administrative séparée ayant, elle aussi, la personnalité civile. Enfin, les libertés octroyées seront soigneusement limitées. Il ne s'agit d'accorder à l'Algérie, ni une autonomie, ni même une autonomie financière. La gestion des intérêts, si elle est décentralisée, demeure subordonnée aux pouvoirs publics français, dont rien n'affaiblit l'initiative et le contrôle ; l'unité politique subsiste, la souveraineté française est intacte.

Les mesures prises dans cette perspective se ramènent à une augmentation des pouvoirs du Gouverneur général ; à l'institution d'une assemblée élective : les Délégations financières ; à l'élargissement du Conseil supérieur du gouvernement et à l'organisation des Territoires du Sud.

\* \* \*

Le Gouvernement général de l'Algérie devient une très importante institution.

Nommé par décret rendu en Conseil des Ministres, sur la proposition du Ministre de l'Intérieur, c'est-à-dire, suivant une procédure solennelle qui met en jeu la responsabilité du cabinet tout entier, le Gouverneur général est un des plus

hauts fonctionnaires de la République. Sa fonction est entourée d'un grand prestige ; représentant du gouvernement français, il a la préséance sur tous autres en Algérie. Des honneurs y sont attachés : ceux auxquels a droit un général commandant une ou plusieurs armées. Elle comporte encore l'avantage d'un traitement élevé, la libre disposition du crédit des fonds secrets, et la jouissance de deux palais. Aussi sera-t-elle briguée par les plus hautes personnalités de la politique et de l'administration. Pour en charger des parlementaires, on tournera, jusqu'à ces derniers temps, la règle constitutionnelle qui prohibe le cumul du mandat avec une fonction rétribuée, — en leur confiant des missions renouvelables de semestre en semestre.

Les attributions du Gouverneur général sont multiples. Elles débordent largement les dispositions des décrets de 1898 et des lois de 1900 et 1902. Il faut aller les chercher jusque dans le décret du 10 décembre 1860, implicitement remis en vigueur par le décret du 31 décembre 1896. On les trouve encore, dispersées, dans quantité de textes de lois et de décrets spéciaux. Dans l'ensemble, ils résultent d'une double mission de représenter le gouvernement de la République française et l'Algérie, personne civile. Agent régional du gouvernement, le Gouverneur général veille au maintien de l'unité politique française et aux grands intérêts nationaux ; il prend, à ce titre, toutes les mesures exceptionnelles et urgentes que comporte l'exercice du droit de souveraineté. Agent d'une administration locale décentralisée, il est chargé de la gestion des intérêts généraux de l'Algérie, fait les affaires courantes du public algérien, exerce la tutelle administrative des départements et des communes. Comme tous les représentants du

pouvoir exécutif, il amalgame, d'ailleurs, en un mélange intime, la fonction de gouvernement et la fonction d'administration. Ses arrêtés réglementent des matières qui, en France, feraient l'objet de décrets ou d'arrêtés ministériels. Certaines de ses décisions supposent des pouvoirs présidentiels ; d'autres, en plus grand nombre, ceux d'un ministre. Par exemple : il nomme les officiers ministériels, crée les communes mixtes ; il peut dissoudre l'assemblée des Délégations financières, déclarer l'état de siège en cas d'interruption des communications entre l'Algérie et la Métropole, disposer, en temps de paix comme en temps de guerre, pour la sûreté et la défense du territoire, de l'armée de terre et de mer, c'est-à-dire, décider s'il y a, ou non, lieu de l'employer, sauf à en laisser la conduite aux commandants placés sous sa haute autorité ; il exerce sur les étrangers et les indigènes musulmans les pouvoirs de haute police définis par la loi du 3 décembre 1849 ; il correspond directement avec les Résidents généraux de France en Tunisie et au Maroc et notre Consul général de Tripoli. Pour opérer le classement de ces attributions si diverses, il faut distinguer celles qui intéressent la gestion des services administratifs et financiers de l'Algérie et celles qui concernent la participation du Gouverneur général aux fonctions législative et judiciaire.

Le Gouverneur général est, tout d'abord, un grand administrateur. Il représente l'Algérie, personne civile, este en son nom en justice, signe pour elle de nombreux actes tels que : marchés, ventes de domaine privé. Il dirige, en principe, tous les services algériens. Échappent seuls à sa direction : l'Armée, la Marine, les services non musulmans de la justice et de l'Instruction publique et les services de la Trésorerie.

Les chefs militaires et maritimes relèvent de leurs départements, pour toutes autres questions que la sécurité et la défense du territoire, comme les autres commandants de corps d'armée et de forces de mer. Les services civils, dits « rattachés », doivent seulement tenir le chef de la Colonie au courant de la marche des affaires, en lui communiquant leurs rapports, instructions et circulaires, en lui rendant compte des événements pouvant intéresser la police ; et le consulter sur les modifications apportées à leur organisation. Tous les autres services, dits « particuliers à l'Algérie », sont placés directement sous son autorité. Il pourvoit seul, dans la limite des crédits budgétaires, à la création des emplois, à leur suppression, à leur groupement, à leur répartition ; à la nomination et à la révocation des fonctionnaires. Il élabore les règlements qui définissent le statut des fonctionnaires algériens et ceux qui organisent leurs bureaux. Le gouvernement général est agencé comme une administration centrale de ministère, avec des directions et des services et une hiérarchie de directeurs, sous-directeurs, chefs et sous-chefs de bureaux, rédacteurs, commis et dactylographes, à la tête de laquelle se trouve placé un Secrétaire général du gouvernement nommé par décret, vice-gouverneur et grand chef des bureaux, qui coordonne le travail et traite toutes les affaires avec le Gouverneur général. La réunion des directeurs, hauts fonctionnaires et conseillers rapporteurs constitue le Conseil de gouvernement, comité consultatif d'une vingtaine de membres, dont l'avis doit être requis dans un assez grand nombre de matières, mais sans jamais être obligatoire.

Une gestion administrative aussi étendue exige naturellement de grands pouvoirs financiers. Le Gouverneur général



prépare le budget, le présente, après l'avoir soumis à l'agrément des ministres, à l'examen et au vote des assemblées algériennes. Il ouvre les sessions par des discours-programmes qui revêtent toujours une grande importance. Il intervient, en personne ou par l'organe de ses commissaires, dans la discussion des propositions budgétaires. Il jouit, enfin, d'une certaine initiative dans l'exécution du budget, grâce à une application, moins rigoureuse en Algérie qu'en France, de la règle de la spécialisation des crédits. Le détail des articles n'est, en effet, soumis aux assemblées que pour faciliter l'examen des commissions et éclairer le vote ; les crédits sont mis par chapitres à la disposition du Gouverneur qui peut, en conséquence, modifier leur emploi dans la limite de leur chiffre total, pour l'exercice budgétaire en cours seulement.

Le Gouverneur général est un administrateur qui participe dans une mesure appréciable à l'exercice de la fonction législative. En dehors du pouvoir réglementaire proprement dit, qui lui est délégué dans un très grand nombre de matières, il reçoit fréquemment, de décrets, et, parfois, de lois, la mission de régler le détail de leur exécution par des arrêtés qui, pris en Conseil de Gouvernement, se comportent, à l'égard des règlements législatifs édictés pour l'Algérie, comme les règlements d'administration publique à l'égard des lois. Il arrive même que les arrêtés du Gouverneur Général revêtent le caractère de véritables textes législatifs ; ainsi en est-il quand le chef de l'État lui a délégué, dans une matière spéciale, son pouvoir de législateur algérien. Cette pratique, très ancienne, perdue de vue sous le régime des rattachements, mais dont on peut noter un regain d'activité au cours des dernières années, s'est imposée pour une raison identique à celle qui a rendu

nécessaire, dès l'origine, une délégation, par le Parlement au Chef de l'État, du pouvoir de légiférer par décret pour l'Algérie. L'arrêté-loi, comme le décret-loi, marque un renoncement du législateur devant la complexité de l'œuvre à accomplir, et exprime l'obligation dans laquelle il se trouve de se décharger d'une partie de son fardeau.

Enfin, le Gouverneur général est juge répressif, avec le pouvoir de prononcer, dans de nombreux cas, des peines comme l'internement, la mise en surveillance, le séquestre, l'amende collective. Juge civil, il tranche, en premier ressort et sauf recours devant le Conseil d'État, les litiges qui intéressent la propriété collective dite « arch » ou « sabega ».

En vérité ! ce sont des « pouvoirs forts » que le Gouverneur général a reçus du nouveau régime ; d'autant plus forts que, subordonné aux Ministres, il n'est pas responsable de ses actes devant le Parlement. Il est vrai qu'il rend compte au Ministre de l'Intérieur, immédiatement ou dans un rapport qu'il lui adresse chaque mois, de toutes les mesures prises ; et qu'il rédige, chaque année, un rapport communiqué aux Chambres ; mais il s'agit là d'un simple contrôle. Il est vrai, encore, que le Ministre peut toujours provoquer un décret mettant fin à sa mission en lui désignant un remplaçant ; car le Gouverneur général est un fonctionnaire auquel l'État ne garantit point la durée de ses fonctions. Mais, dans la réalité des choses, après l'avoir choisi pour ce que l'on sait de ses aptitudes, de ses opinions et de ses tendances, on lui laisse toute liberté d'agir, tant que sa politique demeure dans la ligne générale de celle du Ministère et que ses convenances personnelles, ou celles du gouvernement, ne rendent pas désirable la nomination d'un successeur. Le seul contrepois de son autorité

réside, finalement, dans l'obligation générale de respecter la légalité, fût-elle définie par ses propres règlements, à peine de recours devant le Conseil d'État, en annulation de ses décisions, et dans la force de résistance qu'opposent au pouvoir de réforme des institutions stabilisées. L'action du Gouverneur n'est possible que dans l'ambiance d'un consentement général donné à sa politique par l'opinion publique algérienne.

\* \* \*

Les assemblées algériennes — Conseil Supérieur et Délégations Financières — ont été, d'abord, de simples comités consultatifs, le premier réorganisé, le deuxième créé en 1898, institués afin d'apporter au Gouverneur Général le concours d'opinions libres, d'avis éclairés et de vœux réfléchis émis par des représentants qualifiés de la population. La loi du 19 décembre 1900 les a associés à l'œuvre d'administration, en les appelant à participer à l'élaboration du budget. Ce sont des assemblées délibérantes à attributions bien définies, d'ordre exclusivement financier et économique, soigneusement limitées, sans pouvoir de décision propre, n'ayant donc rien de commun avec des assemblées souveraines. Le Gouverneur Général est, au surplus, armé de pouvoirs très énergiques : droit d'annulation des décisions irrégulières et même de dissolution — pour les obliger à demeurer dans le rôle qui leur est assigné et les empêcher de s'ériger en un Parlement local.

Le Conseil Supérieur de Gouvernement est le Conseil de Gouvernement élargi par l'adjonction de membres qui, pour la plus grande partie, sont élus, de telle sorte que la majorité y appartient à l'élément électif. Il se compose de 22 membres



de droit — hauts fonctionnaires et chefs de services — ; de 16 délégués financiers, dont 4 indigènes, choisis par les Délégations elles-mêmes ; de 15 conseillers généraux dont 5 élus par chacune des assemblées départementales ; et de 3 notables indigènes et 4 fonctionnaires désignés par le Gouverneur général ; au total 60 membres.

Les Délégations Financières, assemblée purement élective, sont un essai de représentation sur la base des intérêts et non du nombre. A cet effet, les contribuables algériens sont partagés en trois grands groupes que l'on considère comme ayant, à la fois, des intérêts distincts et des intérêts communs. Ce sont : d'abord, le groupe des colons, représentant les intérêts de la terre et les différentes formes de la richesse agricole ; ensuite, le groupe des non-colons, formé du reste des contribuables européens qui représentent, pour l'immense majorité, les intérêts des villes et les divers aspects de la richesse urbaine ; enfin, le groupe des indigènes, qui se sépare des deux autres par la race, les mœurs, l'organisation de la famille et de la propriété foncière ; on y distinguera, pour tenir compte de certaines particularités des coutumes, les deux sous-groupes arabe et kabyle.

Le groupe des colons et celui des non-colons désignent, chacun, 24 délégués pris parmi les électeurs. L'élection a lieu, au sein de chaque collège, dans des circonscriptions découpées sur le territoire par le Gouverneur Général. Le scrutin est individuel ; le suffrage direct et restreint. Pour être électeur, il faut réunir trois conditions répondant à l'exigence d'une maturité d'esprit suffisante, d'une certaine expérience des choses algériennes et d'une possession prolongée de la nationalité française ; soit : vingt-cinq ans ; trois années de rési-



dence en Algérie ; être Français depuis douze ans au moins. Pour les non-colons, la qualité de contribuable exige encore l'inscription au rôle des contributions directes ou des taxes assimilées.

Le groupe des contribuables indigènes est représenté par vingt et un délégués, dont six kabyles. La désignation en a, d'abord, été faite par le Gouverneur Général, en territoire de commandement ; par les membres indigènes des conseils municipaux et commissions municipales, en territoire civil ; et par les chefs des groupes de familles appelés « kharouâbâ » en Kabylie. Depuis la loi du 4 février 1919 et la disparition, au 1<sup>er</sup> janvier 1923, du territoire de commandement, tous les indigènes de l'Algérie sont formés en un collège électoral qui réunit les individus du sexe masculin, âgés de vingt-cinq ans, ayant deux années de résidence dans la même commune et se trouvant dans l'une quelconque des situations énumérées par l'article 10 du décret du 6 février 1919 et qui peuvent être groupées sous les rubriques suivantes : ancien soldat, agriculteur, commerçant, fonctionnaire, lettré, titulaire de certaines distinctions honorifiques. L'élection a lieu au scrutin individuel dans les circonscriptions tracées par le Gouverneur Général. Le suffrage est direct dans les communes de plein exercice ; il est à deux degrés dans les communes mixtes, où ce sont les membres des commissions municipales et des djemâ'â de douar qui choisissent les délégués financiers parmi les électeurs inscrits sur la liste de la circonscription à représenter.

Les deux assemblées émettent des avis et formulent des vœux sur toutes les questions financières et économiques. Elles délibèrent sur les projets d'emprunts et de concessions

de chemins de fer et autres travaux publics. Elles participent enfin à l'élaboration du budget, mais dans une mesure inégale : les Délégations Financières y jouent le rôle prépondérant ; le Conseil Supérieur n'a qu'un droit de revision et de vote, sans initiative propre.

La délibération et le vote du budget par les assemblées algériennes sont le moment le plus important d'une procédure compliquée qui fait intervenir, successivement, le Gouverneur Général, les Ministres, les Délégations Financières, le Conseil supérieur de Gouvernement, le Chef de l'État, le Conseil d'État et le Parlement. Le Gouverneur général prépare les propositions et les soumet à l'agrément des Ministres ; les assemblées algériennes les discutent et votent ; le Président de la République homologue certaines décisions prises et règle le budget voté ; le Conseil d'État donne un visa, selon le principe de la tutelle administrative, et le Parlement, seul qualifié, suivant une pratique constitutionnelle constante, pour consentir définitivement l'impôt, en autorise la perception par une loi de finances spéciale. Il exerce, en même temps, le droit de regard et de contrôle que lui confère sa qualité de représentant du suffrage universel. L'État français est, d'ailleurs, le principal contribuable algérien, puisqu'il assume la charge de dépenses importantes, telles que l'entretien des forces de terre et de mer et des subventions aux chemins de fer.

Les Délégations financières travaillant, d'abord, séparément ou en commissions interdéléguaires, puis, réunies en assemblée plénière, examinent et discutent les propositions de l'Administration. En matière de recettes elles peuvent créer et supprimer les impôts, en modifier l'assiette, le tarif, le mode de perception ; ces décisions sont homologuées ensuite par des

décrets pris après avis du Conseil d'État. En matière de dépenses, leur initiative est soumise à deux limitations : d'une part, on applique au budget algérien, comme à tous les budgets locaux — départementaux, communaux ou coloniaux — qui doivent subvenir à des dépenses d'intérêt général intéressant le fonctionnement des services publics nécessaires au maintien de la souveraineté française, la distinction des dépenses obligatoires et facultatives ; le Gouverneur Général pourrait requérir du Conseil Supérieur l'inscription des crédits de la première catégorie, que les Délégations financières auraient omis ou diminués ; les Ministres pourraient opérer d'office ce rétablissement, s'il avait été refusé ; — d'autre part, l'initiative des propositions, en ce qui concerne les dépenses du personnel, est réservée au Gouverneur Général.

Le Conseil Supérieur de gouvernement a le droit de réduire les crédits votés par les Délégations financières. Il ne peut qu'adopter ou rejeter en bloc les décisions prises en matière de recettes.

\* \*

La création des Territoires du Sud répond à la préoccupation du gouvernement français, d'administrer aux moindres frais le Sahara algérien, circonscription immense et désertique, dix fois plus grande que l'Algérie et dix fois moins peuplée, avec deux millions de kilomètres carrés et un demi million, seulement, d'habitants, et dont l'occupation ne se justifie que par la nécessité d'empêcher des agitations et des désordres contagieux pour le pays voisin. Ces deux idées de sécurité et d'économie commandent toute l'organisation de la nouvelle



unité administrative, telle qu'elle résulte de la loi du 24 décembre 1902 et des décrets du 30 décembre 1903 et du 14 août 1905.

C'est une formation militaire. Les territoires d'Aïn-Sefra, des Oasis, de Ghardaïa et de Touggourt représentent chacun une marche commandée par un officier général ou supérieur, nommé par décret sur la présentation du Gouverneur Général et la proposition des Ministres de l'Intérieur et de la Guerre. Ce commandant a sous ses ordres les forces militaires et les bureaux des affaires indigènes, avec l'ancienne hiérarchie des Bureaux arabes et la division en cercles, annexes et postes, dans laquelle s'insère la répartition en communes mixtes et indigènes. Comme chef militaire il a les pouvoirs d'un commandant de subdivision ; comme administrateur, ceux d'un sous-préfet auquel le préfet aurait consenti de très larges délégations.

Les territoires sont, en effet, groupés en une unité administrative ayant une personnalité civile distincte, un patrimoine propre et un budget particulier, placée sous la haute autorité du Gouverneur Général de l'Algérie, qui l'administre sans partage d'attributions avec les assemblées algériennes et exerce, en outre, les pouvoirs préfectoraux qu'il n'a pas délégués aux commandants des territoires. Le budget civil est alimenté par les ressources locales. Les dépenses militaires, prises en charge par la France, n'y figurent que pour mémoire. Un certain nombre de services publics, comme les Travaux publics, l'Enseignement, les Postes, Télégraphes et Téléphones, les Douanes, sont assurés par les Directions algériennes et donnent lieu à des règlements par contribution avec le budget de l'Algérie. D'une manière générale, le voisinage des deux circonscriptions entraîne, d'ailleurs, un chevauchement des



institutions. Les services spéciaux sont groupés à Alger dans une Direction, et un conseiller de gouvernement est chargé de leur inspection. Pour le surplus, la réglementation est la même ; la législation applicable à l'Algérie l'est également, en principe, aux Territoires du Sud.



Dans l'esprit du législateur, l'organisation ainsi réalisée de 1896 à 1902 était une formation provisoire ; or, après plusieurs lustres, elle demeure à peu près intacte. Il faut noter seulement la lente disparition du territoire de commandement, consommée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1923 ; la progression correspondante du territoire civil, aujourd'hui réparti entre 296 communes de plein exercice, représentant plus de deux millions et demi d'hectares et de deux millions d'habitants — et 78 communes mixtes, avec 18 millions d'hectares et près de trois millions et demi d'habitants ; la décentralisation de la justice par la création des tribunaux répressifs indigènes et des cours criminelles ; et la loi du 4 février 1919, qui a considérablement accru les droits civils et politiques des indigènes et porté leur collège électoral à 420.000 électeurs.

L'Algérie est certainement redevable au nouveau régime d'un développement de sa richesse qui, ralenti par la guerre, a pris, au cours des dix dernières années, un remarquable essor. La population totale est passée, de moins de 4 millions, en 1886, à plus de 6 millions, en 1926. Les Européens étaient 538.907 en 1896, 680.263 en 1906, 752.043 en 1911, 791.433 en 1921 et 833.359 en 1926. Ils possèdent 2.400.000 hectares, dont 223.000 sont plantés en vigne. Les agriculteurs indigènes

PRIX : 80 FRANCS

Participant d'une démarche de transmission de fictions ou de savoirs rendus difficiles d'accès par le temps, cette édition numérique redonne vie à une œuvre existant jusqu'alors uniquement sur un support imprimé, conformément à la loi n° 2012-287 du 1<sup>er</sup> mars 2012 relative à l'exploitation des Livres Indisponibles du XX<sup>e</sup> siècle.

Cette édition numérique a été réalisée à partir d'un support physique parfois ancien conservé au sein des collections de la Bibliothèque nationale de France, notamment au titre du dépôt légal. Elle peut donc reproduire, au-delà du texte lui-même, des éléments propres à l'exemplaire qui a servi à la numérisation.

Cette édition numérique a été fabriquée par la société FeniXX au format PDF.

La couverture reproduit celle du livre original conservé au sein des collections de la Bibliothèque nationale de France, notamment au titre du dépôt légal.

\*

La société FeniXX diffuse cette édition numérique en vertu d'une licence confiée par la Sofia – Société Française des Intérêts des Auteurs de l'Écrit – dans le cadre de la loi n° 2012-287 du 1<sup>er</sup> mars 2012.

Avec le soutien du

