

La municipalité de Constantine 1947 - 1962*

Entre l'adoption du Statut de l'Algérie (1947) et l'indépendance (1962), l'expérience municipale¹ passe par trois phases successives. La première couvre les deux municipalités élues en 1947 et en 1953 : elle n'est guère différente des précédentes dans la mesure où elle pérennise un système de représentation basé sur l'existence de deux collèges séparés et un nombre inégal de conseillers municipaux. En l'occurrence, le maintien des deux collèges est en contradiction avec les dispositions introduites par la loi Lamine Gueye (1946) qui reconnaît la citoyenneté à l'ensemble des ressortissants des colonies françaises. En théorie, les sujets indigènes jouissent, à compter de cette date, de l'ensemble des droits auxquels ouvre la citoyenneté française.

La seconde phase résulte de l'évolution politique créée par le déclenchement de la guerre de libération nationale, à partir du 1^{er} novembre 1954. Le déroulement effectif des délibérations municipales est ralenti du fait même de la désertion de la plupart des conseillers municipaux musulmans. Le vote des « Pouvoirs spéciaux » conjugué à l'insécurité générale rend impossible l'organisation des élections, pour le renouvellement du conseil municipal. D'où l'arrêté du 11 décembre 1956 qui prononce la dissolution de tous les conseils municipaux élus. A Constantine, c'est en mars 1958 qu'est installée une *délégation spéciale* soumise à un contrôle strict de la part des autorités militaires. La nouvelle structure, placée sous la direction d'un « français-musulman », Hocine Allouache, supprime pour la première fois dans l'histoire de l'Algérie coloniale, la distinction entre les deux collèges tout en introduisant une présence remarquable de femmes. La Délégation spéciale est en fait un organe vidé de ses prérogatives qui sont dévolues à la Section administrative urbaine (SAU)². Les débuts de la V^e République annoncent le retour à la normale qui sera concrétisé par l'organisation

* Texte publié dans le *Bulletin de l'Institut d'histoire du temps présent* (IHTP), Répression, contrôle et encadrement dans le monde colonial au XX^e siècle, n°83, juin 2004, pp.23-37.

¹ Elle ne concerne qu'un type de commune, celle dite de pleine exercice par opposition à la commune mixte. Cf. Claude Collot, *Les institutions de l'Algérie durant la période coloniale, 1830-1962*, Paris, Alger, CNRS-OPU, 1987.

² La SAU est créée le 1^{er} avril 1957, il existe aux Archives d'Outre-mer plusieurs dossiers sous la cote 8 SAS.

des élections municipales, au mois d'avril 1959, premier scrutin auquel les femmes musulmanes participent conformément au décret de juillet 1958³.

Ces trois âges de l'histoire de la municipalité de Constantine peuvent être étendus aux principales villes algériennes. Ils ont comme particularité de nous permettre d'aborder plusieurs questions liées au fonctionnement de l'institution municipale dans un contexte colonial. La principale est liée au statut différencié des membres composant le conseil municipal d'où un rapport inédit, sinon paradoxal, établi entre nationalité et citoyenneté.

Ces contraintes institutionnelles impriment au conseil municipal un fonctionnement atypique où les élus indigènes seront appelés à faire l'apprentissage de la gestion moderne de la cité.

La domination coloniale exercée par les élus européens du premier collège jusqu'en 1959, confortée par les multiples intrusions de l'administration, ont lourdement hypothéqué, sinon entretenu, des pratiques politiques où les rapports clientélistes trouveront un terrain favorable à leur éclosion. Ces réalités se laissent deviner à travers les interventions des notabilités de la ville qui font et défont les carrières politiques des uns et des autres, au gré de leurs intérêts immédiats. Ces pratiques, courantes dans l'Algérie coloniale, confèrent une tonalité singulière aux processus historiques de la construction du politique aussi bien chez les élites françaises que chez les élites indigènes. Elles permettent d'appréhender les rapports et les échanges qui ne se sont instaurés entre les uns et les autres autrement qu'à travers le manichéisme entretenu par les historiographies nationalistes⁴.

Deux collèges pour un conseil municipal/Les frontières de la cité

Le Statut de l'Algérie adopté le 20 septembre 1947 a le mérite d'avoir « rompu une fois pour toute avec l'illusion séculaire qu'exprimait la formule : “politique de l'assimilation” »⁵. En ce sens, il ne put échapper à la double hostilité et des colons et des nationalistes. Pourtant à y regarder de près, les changements attendus c'est-à-dire l'égalité politique et civique entre la population française et la population indigène n'a pas

³ Décret n° 58-568 du 3 juillet 1958, homologuant la décision du 2 juin 1958, relative à l'exercice du droit de vote par les femmes de statut civil local.

⁴ Cette réflexion est le fruit d'une recherche menée au sein du laboratoire : « Construction, analyse critique et usages des sources : l'histoire à l'épreuve de l'identité » (CRASC, Oran) à partir de l'exploitation des registres de délibération du conseil municipal de la ville de Constantine et des archives d'Outre-mer à Aix En Provence.

⁵ Blum, Léon cité par Charles André Julien, *L'Afrique du Nord en marche*, Paris, Julliard, 1952, p. 278.

dépassé le stade de la bonne intention. Dans toutes les assemblées (assemblée algérienne, conseil général, conseil municipal), le Statut n'avait même pas discuté le principe des deux collèges séparés, l'un représentant les électeurs français, l'autre les électeurs indigènes/musulmans. La parité de représentation n'est confirmée que dans l'Assemblée algérienne. Ailleurs, c'est-à-dire dans les assemblées locales (conseil municipal et conseil général), le nombre des élus « indigènes » ne devait guère dépasser les 2/5 de l'effectif total.

Cette inégalité de la représentation consacrée par les parlementaires de la République, au bénéfice du premier collège, occultait une grave équivoque que personne n'avait osée relever : à savoir qu'il n'existait plus, selon les dispositions introduites par la loi Lamine Gueye (17 mai 1946) de différences de statut juridique entre les deux groupes de populations vivant en Algérie. En effet, aux termes de cette loi, les « indigènes » d'Algérie, sujets français, et de ce fait non-citoyens, accédaient du moins en théorie à la citoyenneté française. Logiquement la représentation de la population au sein des assemblées locales ne devait plus reposer sur la distinction qui prévalait jusque-là, entre élus du premier collège jouissant des droits de la citoyenneté française et élus du second collège, non-citoyens du fait de leur appartenance à un statut personnel différent. Ce paradoxe entraînera l'invention d'une citoyenneté spéciale : « français-musulman ». En maintenant une telle forme de discrimination, la volonté politique de la République française a introduit à côté des citoyens français dont l'appartenance à la configuration nationale est évidente, une seconde définition de la citoyenneté inscrite dans l'appartenance religieuse. Elle a cependant le mérite de mettre fin à l'illusion assimilatrice. Il est curieux tout de même que cette « clôture de la citoyenneté »⁶ n'ait point interpellé les consciences contemporaines. C'est ce glissement de sens qu'il semble important de souligner car il compromet l'exercice municipal en situation coloniale. L'entorse faite aux règles démocratiques nous interpelle doublement sur la nature de l'État et de la nation qu'elles sous-tendent. Le questionnement concerne autant la représentation équivoque des idéaux de la République par le premier collège que par le second collège. En effet, les deux collèges s'accommodent de ces détournements de la loi, sans doute pour des raisons qui demandent à être affinées. Telle l'attitude du Parti du peuple algérien /Mouvement pour le triomphe des libertés démocratiques (PPA-MTLD) qui a participé aux élections législatives pour la seconde

⁶ Leca, Jean, « La citoyenneté entre la nation et la société civile », in Dominique Colas, Claude Emeri, Jacques Zylberberg (dir.), *Citoyenneté et nationalité. Perspectives en France et au Québec*, Paris, PUF, 1991, pp.479-505.

Constituante (1946), puis se retire des débats autour du Statut de l'Algérie avant de s'engager dans la course électorale. Ce qui n'a pas manqué de semer le trouble dans les rangs de ses militants.

Les élections municipales de 1947

Selon *La Dépêche de Constantine*, pour 16 234 électeurs inscrits, seuls 5 327 électeurs ont voté. L'écart entre le nombre d'inscrits et le nombre de votants est éloquent de ce point de vue, même si le succès de la liste PPA-MTLD est réel, non seulement à Constantine, mais un peu partout dans les grandes villes algériennes... La liste présentée par le MTLD, en remplacement du PPA, remporte un franc succès après le scrutin de ballottage qui eut lieu le dimanche 26 octobre 1947. Djamel Derdour⁷ est en tête de la liste qui comprend en tout 22 conseillers municipaux tous affiliés au MTLD. La liste de l'Union démocratique du Manifeste algérien (UDMA, Ferhat Abbas) ne recueille que 1 731 voix. Les élus du MTLD sont appelés à gérer les affaires de la cité avec 34 membres du premier collège élus sur une liste d'union de droite et RPF dirigée par Eugène Valle. Lors de la première séance du conseil municipal, tenue le 30 octobre 1947, Eugène Valle est désigné maire de la ville, par 34 voix contre 35 trouvées dans l'urne... Les élus du second collège se sont abstenus en signe de protestation. En théorie, « tout membre du deuxième collège, élu conseiller municipal, pouvait être élu maire »⁸.

Djamel Derdour justifiera l'abstention de son groupe par cette déclaration : « Élus sur un programme précis, notre devoir nous commande d'être les interprètes fidèles de l'opinion des électeurs qui nous ont investis de leur confiance. En conséquence, nous dénonçons le caractère anti-démocratique de la composition des conseils municipaux où la minorité européenne est majoritaire alors que la majorité musulmane est minoritaire. C'est là une anomalie imposée par le système colonialiste, système dirigé en principe pour la prépondérance des intérêts français et qui piétine la souveraineté populaire. Ceci dit, nous sommes prêts à participer à l'œuvre municipale et à défendre avec la dernière énergie les intérêts de nos compatriotes. Cependant, conformément à nos convictions politiques, nous nous abstiendrons de

⁷ Né en 1917, Djamel Derdour est chirurgien dentiste et militant du PPA dont il est le trésorier en 1944. Candidat aux législatives de novembre 1946, il est élu sur la liste MTLD (ex PPA). Pour plus d'informations, cf. *Dictionnaire des parlementaires français*, tome 3, 1940-1958, Paris, La Documentation française, 1994 ; *Le Fonds des réformes*, 93/127, Archives d'Outre-mer, et les mémoires de l'auteur : *De l'Étoile nord-africaine à l'indépendance*, Alger, éd. Hammouda, 2001.

⁸ Collot, Claude, *Les Institutions de l'Algérie durant la période coloniale 1830-1962*, Paris, Alger, CNRS-OPU, 1987.

prendre part à l'élection du maire. Cette attitude doit être considérée comme une solennelle protestation contre un arbitraire qui préside aux destinées de notre pays »⁹.

Le ton reste modéré par rapport aux slogans diffusés pendant la campagne électorale : « Pour ou contre le système colonial, Pour ou contre la Nation algérienne, Pour ou contre le Statut de l'Algérie, Pour ou contre l'élection d'une constituante souveraine algérienne. »¹⁰.

Le reste de la séance est consacré à l'élection des 7 adjoints au maire. Tous appartiennent au premier collège. Il s'agit de Manuel Troussel, Charles Cimino, Etna Luciani, Louis Bize, Albert Joly, Albert Bonici, André Berthier. Vainement, Hachemi Baghriche du second collège tentera sa chance pour le poste du second, troisième et quatrième poste d'adjoint. A chaque fois, il ne recueille que 23 voix (soit les voix de son collège plus une !). A l'issue de ces désignations, deux conseillers municipaux élèveront des protestations. La première émane de Henri Draï (du premier collège) qui fait remarquer que « la représentation israélite est peu nombreuse » mais qu'il a confiance dans « l'union dans la vraie maison du peuple »¹¹. La seconde est exprimée par Djamel Derdour : il conviera ses collègues à respecter les dispositions du décret du 12 septembre 1945 qui prévoit un nombre de postes d'adjoints égal aux 2/5 de l'effectif du 1^{er} collège. Ces dispositions seront confirmées par la circulaire du 17 octobre 1947. Aussi émet-il le souhait de voir le conseil municipal respecter cette règle du jeu. Le procès verbal de cette séance fait état de nombreux incidents : de vives altercations opposeront les élus du premier et du second collège. Lors de la séance suivante, celle du 4 novembre 1947, le maire Eugène Valle obtempère et annonce le renouvellement des élections pour désigner les adjoints au maire. Entre temps Louis Bize, Albert Joly, Albert Bonici et André Berthier respectivement 4^e, 5^e, 6^e et 7^e adjoint ont dû présenter leur démission. Le conseil municipal est appelé à élire les adjoints au maire dans le respect de la loi. D'où l'augmentation du nombre des adjoints, porté à 11, conformément aux textes.

Le second collège y gagnera quatre postes qui reviendront à Hachemi Baghriche (4^e adjoint), Brahim Aouti (5^e adjoint), Hacène Boudjenana (8^e adjoint) et Abdelmadjid Benouataf (11^e adjoint)... le conseil municipal peut alors procéder à la mise en place des différentes commissions : finances, hygiène, travaux communaux, habitat, sport, éducation... Cette

⁹ Registre de délibérations municipales, n° 113, séance du 30 octobre 1947.

¹⁰ Journal *El Maghreb El arabi*, 15 octobre 1947.

¹¹ *Id.*, Registre n° 113.

répartition inégale des charges sera vivement critiquée dans un article écrit par Ahmed Ben Mohamed qui dénonce la partialité du préfet Petitbon « mauvais arbitre »¹².

L'atmosphère de travail varie d'une séance à l'autre. Trois élus musulmans ne termineront pas leur mandat : Brahim Aouati, Zoubir Daksi et Abdeslam Zertit ont démissionné, exprimant ainsi leur désaccord avec le reste du conseil municipal. Les nombreuses frictions concernent le reproche de faire de la politique dans l'enceinte municipale. Hacène Boudjenana dut rappeler qu'ils étaient là en tant « qu'élus pour la défense des intérêts de la population de Constantine [...] Ici, nous n'avons jamais élevé le ton pour défendre des idées d'ordre politique. Nous avons d'autres enceintes pour cela [...] Je tiens à ajouter que le MTLD ne manquerait pas de relever tous les défis d'ordre politique, si on venait à les introduire dans cette enceinte »¹³. La ligne de défense adoptée alors par la plupart des élus du premier collège (de droite) en 1947 a été de déclarer le conseil municipal [est] apolitique, suivant le mot d'ordre de René Cazagne, maire d'Alger¹⁴. Autant dire que la moindre initiative ne pouvait avoir qu'une traduction politique tant les positions des deux collèges étaient irréductibles.

Voici comment Salah Baaziz en rend compte lors de la dernière session de la municipalité : « Imaginez le mandat des élus du 2^e collège depuis 6 ans, les barrières que nous avons rencontrées, les responsabilités qui ne nous ont pas été données. Il y avait discussion franche et loyale des fois...des colloques, parfois nous quittions la séance. C'est avec peine que nous constatons, au siècle de la bombe atomique et de la télévision, que nous sommes des hommes diminués. Nous représentons en effet 1/5^e de la population au lieu des 3/5^e...cela dépasse évidemment le cadre municipal. Mais je vous assure qu'il est malheureux de constater que nous sommes diminués sur ce plan »¹⁵.

Les élections municipales de 1953

Aux élections municipales d'avril 1953, le MTLD ne parvient pas à renouveler l'exploit de 1947 à Constantine, contrairement à Alger. Il est battu par la liste de l'Union démocratique et de défense des intérêts musulmans, avec comme tête de liste Chérif Benelhadj Said avocat, partisan de l'UDMA à laquelle se joignent plusieurs figures du

¹² In le journal *Égalité* du 22 novembre 1947, Archives d'outre-mer, FM 81F/691 (élections municipales 1947).

¹³ Registre n° 117, séance du 17 avril 1953.

¹⁴ Cité par Jean Méliá in le journal *Démocratie* du 22 novembre 1947, FM 81F/691, *op.cit.*

¹⁵ Registre n° 117, *op. cit.*

Parti communiste algérien (PCA). Du côté du premier collège, plus de la moitié des élus en 1947 sont reconduits dans la liste dirigée par le maire sortant Eugène Valle.

Dès l'ouverture de la première séance du nouveau conseil municipal, le 8 mai 1953, Benelhadj Said « dénonce la situation injuste faite aux musulmans : nous entrons dans la municipalité avec la volonté de travailler à la réalisation des revendications de nos mandants et d'apporter notre concours à toute œuvre utile et constructive. La loi coloniale, qui, au mépris du scrutin proportionnel appliqué en France dans toutes les communes au-dessus de 9000 habitants, accorde à la majorité de la population une représentation minoritaire, fait que le conseil municipal de Constantine se compose de 31 conseillers municipaux du 1^e collège et de 21 conseillers municipaux du 2^e collège soit 3/5 pour les uns et 2/5 pour les autres. Nos collègues du 1^e collège, en décidant de s'attribuer le poste de maire et 8 postes d'adjoint sur 11, ont pris la responsabilité d'aggraver sans raison valable, une situation déjà injuste. »¹⁶.

Aussitôt, il est relayé par Arezki Brahimi (PCA) qui le propose au poste de maire contre Eugène Valle. Chérif Benelhadj Said est battu par Eugène Valle qui recueille 31 voix contre 21 voix. Tout de suite après, le conseil élit les 9 adjoints au maire. Tous appartiennent au premier collège : Troussel, Dérommagné, Cimino, Rousseau, Cazeaux, Ghozlan Bonici, Berthier et Luciani. Allaoua Abbas et Azzedine Mazri, tous deux du PCA, se présenteront sans succès pour les postes de premier et second adjoint, au nom du second collège. La séance s'achève par un discours d'Eugène Valle qui rappelle à Chérif Benelhadj Said qu'il était disposé « à offrir trois écharpes aux élus UDMA [...] mais les communistes, je ne veux pas les connaître »¹⁷. L'opposition traditionnelle entre les deux collèges se complique de divergences idéologiques. Ces tensions, qui ont envenimé régulièrement les délibérations, seront pourtant mises en sourdine dès le début de la guerre de libération, en novembre 1954.

Azzedine Mazri, Brahim Areski et Hocine Messad sont envoyés en résidence surveillée dans le sud constantinois en juillet 1955. Cette mesure d'éloignement est dénoncée par Chérif Benelhadj Said dans la dernière séance du conseil municipal (18 juillet 1955), réunissant les deux

¹⁶ *Id.*

¹⁷ Registre n° 117, 8 mai 1953.

collèges¹⁸. En effet, les conséquences de la guerre commencent à peser sur le cours des événements.

Par peur des représailles du FLN, les élus du second collège désertent les délibérations quand ils ne démissionnent pas¹⁹, comme ce fut le cas pour Si Hassan Ali. Même des élus du premier collège leur emboîtent le pas : aussi Blanc, Binisti et Alessandri mettent fin à leur mandat.

Après l'assassinat de Allaoua Abbas²⁰ élu PCA, le 20 août 1955, le conseil municipal - amputé de tous ses représentants du second collège et de trois élus du premier collège - ne réunit plus que les élus restant du premier collège. Il poursuivra timidement ses activités au-delà de la date du 11 décembre 1956²¹ - jusqu'à son remplacement par la Délégation spéciale, dont les membres seront choisis par les autorités militaires, le 19 mars 1958.

Nationalité et déni de citoyenneté

Au cours de cette période 1947-1956, le conseil municipal se présente comme une assemblée hybride, où se côtoient des citoyens français et des non-citoyens français-musulmans. Cette expérience paradoxale constitue une particularité de la République française en colonie. Le refus d'appliquer le principe de l'égalité à tous, est à l'origine de l'échec du modèle politique de la citoyenneté. De fait, la République française a organisé et maintenu des formes d'exclusion du champ politique. La raison principale réside dans l'existence d'un statut personnel différent (puisque musulman), qui est considéré comme incompatible avec le statut civil français et la totalité des droits civiques et politiques. Pourtant, l'application de la loi Lamine Gueye devait aboutir à la suppression de la barrière qui séparait jusque-là les deux collèges. Le refus exprimé par les représentants de la colonisation et le soutien dont ils ont bénéficié de la part de la chambre des députés, lors des débats sur le Statut de l'Algérie en disent long sur la préférence d'une « citoyenneté partielle ».

¹⁸ Registre n° 119, séance du 18 juillet 1955.

¹⁹ Les élus du second collège encore hésitants démissionnent après l'assassinat de Allaoua Abbas d'après le témoignage du fils d'Abdelazziz Lemdaoui, conseiller municipal élu en 1953.

²⁰ Allaoua Abbas, pharmacien à Constantine était le neveu de Ferhat Abbas. Le même jour, Chérif Benelhadj Said échappe à une tentative d'assassinat. Cf. *La Dépêche de Constantine*, 22 août 1955 et Ferhat Abbas, *L'Indépendance confisquée*, Paris, 1984.

²¹ Par l'arrêté du 11 décembre 1956, toutes les assemblées élues sont dissoutes en Algérie. Les municipalités sont remplacées progressivement par des Délégations spéciales.

La politique d'assimilation, limitée aux seuls Européens s'est donc accompagnée de l'exclusion du reste de la population colonisée jusqu'à la loi de 1946. C'est ce qui explique le maintien du clivage entre les sujets d'hier hissés par la force de la loi au rang de citoyens et les « vrais » citoyens. Mais priver une partie de la population de la jouissance de ses droits civils et politiques, c'est remettre en cause le principe même d'égalité, c'est donc enfreindre l'esprit du contrat social qui fonde l'organisation communale. Nous sommes face à une pratique tout à fait singulière de la citoyenneté en situation coloniale où des sujets juridiquement français, possédant par conséquent tous les attributs de la nationalité, sont maintenus hors des frontières de la cité. A long terme, cette construction s'avère fragile et vouée à l'échec : la voie de l'assimilation étant bloquée, c'est celle de la rupture qui s'imposera.

Les défenseurs de ce *statu quo* l'ont justifié par la peur du nombre. Encore mieux, les nationalistes entrant en compétition vont reprendre à leur compte cette argumentation, intériorisant inconsciemment (?) la mise en équation des rapports entre citoyens et non-citoyens. Tous les élus du second collège, indépendamment de leur affiliation politique, évoquent l'inégalité en termes de majorité et de minorité. Or ce qui est en jeu dépasse l'arithmétique de la représentation des uns et des autres au sein du conseil municipal. L'idée « d'une citoyenneté sans civilité »²² est synonyme de rejet : les indigènes musulmans même devenus officiellement français-musulmans, restent des étrangers à la cité. Vues sous cet angle, « les contradictions de l'universalisme jacobin appliqué au fait colonial »²³ sont flagrantes. Or le couple citoyenneté-nationalité définit un modèle de lien politique entre l'individu et l'État d'une part, et participe à la construction de l'identité nationale d'autre part. Dans le cas algérien, les groupes de protagonistes s'excluent mutuellement de cette communauté imaginée²⁴ qui ne se conçoit qu'à travers le partage et la redistribution. Telle quelle, cette différenciation qui érige la norme ethnique ou culturelle dans la formulation de la citoyenneté détourne les meilleures volontés désireuses de « faire ensemble la ville »²⁵.

²² Rosanvallon, Pierre, *Le Sacre du citoyen, histoire du suffrage universel en France*, Gallimard, 1992, p. 427 et suiv.

²³ *Id.*, p. 432.

²⁴ Andersen, Benedict, *L'Imaginaire national, réflexions sur l'origine et l'essor du nationalisme*, Paris, La Découverte, 1996.

²⁵ Cerruti, Simona, « Processus et expérience : individus, groupes et identités à Turin », in Jacques Revel (dir.), *Jeux d'échelles, la micro-analyse à l'expérience*, Paris, Gallimard-Seuil, 1996.

La politique coloniale a réussi ainsi à vider de son sens la citoyenneté comme mode pertinent de division du travail politique. Le déni de citoyenneté, traduit par l'appellation « Français musulman » est source de tyrannie au sens où l'a employé Hannah Arendt²⁶. Le traitement différent qui frappe les Français musulmans correspond bien au maintien de pratiques discriminatoires et arbitraires aboutissant à la privation effective des droits civils comme s'ils étaient des étrangers. De ce point de vue, la République française échoue dans sa mission à étendre son modèle d'organisation et d'intégration de la société civile. Quelque part, les « Français musulmans » sont apatrides. Nul mieux que Ferhat Abbas n'a exprimé ce désarroi face à la fermeture des portes de la cité, et ce divorce entre la nationalité et l'exercice de la citoyenneté²⁷. Et de fait, l'expérience municipale est aux antipodes « d'un espace de redistribution accepté ». Indépendamment de ces limites et au-delà des rapports conflictuels quasi-permanents, les conseillers municipaux du second collège ont tenté le pari d'inverser la relation de domination au profit d'une recomposition sociale et politique, obéissant au principe de l'égalité des rôles et des tâches qui incombent à tous sans distinction. A travers l'action participative des élus musulmans, c'est la société locale qui entre en compétition à son tour dans la construction du politique. Le soutien apporté aux candidats, à leur programme, concourt à la restructuration de l'espace politique, créant une dynamique nouvelle, prélude à un changement social. Ce succès que rencontre cette forme d'organisation est dû en partie à la levée des restrictions qui pesaient jusque-là sur le corps électoral. En effet, à partir de 1946, le corps électoral du second collège est élargi à tous les musulmans âgés de plus de 21 ans. Par contre, les femmes en sont toujours exclues.

L'exercice du vote

L'idée du suffrage universel est biaisée en Algérie par l'existence de deux collèges électoraux séparés. Et les consultations électorales n'ont connu une mobilisation de plus en plus accrue qu'avec le développement du mouvement national. Le seul fait de la limitation du corps électoral compliquait « l'apprentissage citoyen »²⁸. En effet, L'inscription sur les listes électorales était suspendue à de nombreuses conditions. L'ouverture du collège électoral à tous les musulmans, âgés de 21 ans, survient en 1946 dans un contexte difficile marqué par la répression qui a suivi les

²⁶ Arendt, Hannah, *Les Origines du totalitarisme*, Paris, Gallimard, 2002.

²⁷ Journal *L'Entente*, 23 février 1936.

²⁸ Garrigou, Alain, *Histoire sociale du suffrage universel en France, 1848-2000*, Paris, Seuil, 2002.

manifestations du 8 mai 1945. Encore faut-il souligner le peu d'empressement montré par l'administration locale à appliquer les nouvelles décisions. *La Dépêche de Constantine* du 21 janvier 1947 avise « les citoyens français musulmans [...] qui n'ont pas participé aux élections de 1946, qu'ils ont été radiés d'office par la commission administrative dans sa séance du 3 janvier 1947, comme ayant quitté définitivement la commune. Ils ont cependant, conformément à la loi, le droit de réclamer contre cette décision en formulant leur pourvoi au maire (service électoral) avant le 4 février 1947. »

Qu'à cela ne tienne, les lecteurs écrivent au journal et s'insurgent contre cette décision, arguant que « la loi ne spécifie pas que ceux qui n'ont pas voté doivent être radiés ». La réponse ne se fait pas attendre : rejetant l'argument jugé fallacieux, la commission administrative, chargée de la révision des listes électorales, s'appuyant sur un décret réglementaire du 2 février 1852 et sur la loi du 7 juillet 1874, a considéré qu'ils ont quitté définitivement la commune²⁹.

C'est ainsi que le collège électoral comprenant quelques 20 587 inscrits lors des élections de 1946 pour la seconde Constituante sera réduit à 16 234 inscrits, pour les élections municipales d'octobre 1947 !

Une telle mesure donne un avant goût du déroulement des campagnes électorales, du mode de composition des listes de candidature, de l'affrontement musclé entre candidats rivaux au sein d'un même collège, entre les deux collèges. L'ampleur des polémiques, des dénonciations, des pressions, est reproduite en partie dans la presse locale. Enfin, l'intervention délibérée de l'administration française dans l'organisation des élections est une pratique récurrente. Elle est antérieure du reste à l'élargissement du corps des électeurs. La seule différence est que l'administration ne s'en cache même plus à partir de l'organisation des élections du mois d'avril 1948, pour désigner les représentants de l'Assemblée algérienne. La principale préoccupation de l'administration est de confectionner une liste avec des personnalités dociles. Ainsi, pour éviter le retour du MILD, l'administration s'arrange pour fabriquer et soutenir deux listes aux élections d'avril 1953 : une liste indépendante avec Salah Bendjelloul comme tête de liste et une liste d'action locale avec Hocine Allouache³⁰ qui affronteront la liste d'Union démocratique et de Défense des intérêts constantinois (UDMA & PCA) et la

²⁹ *La Dépêche de Constantine* 26-27 octobre 1947.

³⁰ Hocine Allouache sera appelé à présider, en mars 1958, la Délégation spéciale et sera élu maire de Constantine au mois d'avril 1959.

liste d'Union pour la défense des Libertés démocratiques et d'action municipale (MTLD).

Au premier tour, les 4 listes du second collège sont en ballottage. Entre les deux tours, la tension monte entre les différents protagonistes. Le samedi 3 mai 1953, le matin même du second tour, Hacène Boudjenana, adjoint au maire 1947-1953 / MTLD est pris à partie dans une bagarre provoquée par des partisans de l'UDMA. Il reçoit un coup de matraque à la tête et ne doit son salut qu'à l'intervention de la police qui le transporte en urgence à l'hôpital. Ce sont les candidats UDMA et PCA qui triompheront.

La liste doit-elle son succès aux tractations que le maire sortant révèle lors de la première séance de la nouvelle municipalité (pourparlers entre Benelhadj Said et Eugène Valle) ? Une fois de plus, l'exemple des élections de 1953 donne une idée du phénomène de clientélisme qui caractérise les relations entre l'institution (l'administration) et les différents acteurs politiques. La composition très hétéroclite des deux listes « locale » et « indépendante » (notables et candidats anonymes) ne se comprend pas autrement. Face aux partis organisés, l'administration n'hésite pas à utiliser les services « de courtiers électoraux [...] pour persuader les gens³¹ » à donner leur voix à tel ou tel candidat. Ces courtiers organisent les cortèges électoraux, déclenchent les bagarres, chantent les louanges de telle personnalité et bien sûr promettent maintes récompenses³², au bout du succès.

La propagation de ces relations clientélistes fausse l'acte électoral qui se réduit à un rapport d'allégeance personnelle suivi de la distribution de ressources matérielles. Derrière ces transactions souterraines, on devine la diversité des réceptions sociales de l'action politique dans un contexte colonial mais aussi la volonté de domination et de contrôle de l'ensemble de la société par un groupe.

L'amplification des procédés de la fraude est à la mesure des privilèges à défendre. Sa généralisation, poussée à l'excès, est dénoncée aussi bien par les nationalistes (journal *El Maghrib al Arabi*) que par des personnalités politiques profondément choquées. Beaucoup de candidats se plaignent des difficultés rencontrées au cours de la campagne électorale : salles refusées ou fermées, tracts non imprimés...

Cette « fabrication » des élections, conçue comme un rempart à la progression inéluctable des nationalistes, fournissait en fait un sérieux

³¹ Rapport SLNA, 12 décembre 1951, Archives d'Outre-mer, fonds des Réformes 93.

³² Plusieurs licences font l'objet de sollicitations : la gérance d'un café, d'un kiosque à journaux ou l'ouverture d'une ligne de transport.

motif de découragement et de contestation du système électoral. La mesure de l'abstention est éloquent : lors des élections de 1947, les électeurs boude les urnes surtout dans les grandes villes : le taux d'abstention atteint 75 % à Constantine, 60 % à Oran et 55 % à Alger. La base sociale acquise aux slogans du MTLD ne se faisait pas beaucoup d'illusions, même si la compétition devait révéler l'enracinement réel du parti. On a expliqué l'ampleur de cette abstention par les effets conjugués d'une série de facteurs comme la répression des manifestations de mai 1945, la lassitude engendrée par la multiplication des consultations électorales et de la fraude, qui ont marqué le paysage politique de l'après guerre. Il n'est pas du tout sûr que l'intérêt pour la compétition électorale soit réel et partagé par tous. Dans une société peu instruite, plus préoccupée par les difficultés de la vie quotidienne, la participation électorale était loin de figurer parmi les priorités.

Par ailleurs, dans les années 1940, la population urbaine est gonflée par un important exode rural qui va jouer, dans l'immédiat, comme frein à la participation électorale, par défaut de mobilisation politique. Cela ne veut pas dire que le processus de politisation était complètement absent, mais il fallait compter avec ses effets complexes sur la construction des attitudes politiques. Autrement dit, abstention et participation au vote ne traduisent pas nécessairement un intérêt politique. Mais, le degré de politisation semble prendre plus d'ampleur auprès de populations plus disponibles et donc plus sensibles aux sollicitations des leaders des différentes tendances politiques. Ce contact direct avec des populations non initiées au secret du vote et à sa signification, ne suffit pas à fonder un choix électoral libéré des contraintes propres à l'appartenance collective.

La lente et difficile émergence de l'opinion publique

A la veille des consultations électorales, les différents groupes politiques se mobilisent. La géographie exigüe de la ville assure une publicité certaine à la plupart de leurs manifestations. Toutes les activités se concentrent sur un périmètre qui correspond au Rocher. Les discours politiques que les têtes de listes sont amenées à prononcer sont adaptés à l'auditoire. La langue des orateurs ne s'embarrasse pas des subtilités des programmes politiques élaborés par les directions des partis. C'est une langue forcément simple qui prend un ton radical pour aborder les thèmes de la campagne électorale. Une étude des discours de campagne reste à faire si l'on veut dégager l'investigation historique des perceptions émanant des institutions officielles, et aborder l'histoire des concepts

politiques dans un contexte colonial³³. Pour rallier les suffrages des masses populaires, les candidats du MTLD n'hésitent pas à faire grand usage des « formules mobilisatrices les plus efficaces et les plus salvatrices [...] imprégnées de ferveur religieuse »³⁴ : la patrie, la religion, la démocratie se confondent dans un même élan et servent de marqueurs au cheminement de l'idée nationale.

Par rapport à la politique municipale, les élus du second collège ne pouvaient que faire des promesses vagues en faveur de la défense des intérêts de leur électorat. Quel impact peut avoir une telle imbrication de mots d'ordre avec l'intensité des références charriées, auprès des futurs électeurs ? On ne peut que relever le décalage entre les professions de foi qui posent la question nationale et l'objet de la mobilisation immédiate qui voudrait se situer dans la configuration municipale. Mais le mérite de ces campagnes électorales est d'avoir réactivé les tensions latentes qui sous-tendent la relation entre la citoyenneté et la nationalité et que la domination coloniale voudrait masquer. Prise en otage entre ces deux pôles du binôme citoyenneté et nationalité, l'opinion publique qui tend à émerger est orientée vers la résolution de la question nationale. Exprimant les aspirations des masses « musulmanes », elle néglige les différentes formes qui sont liées à la citoyenneté. C'est le sentiment d'appartenance à la même communauté nationale qui se trouve surinvesti. Dans ce mouvement de construction de l'identité politique, il y a peu de marge pour l'exercice autonome de l'individu. En revanche, la compétition électorale ou l'abstention participe à la consolidation du sentiment d'appartenance à la même communauté nationale d'autant plus qu'elle s'approprie l'espace public.

Le collège unique 1958-1962

La réforme communale tant attendue survient en pleine guerre. C'est le gouvernement de Guy Mollet qui, après le vote des « Pouvoirs spéciaux », s'engage par décret du 28 juin 1956 à « transformer les communes mixtes d'Algérie en communes régies par la loi municipale du 5 avril 1884 »³⁵.

³³ Sur cette question du sens des concepts, voir Gérard Noiriel, « Socio-Histoire d'un concept, les usages du mot "nationalité" au XIX^e siècle », *Genèses*, n° 20, septembre 1995, p. 4-23.

³⁴ Kaddache, Mahfoud, *Histoire du nationalisme algérien, question nationale et politique, 1919-1951*, Alger, SNED, 1980, p. 13 et suiv.

³⁵ Le territoire de l'Algérie du Nord est divisé entre communes de plein exercice (qui suppose la présence d'une population européenne assez importante) régies par la loi de 1884 et communes mixtes (comprenant une majorité de population indigène). La Statut de 1947 avait prévu leur suppression. Mais en 1956, on dénombrait toujours 78 communes mixtes et 333 communes de plein exercice.

En Algérie, le ministre résident Robert Lacoste met tous ses espoirs dans la réalisation de cette réforme qui devait encourager le retour de la paix. En effet, l'instauration du collège unique, l'élection des conseils au suffrage universel étaient considérées comme essentielles à « l'exercice des responsabilités [...] et à la formation progressive et rapide de véritables élites ». La réforme se heurtera au gigantisme des opérations de délimitations de l'assiette foncière des nouvelles communes à réaliser dans des régions sous haute surveillance militaire. A la fin de l'année 1957, ce sont 1 468 communes qui sont érigées, en 1959, leur nombre passe à 1 525. Mais les élections prévues par les textes seront retardées et n'auront lieu qu'au mois d'avril 1959. D'où une solution provisoire que la Délégation spéciale va incarner le temps nécessaire. A Constantine, le conseil municipal était concrètement dissout depuis décembre 1956. Dans la réalité, le conseil municipal continuera à vaquer à ses occupations avec les seuls conseillers du premier collège jusqu'au 19 mars 1958 date à laquelle la Délégation spéciale de Constantine est installée par Jacques Aubert, secrétaire général de la préfecture de Constantine. Celui-ci rendra un double hommage au maire Eugène Valle et au préfet Maurice Papon. Nul ne fait allusion à la guerre... Mais, les délibérations de la Délégation Spéciale figurant dans le registre ordinaire des délibérations du conseil municipal (registre n°120) portent la contre signature du général commandant la zone nord constantinois ! Pour la première fois, il y a fusion entre les 25 délégués d'origine européenne qui siègent aux côtés de 31 délégués musulmans (56 membres au total) sous la présidence de Hocine Allouache. Celui-ci est assisté de 11 vice-présidents : Eugène Valle (maire de Constantine 1947-1956), Hamida Bentchicou, Marcel Bort, Michel Bousquet, Maurice Dessens, Jacqueline Febvre, Elie Stora, Mohamed Chérif Benmostefa, Hadj Abdelkrim Khattabi, Salah Mebarek et Mostefa Roudesli. Enfin, différents bureaux (comme le bureau de bienfaisance des Européens et celui des musulmans) opèrent également leur union. Le discours de Hocine Allouache s'inscrit dans le cadre de « la loi cadre qui doit être à notre sens appliquée d'une façon loyale, rapide, complète et libérale suivant les propres termes employés par monsieur le président du conseil [...] Il n'y a pas ici des musulmans, des chrétiens, des israélites mais seulement des Algériens décidés à œuvrer pour le bien des populations dans un cadre français », il termine en adressant « une vive reconnaissance à monsieur Papon qui a su regrouper les énergies dans l'Est algérien »³⁶.

³⁶ Registre n° 120.

La Délégation spéciale cédera la place à une municipalité élue au suffrage universel, ouvert aux hommes comme aux femmes, sans distinction, avec un collège unique le 27 avril 1959. Les trois listes soumises au verdict des urnes étaient une fois de plus fabriquées par l'administration et l'armée. Collot rapporte que certains candidats de la région de Constantine s'étaient présentés sur ordre du FLN.

Hocine Allouache est élu maire par 34 voix sur 36 voix exprimées. La nouvelle municipalité se compose de 36 conseillers municipaux dont une femme la veuve Rebiha Chabi, 9 membres européens. Pour la première fois, la représentation proportionnelle a été appliquée. La désignation des adjoints au maire provoque la protestation d'Edgard Guyon. Les termes qu'il emploie sont à peu de choses près ceux que les élus du second collège ont l'habitude d'employer : « Puisque nous sommes sous le régime de la proportionnelle, j'estime que l'on se doit de la respecter jusqu'au bout, c'est-à-dire prévoir une proportionnelle dans la représentation des écharpes »³⁷. Finalement, c'est Baptistin Lapica qui est élu premier adjoint suivi de Paul Bernard, Guy Auclair, Lahcène Allem, Abdelhamid Derrouiche, Mostefa Roudesli, Rebiha Chebi et Naceur Boudra.

A l'automne 1960, trois membres de ce conseil municipal sont tués par le FLN. Il s'agit de Mohamed Ouamer, Mohamed Chérif Benachour et Mouloud Noui. Trois autres sont blessés : ce sont Mostefa Bendjelloul, Hadj Abd El Qader Khattabi et Hamou Benelbedjaoui.

La dernière séance de ce conseil municipal se tient le 4 juin 1962, dans une ville abandonnée par sa population européenne. Le 14 juillet 1962, L'Algérie nouvellement indépendante se dote, à son tour, de délégations spéciales. Celle de Constantine reconduit des élus de la municipalité de 1947, comme Hacène Boudjenana, président, Abdelmadjid Benouattaf ou Abdeslem Rachi. Conformément aux Accords d'Évian, Emile Bianco, Jean Lebaill et Jean Pierre Murey représentent les Français demeurés dans la ville.

En conclusion, nous pouvons dire que l'étude de l'expérience municipale constitue une excellente approche d'une socio-histoire du politique, en situation coloniale, qui embrasse aussi bien la question des rapports à la société dualiste que l'institution elle-même, c'est-à-dire son organisation et les pratiques qu'elle a générées.

³⁷ Id.

D'une municipalité à l'autre, la participation des élus dans leur ensemble, a connu une évolution décisive et créé une dynamique sociale à l'échelle locale dont on commence à mesurer l'importance. En effet, l'expérience municipale, au-delà des limites assignées, de la rigidité des partenaires du premier collège, n'en a pas moins contribué à modeler les contours du lien politique et à forger le sentiment national.

La politisation des élites, le vote, les professions politiques, la citoyenneté, la nationalité, la pression de l'administration, le clientélisme... sont des questions qui méritent l'attention des chercheurs. Elles permettront d'aborder aujourd'hui l'histoire sociale de l'État colonial en Algérie. L'entreprise reste bien sûr suspendue à l'existence de sources originales. Celles-ci sont désormais disponibles en Algérie, au niveau de la plupart des mairies algériennes qui ont conservé les registres de délibérations et en France, au niveau des archives d'Outre-mer qui ont récemment procédé au classement du Fonds des Réformes³⁸.

³⁸ La préparation d'un *dictionnaire* de l'ensemble des conseillers municipaux de la ville de Constantine (1854-1962) est en cours.