



HAL
open science

Réinventer la commune ? Genèse de la commune mixte, une structure administrative inédite dans l'Algérie coloniale.

Christine Mussard

► **To cite this version:**

Christine Mussard. Réinventer la commune ? Genèse de la commune mixte, une structure administrative inédite dans l'Algérie coloniale.. *Histoire@Politique* : revue du Centre d'histoire de Sciences Po, 2015, 27. <hal-01475571>

HAL Id: hal-01475571

<https://hal.science/hal-01475571v1>

Submitted on 23 Feb 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

Réinventer la commune ? Genèse de la commune mixte, une structure administrative inédite dans l'Algérie coloniale

Christine Mussard

À la fin des années 1840, la conquête de l'Algérie du Nord est en marche. Le régime militaire domine et les officiers administrent les régions et les hommes dans le cadre des bureaux arabes. Le territoire de commandement est partout, le poids des colons s'affirme et avec lui la volonté de promouvoir le peuplement européen. Au gré de l'occupation humaine, la présence française se matérialise par l'imposition de structures administratives qui découpent et organisent le territoire de façon différenciée. Ces maillages constituent des déclinaisons de la commune à la française, réinventée en contexte colonial.

Parmi les structures existantes, la commune mixte est une forme possible de territoire, inédite, dont la création s'inscrit dans le contexte de l'expérimentation coloniale, indissociable de la remise en cause de l'administration militaire et de la marche vers l'agrandissement du territoire civil¹. Sa genèse est le produit de perceptions divergentes de l'espace conquis et de sa population, entre la fin du Second Empire et le début de la III^e République. Cette institution originale est une nouvelle forme de commune parmi toutes celles qui voient le jour dans un contexte d'expérimentation. Sa nature doit répondre aux exigences du terrain, mais elle renvoie surtout aux repères culturels de ses penseurs.

La relation entre le choix d'une structure administrative et la constitution d'une *polis* stable est au cœur de la réflexion qui préside à ce découpage territorial. Cette forte charge attribuée au territoire et à son anticipation rappelle le processus de création des départements français en 1790 étudié par Marie-Vic Ozouf-Le Marignier : « Dès cette époque est posé le postulat suivant lequel un découpage adéquat du royaume est la condition de l'avènement du régime politique idéal, uniforme en même temps qu'éclairé². »

La production de nouveaux découpages territoriaux est une constante de l'entreprise coloniale et plus largement impériale. Les formes créées s'inspirent de l'existant en métropole, mais n'en sont pas le décalque. Leur fabrique est le fruit d'un entrelacs complexe, quelle que soit l'échelle envisagée, et résulte d'une multiplicité de facteurs et de contraintes. Jane Burbank et Frederick Cooper invitent à penser ces stratégies impériales dans toute leur complexité afin d'éviter et de dépasser « les fausses

¹ Voir Christine Mussard, « La commune mixte, espace d'une rencontre ? », dans Abderrahmane Bouchene, Jean-Pierre Peyroulou, Ouanassa Siari Tengour, Sylvie Thénault, *Histoire de l'Algérie à la période coloniale (1830-1962)*, Paris/Alger, La Découverte/Barzakh, 2012, p. 278-282.

² Marie-Vic Ozouf-Le Marignier, « De l'universalisme constituant aux intérêts locaux : le débat sur la formation des départements en France (1789-1790) », *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, 41^e année, n° 6, 1986, p. 1194.

dichotomies continuité/changement ou contingence/déterminisme³ ». En Algérie, la définition de diverses formes de communes relève d'une stratégie qui se développe particulièrement sous le Second Empire, en plein cœur du débat qui oppose les colonistes aux officiers des bureaux arabes, inscrivant le découpage administratif de l'espace dans le questionnement relatif à assimilation/association. La circonscription qui en résulte est donc bien plus qu'un simple maillage : elle place le découpage de l'espace au cœur des enjeux de pouvoir et le charge d'un dessein social. Notre propos place ainsi la matérialité de la construction de l'empire dans le champ spatial.

Étudier la naissance de la commune mixte permet de montrer que la nature d'une structure administrative se nourrit des savoirs et des imaginaires des décideurs qu'ils soient politiques ou juristes, mais aussi des divers projets associés à l'entreprise coloniale.

Après avoir identifié les références majeures qui président à la création de cette nouvelle institution, nous aborderons le changement de sens de la commune mixte entre Second Empire et Troisième République. Les critiques remettant en cause la filiation communale de cette circonscription seront exposées dans un dernier temps.

L'obsession communale

Que le régime politique en place soit impérial ou républicain, l'organisation administrative en territoire militaire puis civil se rapporte à une référence unique : la commune. Définir la commune au XX^e siècle renvoie principalement à en nommer les caractères juridiques. La commune peut ainsi se définir, comme le propose le juriste Luciano Vandelli, selon trois paramètres essentiels qu'il hiérarchise. Elle est d'abord une institution locale autonome, « en mesure d'adopter ses propres règles et d'accomplir ses propres choix⁴ ». Elle est ensuite une portion de territoire, une cellule de base, une circonscription administrative ; elle est enfin une institution représentative de la population.

La commune est alors considérée comme le cadre administratif le plus abouti, hérité de la commune rurale médiévale. Commune indigène, subdivisionnaire, commune mixte et commune de plein exercice : toutes ces variantes de la commune érigées dans l'Algérie coloniale y renvoient⁵. Autrefois née des chartes de franchises qui libéraient les habitants du joug seigneurial, elle est alors perçue comme l'espace de l'émancipation, de l'autonomie d'un groupe partageant un intérêt commun. C'est à partir de ces repères historiques que le maréchal Mac Mahon, désigné gouverneur général de l'Algérie par l'Empereur Napoléon III, justifie l'organisation communale de la colonie en 1868 :

« Si on veut se reporter à notre histoire, on voit que le gouvernement général de l'Algérie s'inspire de ce qui s'est fait à l'époque où Louis le Gros organisait en France les communes et réunissait, en un même faisceau, les intérêts des paysans afin de les mettre en présence de ceux des Seigneurs⁶. »

³ Jane Burbank, Frederick Cooper, *Empires, de la Chine ancienne à nos jours*, Paris, Payot, 2011, p. 16.

⁴ Luciano Vandelli, « La cellule de base de toutes les démocraties », *Pouvoirs*, n° 95, novembre 2000, p. 6.

⁵ Ces diverses entités administratives sont décrites dans Claude Collot, *Les institutions de l'Algérie pendant la période coloniale (1830-1962)*, Paris, Éditions du CNRS, 1987.

⁶ Service historique de l'Armée de Terre, 1H208, « Rapport à Sa Majesté l'empereur sur les travaux entrepris en Algérie en exécution du sénatus-consulte du 22 avril 1863 », 25 avril 1868, p. 9-10.

À cette date, la question communale est présente de part et d'autre de la Méditerranée. Alors que le gouverneur général Mac Mahon et le ministre de la guerre Niel travaillent à l'élaboration d'une organisation pour l'Algérie et inventent la commune mixte, la loi municipale connaît en France métropolitaine de nouvelles modifications. Celle du 28 juillet 1867 élargit les attributions des conseils municipaux et rend aux maires leurs pouvoirs de police⁷. Les difficultés relatives à l'organisation administrative de l'Algérie semblent alors faire écho aux débats relatifs à l'incertitude des futures institutions de la France. La question de l'autonomie communale face à la prééminence de l'État a donné lieu à de nombreux épisodes législatifs dominés par les enjeux du statut des communes, du mode de désignation des maires, ou encore de son autonomie budgétaire. Ils aboutissent à la promulgation de la loi municipale du 5 avril 1884 qui crée un régime juridique uniforme pour toutes les communes de France. Cette loi est partiellement étendue au territoire algérien, et plus particulièrement aux communes de plein exercice, par l'article 164 qui propose des dispositions relatives à l'Algérie et aux colonies⁸.

L'organisation municipale en Algérie participe donc d'un débat métropolitain sur la commune, au même titre qu'elle n'échappe pas aux joutes qui opposent colonistes et partisans du « royaume arabe »⁹. La diffusion du régime civil sur le territoire constitue, avec la question des terres, un enjeu majeur dans le devenir de la colonie. Décideurs politiques, juristes ou publicistes, tous pensent l'espace conquis comme une clé de voûte de la démarche impériale. Le prisme occidental, fait d'héritages médiévaux et de cadres législatifs récents, mais aussi les savoirs relatifs à l'Algérie précoloniale et aux structures comparables qui auraient organisé les sociétés, constituent le contexte culturel de la production de l'espace administratif. L'identification des composantes de ce contexte que Burbank et Cooper nomment « imaginaires impériaux » permet de se saisir des « types de relations et institutions sociales concevables ou plausibles dans des situations spécifiques¹⁰ ». Une organisation communale existait-elle alors ? Les structures mise en œuvre prennent-elles appui sur un découpage préexistant ? Cette question est majeure et se pose en d'autres lieux de l'Empire français. Ainsi, dans la péninsule indochinoise dont la conquête commence en 1858, l'organisation administrative du territoire doit-elle tenir compte de configurations locales très disparates, qui différencient par exemple le Vietnam et le Cambodge et avec lesquelles les autorités françaises doivent composer¹¹.

En Algérie, la tribu et le douar sont les deux formes de regroupement qui font référence, sous la plume de divers juristes mais surtout des saint-simoniens. Pour ces derniers ces entités ne doivent pas être dissoutes dans une reconfiguration francisée.

⁷ Jean-François Tanguy, « Le débat sur le gouvernement des communes et sa solution républicaine. Autour de la loi municipale de 1884 », *Cahiers du CRHQ*, n° 1, 2009, p. 4.

⁸ *Bulletin Officiel du Gouvernement Général de l'Algérie*, année 1884. Loi du 5 avril 1884, « Dispositions relatives à l'Algérie et aux colonies », p. 172.

⁹ La politique dite du « royaume arabe » aurait consisté, pour Napoléon III, à vouloir limiter, à la faveur des Algériens, la diffusion de la colonisation et la pratique du cantonnement notamment par le sénatus-consulte de 1863. La générosité de cette loi foncière est interrogée et nuancée par Didier Guignard, « Conservatoire ou révolutionnaire ? Le sénatus-consulte de 1863 appliqué au régime foncier d'Algérie », *Revue d'histoire du XIX^e siècle*, 41 / 2010, p. 81-95.

¹⁰ Jane Burbank, Frederick Cooper, *Empires...*, *op. cit.*, p. 33.

¹¹ Éric Gojosso, « Les réformes de l'administration territoriale en Indochine (1861-1945) », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, 2013/2, n° 20, p. 49-66.

Dès 1843, la référence à la tribu est au cœur des écrits du saint-simonien Barthélémy Prosper Enfantin, pour qui « le beau nom de commune convient infiniment mieux à une tribu arabe qu'à un village français¹² ». Il considère en effet que les communes françaises, qu'il nomme aussi villages, « sont des égoïsmes rapprochés mais non associés¹³ ». Selon lui, l'administration française ne doit pas réglementer la vie des populations algériennes dans une logique de rupture, mais plutôt prendre appui sur l'existant, car « la France n'a pas tout à enseigner en Algérie, elle a quelque chose à apprendre des Arabes¹⁴ ».

En 1860, Ismayl Urbain considère la tribu comme le véritable embryon de la commune¹⁵. La commune telle qu'elle doit se développer en Algérie n'est alors pas considérée comme un vecteur d'assimilation, mais plutôt comme une structure hybride entre les apports algériens et français.

Dans quelle mesure cette perception influence-t-elle la production de l'institution commune mixte, dans sa forme initiale ? Les travaux d'Osama W. Abi-Mershed apportent un éclairage spécifique dans le rapport à l'Empereur que rédige le ministre Niel à propos des modalités de la future circonscription¹⁶. Nous retiendrons deux points de concordance entre les caractéristiques de la commune mixte et les idées portées par Enfantin puis par Urbain : le caractère transitoire de la circonscription et sa finalité quasi civique. D'après Osama W. Abi-Mershed, Urbain privilégie une phase intermédiaire, une sorte de temps d'adaptation entre Européens et Algériens, et considère le « royaume arabe » comme un moment spécifique, préparatoire, avant « que le sacré ne devienne totalement profane ; le théocratique, scientifique ; et le collectif, individuel¹⁷ ». Cet entre-deux se matérialise dans la commune mixte, qui est pensée comme un territoire de la transition vers la commune de plein exercice, considérée comme la plus aboutie, « lorsque l'élément européen sera suffisamment développé et où, de son côté, l'indigène se sera façonné à nos idées¹⁸ ».

Par ailleurs, la commune mixte est présentée par Niel comme l'espace de « propagation de l'instruction et d'initiation des indigènes à nos méthodes agricoles et industrielles¹⁹ ». Ces mots font écho aux idées développées par Urbain qui considère le « royaume arabe » comme un espace de progrès pour les populations colonisées, notamment par le biais du travail auquel il confère une véritable vertu éducatrice²⁰. Ces concordances théoriques peuvent laisser penser qu'il y a des interactions entre les choix gouvernementaux et la pensée saint-simonienne. Mais ce rapprochement est contredit par la composition des instances représentatives qui privent les tribus de leur autonomie. Lors du Conseil de gouvernement du 3 avril 1868, Urbain dénonce « un projet qui va livrer la population indigène aux mains des communes, brisant prématurément l'organisation protectrice du passé », tandis que les colonistes se félicitent de cette perspective qui ouvre la voie à une

¹² Barthélémy Prosper Enfantin, *Colonisation de l'Algérie*, Paris, Éditions P. Bertrand, 1843, p. 146

¹³ *Idem.*

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ Ismayl Urbain, *L'Algérie pour les Algériens*, Paris, Michel Lévy frères, 1861, p. 66.

¹⁶ Osama W. Abi-Mershed, *Apostles of Modernity: Saint-Simonians and the French Civilizing Mission in Algeria*, Palo Alto, Stanford University Press, 2010, 344 p.

¹⁷ *Ibidem*, p.178.

¹⁸ BOGGA n° 267, année 1868, p. 215-216.

¹⁹ *Ibidem.*

²⁰ Osama W. Abi-Mershed, *op. cit.*, p. 178.

diffusion accélérée de l'administration civile²¹. À terme, si l'organisation municipale de l'Algérie se structure autour des douars, ou plutôt des douars-communes, elle n'en conserve pas le nom. Comme l'affirme Annie Rey-Goldzeiguer, « le décret du 20 mai 1868 vise à communaliser à plus ou moins brève échéance la société algérienne²² ». Les douars-communes issus du sénatus-consulte de 1863 conduisent à un démantèlement quasi systématique des tribus, à moins que le maintien de leur territoire ne garantisse mieux leur contrôle²³.

En 1923, le juriste Émile Larcher consacre un chapitre de son *Traité élémentaire de législation algérienne* à la question communale²⁴. Près de quatre-vingts ans séparent ces écrits de l'ouvrage de Prosper Enfantin sur la colonisation de l'Algérie, mais le juriste revient sur « la société musulmane telle [qu'elle était] lors de la conquête²⁵ » et propose une comparaison entre la commune française et des éléments de l'organisation sociale en Algérie. Il affirme qu'« en pays arabe, l'unité était la tribu ou mieux le douar dont on méconnaîtrait singulièrement la nature à la vouloir comparer à nos communes françaises²⁶ ». Selon Larcher, il n'y a pas de commune au sens métropolitain du terme dans l'Algérie précoloniale et la plus petite entité territoriale correspond au douar. Il constitue la fraction « parfois nomade », l'unité de base, mais n'est pas comparable à la commune française qui territorialise des individus unis par un intérêt commun dans une entité identifiée et délimitée²⁷. Par conséquent, les communes mises en place dans la colonie, qu'elles soient mixtes ou de plein exercice, ne sont pas constituées à partir du regroupement des hommes, mais d'après la volonté du législateur. Le juriste définit ce processus comme inverse de celui qui s'est passé en France : « Ce n'est que par le développement de la colonisation et de la civilisation européenne que les circonscriptions artificielles dénommées communes par autorité prennent une unité, acquièrent une vie propre et deviennent véritablement des communes²⁸. » L'artificialité caractérise ainsi la commune érigée en situation coloniale. La structure administrative est envisagée tel un cadre vide dans lequel les populations prennent place. L'espace administratif précède l'espace social.

Les différentes structures communales sont créées au fil des besoins et des formes de la colonisation. La commune de plein exercice est la première forme communale développée en Algérie, selon l'ordonnance du 28 septembre 1847. Elle est particulièrement présente sur le littoral et rassemble la population européenne. Son fonctionnement repose sur un conseil municipal dont le maire et les adjoints sont nommés par le roi ou le gouverneur général selon l'importance de la commune²⁹. Jusqu'en 1870, les communes de plein exercice constituent des enclaves dans un territoire principalement encadré par les autorités militaires. Dans les vastes espaces soumis aux militaires où la colonisation de peuplement est quasi absente, quinze communes subdivisionnaires, créées en 1868 organisent le territoire en se

²¹ ANF 80 1713 F. *Conseil de gouvernement, 1^{er} au 3 avril 1868*. Cité par Annie Rey-Goldzeiguer, *Le royaume arabe. La politique algérienne de Napoléon III, 1861-1870*, Paris, SNED, 1977, p. 496.

²² *Ibid.*, p. 497.

²³ Voir Yazid ben Hounet, « *Des tribus en Algérie ?* », Cahiers de la Méditerranée, n° 75, 2007.

²⁴ Émile Larcher et Georges Rectenwald, *Traité élémentaire de législation algérienne*, Paris, Rousseau, 3 vol., 1923.

²⁵ Émile Larcher, *op. cit.*, vol. II, p. 629.

²⁶ *Idem.*

²⁷ *Idem.*

²⁸ *Ibid.*, p. 630.

²⁹ Émile Larcher, *op. cit.*, vol. II, p. 631.

superposant aux subdivisions militaires. Elles rassemblent les douars-communes constitués par l'application du sénatus-consulte de 1863 et les tribus qui n'ont encore été concernées par la mise en œuvre de cette législation.

En 1874, ces vastes circonscriptions sont scindées en communes indigènes de taille plus réduite, érigées par arrêtés du gouverneur général. Elles peuvent englober un ou plusieurs cercles et sont administrées par le commandant de cercle assisté d'un chef de bureau des affaires indigènes mais aussi de chefs d'annexes si la commune en comprend. Le commandant préside une commission municipale qui constitue l'assemblée délibérante de la commune. Ses adjoints y participent de même que les caïds³⁰ des tribus choisis par le commandant³¹.

Ainsi, pendant près de quarante ans, à l'exception des communes littorales qui se sont développées selon le régime civil, c'est l'administration militaire qui organise le territoire avec la mise en place des bureaux arabes à partir de 1844 pour encadrer les populations algériennes. La structure communale est présente et contribue au maintien de la sécurité. Avec la fin de l'Empire et sous la pression des colons, le territoire civil s'étend et réduit les espaces sous autorité militaire au sud du pays et aux zones frontalières ; en 1869, le régime civil s'exerce dans 96 communes de plein exercice, sur une superficie de 12 343 km² peuplés de 478 342 habitants.

C'est dans ce contexte de basculement progressif du régime militaire à l'administration civile, ponctué par les choix contrastés du régime impérial puis des tenants de la III^e République, que s'inscrivent la création et le développement des communes mixtes. Cette institution en porte d'ailleurs les marques, élaborée en deux temps, en 1868 puis en 1874-1875.

Du contrôle en territoire militaire à l'outil de colonisation : un glissement de sens

La configuration qui définit la commune mixte dans les années 1880 résulte d'un long processus qui débute en 1868. Elle émerge plus globalement des tâtonnements multiples qui caractérisent une politique coloniale particulièrement soucieuse de l'organisation administrative à promouvoir, mais hésitante sur les modalités concrètes. La diversité et la complexité des propositions de maillage territorial jalonnent l'ensemble de la période coloniale mais elle se pose avec une acuité particulière dans les années 1860-1880.

Cette institution a été constituée en deux temps : créée au même moment que les « communes subdivisionnaires », elle relève d'abord de l'administration municipale en territoire militaire en 1868. Elle est ensuite supprimée au profit des circonscriptions cantonales, puis réintroduite en régime civil et développée à partir de juillet 1874 ; il y en a 44 en 1879. Ce n'est qu'à cette date, alors que la charge de gouverneur général est attribuée pour la première fois à un civil – Albert Grévy –, que cette institution n'est plus remise en cause dans les débats parlementaires. Nous verrons que cet apaisement dans les cercles politiques ne doit pas occulter les critiques.

La commune mixte en territoire militaire

³⁰ En commune mixte, le terme « caïd » désigne un auxiliaire de l'administration française responsable du douar-commune. À partir de 1919, le terme se substitue à celui d'adjoint indigène.

³¹ Émile Larcher, *op. cit.*, vol. II, p. 675-676.

La commune mixte, définie par l'arrêté du 20 mai 1868, est d'abord une structure visant à administrer les populations algériennes, portées par les maréchaux Niel et Mac Mahon en pleine politique du « royaume arabe ».

Pour le gouverneur général, cette commune prend son sens dans un contexte de crise. Avec la famine de 1866 et ses conséquences en matière d'insécurité, la commune mixte est considérée comme un rouage de contrôle qui justifie la nécessité de maintenir et même de renforcer les militaires au pouvoir. Ce moment de « crise », dont le caractère multiforme et la portée ont été étudiés par Bertrand Taithe, impose à Mac Mahon de trouver une issue à la remise en cause de l'administration militaire³². De 1866 à 1868, des incidents divers s'agrègent et prennent une dimension de scandale sous l'effet du développement de la liberté de la presse. Alors que les colons et les partisans de l'extension du régime civil considèrent l'administration militaire comme un fonctionnement exceptionnel qui n'a plus lieu d'être, cette crise conduit le gouverneur général à démontrer que la « pacification » n'est pas acquise. La création de la commune mixte est alors conjoncturelle ; elle constitue pour ses défenseurs un moyen de maintenir les autorités militaires sur le territoire de la colonie³³.

La circonscription y est définie comme :

« Les territoires où la population européenne est assez dense pour qu'il y ait lieu de la préparer, elle et les indigènes qui sont en contact avec elle, à la vie municipale, formeront les communes mixtes, ayant leur domaine propre et administrées par des commissions municipales composées de fonctionnaires et d'habitants européens, musulmans et israélites, suivant les localités. Ces commissions auront les attributions des conseils municipaux des communes de plein exercice. Les fonctions de maire seront confiées au commandant du territoire, celles d'officier de l'état-civil au commandant de place ou à l'adjoint civil. La comptabilité sera remise au receveur des contributions locales ou, à défaut, à un agent spécial. En un mot, la commune mixte, telle que le Gouvernement Général de l'Algérie propose de la constituer, ne diffère de la commune française que parce qu'elle a pour maire le commandant du territoire et pour conseil municipal une commission spéciale³⁴. »

Le passage de la commune mixte en territoire militaire à celle établie en territoire civil s'effectue pendant une période qui succède à la chute de l'Empire et à l'insurrection kabyle de 1871³⁵. L'amiral de Gueydon, premier gouverneur général de la III^e République, réorganise le territoire en créant une nouvelle entité, la circonscription cantonale, et confie son administration à des officiers de bureaux arabes, rebaptisés administrateurs civils ou militaires, selon la nature juridique du territoire. Grâce à cette nouvelle circonscription, il souhaite limiter l'annexion des douars par les communes de plein exercice qui se multiplient avec l'avancée du

³² L'auteur évoque notamment « les effets dévastateurs de l'épidémie de choléra qui atteint l'Algérie en 1867, ceux des invasions de locustes grégaires, un tremblement de terre, la sécheresse de plusieurs étés, l'hiver rigoureux de 1867-1868, autant d'incidents qui apparaissent dans les archives sans lien les uns avec les autres ». Bertrand Taithe, « La famine de 1866-1868 : anatomie d'une catastrophe et construction médiatique d'un événement », *Revue d'histoire du XIX^e siècle*, n° 41, p. 114.

³³ *Ibid.* p. 98.

³⁴ BOGGA année 1868, n° 267, Administration municipale en territoire militaire, p. 214-217

³⁵ Ce mouvement insurrectionnel de grande ampleur s'explique particulièrement par l'adoption du régime civil qui menace les populations algériennes de nouvelles dépossessions. Voir Mohammed Brahim Salhi, « L'insurrection de 1871 », dans A. Bouchene, J.-P. Peyroulou, O. Siari Tengour, Sylvie Thénault (dir.), *Histoire de l'Algérie à la période coloniale (1830-1962)*, Paris/Alger, La Découverte/Barzakh, 2012, p. 103-109.

territoire civil, et éviter ainsi que les Algériens ne soient administrés « par de petites oligarchies d'électeurs et des maires qu'il considère comme incapables³⁶ ». Mais l'arrivée de son successeur Alfred Chanzy interrompt cette politique favorable aux Algériens pour satisfaire la pression coloniale. Il permet la multiplication des communes de plein exercice qui intègrent les douars ; quant aux circonscriptions cantonales, elles disparaissent. « La commune mixte subsista seule (...) C'était de tous les rouages, celui qui avait paru le plus commode ; et quand tous les autres devenaient caducs, il se substituait à eux, par la force des choses, en fait avant que de nom³⁷. » Cet état de fait est entériné en 1875 par Chanzy, selon un arrêté qui stipule que « la circonscription cantonale ayant disparu pour faire place à la commune mixte, la dénomination de circonscription cantonale était supprimée et serait désormais remplacée par celle de commune mixte³⁸ ». Selon Charles-Robert Ageron, l'application de ce texte relève en partie de l'improvisation. En 1879, le territoire compte quarante-quatre communes mixtes en territoire civil.

La commune mixte en territoire civil

Comparée à la commune de plein exercice, la commune mixte est une circonscription particulièrement vaste et sa superficie atteint parfois la taille d'un département métropolitain ; ainsi, en 1880, la taille moyenne des communes mixtes érigées est de 140 000 hectares. Cette vaste étendue s'explique par la volonté de rassembler à l'intérieur d'une même limite trois entités de nature différente : les centres de colonisation, les douars et les tribus. La commune mixte est en effet envisagée comme un véritable outil de colonisation dans la mesure où elle s'étend vers l'intérieur du pays, là où les communes de plein exercice sont peu développées. La mise en contact des populations algériennes et européennes constitue la condition d'une poursuite de la mise en peuplement de la colonie mais surtout d'une prise d'autonomie progressive en matière politique. La spécificité du maillage territorial est donc justifiée par la volonté de pérenniser la conquête et de favoriser l'émergence d'espaces pionniers dédiés aux colons. Ainsi, si cette institution conduit dans un premier temps à satisfaire les nécessités d'organisation des autorités militaires, elle devient en contexte civil un outil de transfert des territoires et de colonisation. Créée alors que l'administration militaire décline sur le territoire, la commune mixte change totalement de sens et marque la victoire du régime civil et des colons. Pour Charles-Robert Ageron, en territoire civil, « la commune mixte vit se renforcer son caractère de circonscription administrative coloniale³⁹ ».

Elle se différencie également de la commune de plein exercice par son peuplement qui se compose presque exclusivement d'Algériens. Progressivement, les centres de colonisation destinés à la population européenne viennent s'insérer entre les douars et les tribus et entraîner une mixité du peuplement. La circonscription, dans ses limites originelles, ne compte pas systématiquement de centre de colonisation : le peuplement initial est donc uniquement composé par les membres des tribus. Mais les premiers villages européens voient rapidement le jour car le développement de la colonisation est la préoccupation majeure des autorités civiles. La définition de

³⁶ Charles-Robert Ageron, *Histoire de l'Algérie contemporaine 1871-1954*, vol. II, Paris, PUF, 1979, p. 20

³⁷ Alexandre de Peyre, *Les communes mixtes et le gouvernement des indigènes en Algérie*, Paris, A. Challamel, 1897, p. 10.

³⁸ *Idem.*

³⁹ Charles-Robert Ageron, *Les Algériens musulmans et la France 1871-1919*, vol. II, Paris, Éditions Bouchène, 2005, p.612.

sections distinctes – douars et centres – est typique de la commune mixte en territoire civil alors que la même entité en territoire militaire était constituée de façon plus vague par des « centres de populations ».

Pourtant, dès 1868, la composition du peuplement est un critère essentiel dans la définition de la circonscription. Ainsi, le rapport du maréchal Niel indique que les communes mixtes devraient se développer là où « la population européenne n'est pas assez agglomérée, assez compacte, assez dense, pour former une commune de plein exercice, mais cependant assez nombreuse pour qu'il y ait lieu de l'admettre à prendre une part à la gestion des intérêts communs, et de la préparer, ainsi que les indigènes qui vivent à côté d'elle, à notre organisation communale⁴⁰ ». Ces lignes affirment encore le caractère intermédiaire de la commune mixte du fait d'une densité de population européenne peu importante mais suffisante pour servir de tremplin au développement de la colonisation, qui s'appuie avec force sur le peuplement autant que sur l'organisation politique. Dans les faits, avant la création des centres de colonisation, la présence européenne est peu significative dans l'intérieur des terres. Quelques rares familles sont parfois installées dans les douars, mais c'est surtout la proximité d'autres centres, ou de communes de plein exercice qui permet de considérer un vivier potentiel de colons et d'envisager la part laissée aux Algériens.

En lien avec ce maillage territorial spécifique, la question de la frontière paraît essentielle dans l'appréhension de la commune mixte, où elle revêt un sens particulier qui la distingue une fois encore des autres communes. Cette entité ne présente pas d'unité de peuplement, et des frontières internes découpent le territoire, le scindant en douars et centres de colonisation, également appelés sections de la commune. Cette fragmentation est un élément constitutif essentiel de la commune mixte et produit un territoire ségrégué. Des paysages contrastés différencient les douars des centres. Les centres de colonisation constituent des lieux de vie à la française, identifiables à l'empierrement des rues, l'habitat, les édifices publics même s'ils sont limités dans cet espace rural. Ils jouxtent les terres des tribus voisines et constituent des isolats.

Une organisation administrative qui associe personnels français et adjoints indigènes

La commune mixte se distingue de la commune de plein exercice par les modalités de son administration. Si cette dernière, héritière du modèle métropolitain, est régie par un maire et un conseil municipal, la commune mixte en revanche est sous la responsabilité d'un administrateur qui préside une commission municipale. Cette différenciation est fondamentale dans la mesure où elle révèle les spécificités d'un territoire issu d'une mutation du régime militaire dont il porte les stigmates, mais aussi d'un projet dans lequel l'intégration politique des populations algériennes est particulière.

Le rôle et les pouvoirs de l'administrateur de la commune mixte ont fait l'objet de nombreuses études à caractère juridique où les auteurs s'attachent à décrire les modalités de la fonction mais aussi à l'interroger à l'épreuve des faits⁴¹. La fonction

⁴⁰ BOGGA, Rapport du ministre Niel à l'Empereur, 9 mai 1868.

⁴¹ Voir par exemple Maxime Champ, *La commune mixte d'Algérie*, Soubiron, Alger, 1928. Rééd. en 1933 ; De Alexandre de Peyre, *op. cit.*, Maurice Bourrouillou, *De l'origine et de l'établissement des institutions municipales en Algérie*, 1893, Alger, Adolphe Jourdan, 1893, 96 p. Le parcours

d'administrateur de commune mixte en territoire civil est créée en 1875. Ce fonctionnaire, « civil à épaulettes » et nommé par le gouverneur général, a la charge de territoires immenses et mal desservis⁴². Il est assisté dans ses tâches par des administrateurs adjoints et des personnels de bureaux. Son autorité est relayée dans les douars par des adjoints indigènes – appelés ultérieurement les caïds – qui ont la charge de représenter l'autorité française dans les douars. Il préside la commission municipale qui rassemble les adjoints français et algériens mais aussi des conseillers municipaux au prorata du nombre d'habitants. Outre ses nombreuses fonctions, il se singularise par rapport aux maires par la détention de pouvoirs disciplinaires. La critique régulière de cette omnipotence n'a pas empêché son maintien jusqu'en 1927. Au-delà des nombreux pouvoirs et prérogatives qui lui sont conférés, l'administrateur de ce territoire pour le moins hétérogène qu'est la commune mixte est le garant de l'unité. Sa fonction est évoquée par les théoriciens qui désignent cette commune comme une entité artificielle et son administrateur comme le lien entre des sections si diverses, distantes les unes des autres, antagonistes peut-être, que l'arrêté de 1868 rassemble dans une même limite.

La configuration de la commune mixte dans la pluralité de ses composantes et de ses populations met l'administrateur au défi. Défi de voir, connaître et reconnaître un vaste espace où les axes de communication sont rares et les marges nombreuses. Défi d'être reconnu, légitime, même s'il n'est pas élu, par ses administrés aux intérêts souvent contraires. Défi de contenir colons et colonisés dans un même ensemble où l'idéal communal repose sur celui de l'intérêt commun. Défi encore de convaincre sa hiérarchie de la force de l'intuition de l'homme de terrain.

Un territoire de la transition

Les multiples propositions qui s'enchaînent depuis le rapport du maréchal Niel à l'Empereur Napoléon III jusqu'aux ultimes textes définissant la commune mixte en territoire civil ont en commun d'inscrire celle-ci dans une évolution administrative.

Le rapport de Niel à l'Empereur place en effet la commune mixte dans un ensemble hiérarchisé d'entités administratives, dont la strate ultime est constituée par la commune de plein exercice :

« Ainsi organisée, [la commune mixte], qui offre toutes les garanties désirables au point de vue administratif, pourra être sans aucune difficulté, érigée en commune de plein exercice, le jour où l'élément européen sera suffisamment développé et où, de son côté, l'élément indigène se sera faonné à nos idées et aura fait un nouveau pas en avant⁴³. »

La commune mixte revêt alors le statut d'une institution intermédiaire entre la commune subdivisionnaire et la commune de plein exercice. Elle s'inscrit dans un projet au cours duquel les différentes entités administratives sont amenées à se succéder. Une circonscription chasse l'autre selon le critère de l'avancée vers la forme la plus aboutie. Comme l'écrit Peyre, « la commune de plein exercice, c'est le point d'arrivée, l'œuvre achevée (...) La commune mixte est l'œuvre même d'organisation, de peuplement et de colonisation⁴⁴ ». La commune mixte depuis sa création jusqu'à

professionnel et les pouvoirs de l'administrateur sont largement étudié par Charles-Robert Ageron *Les Algériens musulmans et la France 1871-1919*, vol. II, p. 612-622.

⁴² Charles-Robert Ageron, *op. cit.*, p. 21.

⁴³ BOGGA, année 1868, n° 267, p. 214-217.

⁴⁴ Alexandre de Peyre, *op. cit.*, p. 7.

sa disparition attendue en communes autonomes est donc un processus de colonisation.

Cette approche prospective de la circonscription, proposée dans le contexte de l'organisation du territoire militaire met en évidence une dimension transitoire qui ne lui est pas totalement spécifique⁴⁵. Ce qui l'est, en revanche, c'est l'attente, l'espoir, que porte ce territoire, du fait de la rencontre, du contact programmé entre ce que le ministre Niel qualifie d' « éléments » européens et « indigènes ».

La commune mixte, une commune ?

La morphologie de la circonscription regroupant dans une même limite douars et centres de colonisation constitue pour ses concepteurs une condition essentielle de la rencontre attendue entre les populations.

Pourtant, sa configuration la distingue des autres entités envisagées dans le cadre de l'Algérie coloniale et si l'on reprend la définition contemporaine du juriste Vandelli, cette spécificité laisse présager une mise en œuvre complexe. La réunion, dans une même circonscription d'individus aux intérêts bien différents, et dont les postures à l'égard du projet risquent de diverger, constitue une sorte de premier obstacle, voire un détournement de l'idée même de commune. Au sein des communes de plein exercice, Européens et Algériens participent d'une même circonscription mais cela relève du fait et non d'un projet politique qui confère à la cohabitation des populations en commune mixte un sens que l'on pourrait qualifier de civique. Ce projet ne s'appuie donc pas sur une association de personnes, mais consiste au contraire à envisager qu'un découpage territorial assorti d'un cadre administratif prédéfini puisse générer l'intérêt commun.

L'implication politique des populations algériennes est présentée comme un rouage essentiel de la réussite du projet. Elle s'exerce de deux manières : par la représentation au sein de la commission municipale ; par leur participation à la *djemma*, l'assemblée⁴⁶. Son président et ses membres sont dans un premier temps nommés. Pour chaque douar défini conformément au sénatus-consulte de 1863, elle constitue l'organe de représentation et de participation politique des populations européennes vivant dans les douars. L'éducation des populations colonisées passe également par le contact quotidien avec les Européens. Dans ces espaces ruraux, la proximité avec les colons et l'observation de leurs pratiques culturelles seraient propices à la diffusion de modes d'exploitation modernes mais aussi de la propriété privée. Ces attentes, définies dès 1868 par le ministre de la guerre Niel dans son rapport à l'Empereur, sont identiques en contexte civil et formulées régulièrement par les membres de l'administration.

Pourtant, elles sont aussi à l'origine de vives critiques qui remettent en question la pertinence de cette organisation. Les principaux détracteurs fustigent la crédibilité d'un dispositif qui mêle théoriquement tous les administrés, sans tenir compte de la profonde asymétrie qui caractérise le peuplement de la commune.

⁴⁵ Dans ce rapport, on la retrouve en effet dans chaque entité communale à l'exception de la commune de plein exercice qui constitue le point d'aboutissement du processus.

⁴⁶ Chaque douar-commune est doté d'une *djemma*, une assemblée qui représente ses habitants. Héritée d'un fonctionnement traditionnel, elle est en commune mixte une construction artificielle dont les membres sont nommés par la commission chargée de l'application du sénatus-consulte. Il faut attendre 1919 pour que les membres des *djemma* soient élus.

En 1897, alors que la plupart des communes mixtes ont été érigées, Alexandre de Peyre en propose une réforme⁴⁷. Sa critique très appuyée de l'institution se fonde sur l'impossibilité de parvenir à l'harmonie communale tant recherchée du fait des groupes aux intérêts opposés qui la composent : « Qu'est-ce qu'une commune, si ce n'est une agglomération d'intérêts communs ? Organiser et réunir dans une seule commune des territoires indigènes et des centres de colonisation, c'est associer, au mépris du fait et du droit, des intérêts contraires⁴⁸. » Nous retrouvons dans son argumentation l'essence même de la commune : l'intérêt commun. Selon l'auteur, son développement est incompatible avec les contraintes imposées aux seules populations colonisées. Le budget de la commune mixte, alimenté en grande partie par les Algériens, mais utilisé aux fins des centres de colonisation est selon lui en totale contradiction avec la constitution d'un intérêt collectif. Il va même au-delà de l'opposition colons-colonisés en considérant d'autres antagonismes :

« Il n'y a souvent pas beaucoup plus de communauté d'intérêts, dans une même commune mixte, entre deux douars éloignés l'un de l'autre, ou entre deux villages européens, qu'il y en a entre ces villages et ces douars. La commune mixte est plusieurs communes. Il faut donc séparer ces communes les unes des autres et rendre à chacune d'elle son individualité et son autonomie⁴⁹. »

Si les principes de la commune mixte semblent nier les antagonismes qui peuvent séparer les groupes, ils négligent aussi l'identité de chaque section à l'intérieur même de la circonscription. Chaque douar-commune investit d'une *djemaa* rassemble des habitants qui ont leurs intérêts propres, liés aux spécificités de leur cadre de vie, et il est de même pour chaque centre. Ainsi, après avoir critiqué le caractère asymétrique du peuplement, il remet en cause la pertinence du maillage territorial du fait de sa mixité mais aussi de son étendue. La commune mixte est pour lui « une fiction⁵⁰. »

Ce point de vue est relayé la même année par Charles Marchal, député d'Alger de 1898 à 1902, et farouche défenseur des intérêts des colons algériens. Dans un rapport au Conseil général d'Alger, citant Tocqueville, il défend lui aussi l'idéal communal et affirme son attachement à cet organe qui mène le peuple à son émancipation : « C'est dans la commune que réside la force des peuples libres. Les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science ; elles la mettent à la portée du peuple, elles lui en font goûter l'usage paisible et l'habituent à s'en servir⁵¹. » Néanmoins, il fustige la commune mixte et, comme Peyre, considère qu'elle « est une fiction. La fiction est dans les mots comme dans les idées qu'on serait tenté de placer sous ce vocable. (...) elle est la parodie d'une municipalité⁵² ». Nous sommes alors en 1897 et Marchal dénonce également le caractère prétendument transitoire de cette institution : « C'était un procédé transitoire qui a pris une fixité dangereuse. »

Le maintien de la commune mixte s'explique selon lui par les résistances du gouvernement général à accorder aux centres de colonisation le statut de commune de plein exercice. Quelle que soit la famille politique de ces détracteurs, les points de vue se rejoignent pour condamner cette institution, et les critiques convergent devant

⁴⁷ Alexandre de Peyre, *op. cit.*, 129 p.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 49

⁴⁹ *Ibid.*, p. 75.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 49.

⁵¹ Charles Marchal, *L'institution communale en Algérie. Rapport au conseil général d'Alger*, Alger, imprimerie Casabianca, 1897, p. 7.

⁵² *Idem.*

une construction administrative qui apparaît incompatible avec l'idéal communal rappelé par ces deux auteurs comme l'objectif à atteindre. Les critiques nombreuses et récurrentes ne suffisent pas à mettre un terme à cette institution. Nous les retrouverons néanmoins tout au long de l'histoire de cette institution.

Par ailleurs, la récente découverte du terrain algérien et des habitants, témoins parfois des dernières années d'existence de la commune mixte de La Calle, conforte l'idée d'une commune impossible, non seulement dans les modalités de sa conception, mais dans la longue durée de son existence, comme espace vécu⁵³. Plusieurs personnes originaires de la région, Algériennes ou Françaises aujourd'hui, m'ont accompagnée dans la découverte du territoire inscrit autrefois dans cette entité administrative. L'expression « commune mixte » n'a eu aucune résonance pour ceux-là même qui y ont passé parfois près de vingt ans de leur vie. Ils m'ont bien montré les bâtiments qui abritaient les services administratifs de la circonscription, mais c'était sans avoir une idée du territoire qui la définissait. Ils connaissaient pourtant les villages et les douars qui en constituaient les sections, mais ignoraient qu'ils faisaient partie d'un même ensemble.

Faut-il s'étonner de cette méconnaissance ? Au moment où la circonscription administrative disparaît, en janvier 1957, la plupart de mes interlocuteurs étaient adolescents et vivaient dans la commune de plein exercice. Pourtant, ce fait mérite que l'on y prête attention. Était-il courant d'ignorer l'organisation administrative de sa propre région ? Comment l'expliquer ? Cette commune était-elle trop vaste pour être connue ? Les quelques témoignages recueillis mettent en évidence une absence de représentation de ce territoire, et laissent entrevoir une sorte d'espace non vécu. Cette analyse prend corps au regard des sources. Les habitants de la commune mixte de La Calle ne nomment pas la commune mixte ; ils se disent de leur douar ou de leur village. « Commune mixte » est un terme de l'administration. Il est employé par le fonctionnaire qui la dirige et par ses personnels, par le gouverneur général et l'ensemble des autorités ; il figure sur les délibérations des commissions municipales, sous le tampon des secrétaires. Mais il est absent des nombreuses pétitions rédigées par les colons, de toute correspondance spontanée qui ne relève pas du rapport officiel ou du compte rendu. Ainsi, si les agents de l'État, politiques locaux issus du conseil municipal, du conseil général ou de responsables plus haut placés, ou autres députés et sénateurs, ce territoire est effectif, il ne revêt pas de réalité pour ceux qui sont censés le vivre de l'intérieur.

Six ans avant l'indépendance, le décret du 28 juin 1956 prévoit de mettre en œuvre la suppression des communes mixtes. Son application dure jusqu'en 1962. La reconstruction de la nouvelle nation passe ensuite par de nouvelles réformes communales qui ne rompent pas totalement avec les modalités de découpage du territoire français. La commune reste la référence, « la collectivité territoriale, économique, sociale et culturelle de base⁵⁴ ». Un nouveau découpage réorganise le jeune territoire algérien ; il conduit à réduire le nombre d'entités de 1578 à 632, dans une logique de rassemblement des moyens de gestion, considérés comme trop éparés. D'après Hubert Michel, cette recomposition ne rend pas plus compte des unités

⁵³ J'ai effectué un premier séjour en Algérie, à El Khala, en mai 2010, afin de visualiser mon terrain de recherche.

⁵⁴ Hubert Michel, « Les nouvelles institutions communales algériennes », *Revue de l'Occident musulman et de la Méditerranée*, n° 5, 1968, p. 99.

humaines que ne le faisait l'administration française, et « on est ainsi revenu, en quelque sorte, aux immenses communes mixtes de jadis que l'on avait démultipliées pour réduire la sous-administration des campagnes⁵⁵ ».

Le lien du découpage territorial au développement est ici l'argument majeur qui préside à la nouvelle configuration du pays. Il met en évidence un autre point commun entre les deux perceptions du territoire au moment de l'Algérie française et pendant la période post-coloniale : les aménageurs envisagent le territoire dans sa globalité et le réforment dans une logique de modernisation. L'administration française a conçu la morphologie de la commune comme un vecteur d'assimilation politique. L'évolution des attributions des *djemaa*, l'élection de leurs membres et la création des centres municipaux étaient considérés comme des avancées des droits politiques, décalées cependant par rapports aux attentes des Algériens. La commune algérienne est élaborée dans une logique de développement selon le modèle socialiste, qui constitue une autre forme de modernisation, selon d'autres normes. Dans tous les cas, le découpage de l'espace accompagne, voire précède, les pratiques politiques et sociales.

L'auteur

Christine Mussard est maître de conférences en histoire contemporaine à l'université d'Aix-Marseille, et rattachée au laboratoire IREMAM. Après une thèse consacrée à l'étude de la production d'une commune mixte, territoire singulier produit dans l'Algérie coloniale, elle poursuit ses recherches sur la fabrique et l'évolution des villages de colonisation dans l'Est algérien pendant toute la durée de la période coloniale. Ses principales publications sur ce thème sont : « Produire un centre de communication en commune mixte : décideurs et usagers en prise avec la création d'un territoire », dans V. Gueno et D. Guignard (dir.), *Les acteurs des transformations foncières de la Méditerranée au XIX^e siècle*, Paris, Karthala, Aix-en-Provence MMSH, 2013, p. 95-114 ; « Une « décolonisation » par défaut ? Le cas de Lacroix, centre de colonisation de la commune mixte de La Calle (1920-1950) », *French Colonial History*, vol. XIII, 2012, p. 55-73 ; « Du déni de citoyenneté au refus de propriété. L'administration locale et la question de l'accès à la terre des Algériens naturalisés dans les centres de colonisation », actes du colloque international sur le thème *Propriété et société en Algérie contemporaine : Quelles approches ?*, IREMAM, MMSH, Aix-en-Provence, 20 et 21 mai 2014 (à paraître).

Résumé

Dans l'Algérie française de la fin des années 1860, l'État est à la recherche d'une organisation administrative du territoire conquis. Plusieurs formes communales se développent et parmi elles, la commune mixte. Pour ses concepteurs, la création de cette entité a une visée singulière : étendre la colonisation dans l'intérieur du pays par l'accroissement du peuplement européen dans des villages ; favoriser le contact colons/colonisés et le développement d'une « éducation civique » de ces derniers. C'est donc une construction transitoire vers la commune de plein exercice, telle qu'elle existe en métropole.

Mots clés : commune mixte ; Algérie ; administration ; colonisation ; territoire.

⁵⁵ *Idem.*

Abstract

“Reinventing the Commune? Birth of the Mixed Commune, a Novel Administrative Structure in Colonial Algeria”

In French Algeria in the 1860s, the state sought an administrative organization for the conquered territory. Several communal forms were developed and, among them, that of the mixed commune. The creation of this entity served a particular purpose in the eyes of its designers: by increasing the European population in villages, it extended colonization into the country's interior. This, it was hoped, would encourage contact between colonists and the colonized and help spread “civic education” among the latter. The mixed commune thus represented a temporary structure meant to lay the groundwork for the establishment of full-fledged communes of the type found in metropolitan France.

Keywords : “commune mixte” ; Algeria ; Administration ; Settlement ; Territory.

Pour citer cet article : Christine Mussard, « Réinventer la commune ? Genèse de la commune mixte, une structure administrative inédite dans l'Algérie coloniale », *Histoire@Politique*, n° 27, septembre-décembre 2015, www.histoire-politique.fr