

# Les réformes constitutionnelles dans les pays arabes en transition

**Nathalie Bernard-Maugiron \***

UMR 201, Développement et Sociétés

Université Paris 1 / Institut d'Études du Développement Économique et Social (IEDES) et Institut de Recherche pour le Développement (IRD)

Au cours des deux années qui ont suivi les « printemps arabes », de nombreux États de la région se sont engagés dans un processus de révision de leur constitution, allant parfois jusqu'à élaborer un texte entièrement nouveau. Même les pays qui n'ont pas amorcé de processus de transition sont soumis à une pression souvent très insistante des mouvements d'opposition, qui les pousse à concéder – même symboliquement – une certaine ouverture politique. Le contraste avec le passé est fort, puisque si la quasi-totalité des pays arabes, à l'exception notoire de la Libye sous Kadhafi, s'étaient dotés d'une constitution ou d'une loi fondamentale, l'autoritarisme politique qui caractérisait l'ensemble de la région avait entraîné une inertie constitutionnelle qui n'avait guère été rompue que pour permettre à un président de briguer des mandats supplémentaires ou de modifier les règles de succession au pouvoir. Les transitions en cours se caractérisent par la dimension juridique et plus particulièrement constitutionnelle que les différents acteurs du jeu politique confèrent au changement politique. Partout, ainsi, les enjeux politiques se sont cristallisés autour de la référence constitutionnelle. Texte juridique contenant les principes fondamentaux sur lesquels repose l'ordre politique et juridique de l'État, la Constitution est devenue le symbole de tous les positionnements. Tentant d'infléchir le contenu des textes en cours d'élaboration ou de révision, les différentes forces

politiques en présence recourent à la norme juridique pour construire ou renforcer leur légitimité politique. La faculté d'introduire des dispositions conformes à l'idéologie et au concept de société des différents acteurs est tributaire du rapport de forces en présence. Parallèlement, le débat constitutionnel va passionner les populations qui ont renversé leur dirigeant, lesquelles s'en emparent à travers l'organisation de manifestations, débats publics, conférences, émissions à la radio, programmes télévisés ou longues analyses dans les journaux.

Le débat constitutionnel s'est organisé autour d'une aspiration commune des populations à une plus grande démocratie. Les points communs entre les demandes des protestataires étaient l'appel à une véritable séparation et à un équilibre des pouvoirs, à l'élargissement et à la garantie des libertés individuelles, à l'indépendance du judiciaire, à des élections libres ou à la lutte contre la corruption. Les monarchies semblent avoir mieux résisté que les républiques aux mouvements de protestation et de revendication. Peu d'entre elles ont été confrontées à des demandes de mise en place d'une monarchie constitutionnelle et moins encore d'une république, les manifestants se contentant le plus souvent de réclamer une diminution des pouvoirs du souverain au profit d'un éventuel Premier ministre et du renforcement du pouvoir législatif, jusque là dépourvus de tout réel pouvoir.

Si tous les États du monde arabe ont été confrontés aux mouvements révolutionnaires et aux appels à la réforme, l'ampleur des changements constitutionnels réalisés ou en cours est variable, et seuls certains d'entre eux ont engagé un véritable mouvement de réforme constitutionnelle. Certains l'ont fait suite à la chute du régime précédent et se sont lancés dans

\* La rédaction de cet article a été achevée en juillet 2013 (note de l'éditeur)

l'élaboration d'un texte nouveau (Tunisie, Égypte, Libye, Yémen). D'autres, prudents, ont préféré initier un processus de réforme pour désamorcer les risques de rupture politique (Maroc, Jordanie). La majorité, enfin, n'a concédé que des réformes de façade (ex. Oman, Qatar, Arabie saoudite, Bahreïn, Syrie, Algérie), la plupart des monarchies pétrolières profitant de leurs richesses pour acheter la paix sociale en redistribuant une partie auprès de leur population.

### **Processus révolutionnaires et changement de Constitution**

Suite à un processus révolutionnaire ayant entraîné la chute de leur président, certains pays ont choisi de rompre avec le régime précédent en abrogeant leur constitution et en s'engageant dans un processus de rédaction d'un nouveau texte constitutionnel. C'est le cas de l'Égypte et de la Tunisie, mais aussi de la Libye et du Yémen, qui suivent ou ont suivi des modalités différentes de rédaction de leur nouvelle Constitution.

#### *Des temporalités différentes*

L'Égypte est la plus avancée, puisqu'elle a déjà adopté et mis en œuvre sa nouvelle Constitution. La Tunisie a pris du retard dans l'élaboration de la sienne et l'adoption du texte est prévue maintenant pour fin 2013 au lieu d'octobre 2012. Quant à la Libye et au Yémen, qui ont eux-aussi renversé leur président, ils n'en sont encore qu'aux prémises du processus de rédaction. En Libye, une déclaration constitutionnelle adoptée en août 2011 par le Conseil national de transition prévoyait une période de transition au cours de laquelle une assemblée élue, le Congrès général national, nommerait un nouveau gouvernement et les membres d'une assemblée constituante. Le processus se conclurait par l'adoption par référendum de la constitution et la tenue d'élections législatives et présidentielles. En mars 2012, un amendement constitutionnel précisa que le congrès, une fois élu, nommerait une commission constituante de 60 membres, en respectant une parité entre les trois principales régions du pays (Tripolitaine, Cyrénaïque, Fezzan). Mais sous la pression de l'opposition, le Conseil national de transition décida le 5 juillet 2012, soit deux jours avant la tenue des élections législatives, de modifier à nouveau la déclaration constitutionnelle d'août 2011,

afin que la constituante ne soit plus nommée mais élue, selon des critères à fixer par le congrès, dans le respect du principe de représentation de toutes les composantes de la société libyenne dans sa diversité culturelle et linguistique. De plus, la constituante disposera d'un délai de 3 mois pour soumettre son projet. Après en avoir longuement débattu, le congrès décida le 6 février 2013 de ne pas amender à nouveau la déclaration constitutionnelle et de valider la nomination des membres de la constituante par l'organisation d'élections. Mais les différentes forces politiques en présence en son sein n'étant pas parvenues à se mettre d'accord quant au mode de scrutin, le congrès a désigné un comité de trois membres représentant les trois principales régions, qu'il a chargé de trouver un consensus.

Au Yémen, une conférence du dialogue national réunissant les différentes fractions politiques se réunit depuis le 18 mars 2013 sous les auspices des Nations unies pour élaborer une nouvelle constitution et préparer des élections législatives et présidentielles qui devraient se tenir en 2014. Le Yémen a demandé le soutien de la France pour l'aider dans le processus d'élaboration de sa nouvelle Constitution.

#### *Des similitudes dans la gestion de la phase de transition*

En Égypte, la Constitution de 1971 a été suspendue dès février 2011 par le conseil suprême des forces armées (CSFA) auquel le président Moubarak venait de transmettre ses pouvoirs, et elle n'a jamais été remise en vigueur. En Tunisie, la décision de suspendre la Constitution de 1959 n'est venue qu'en mars 2011, après qu'elle ait attribué de façon temporaire les pouvoirs présidentiels au président de la chambre des députés, comme elle le prévoyait en cas de vacance définitive de la présidence de la République. Puis elle fut définitivement abrogée en décembre 2011 par la loi constitutionnelle portant organisation provisoire des pouvoirs publics. Dans les deux pays, un texte provisoire a été adopté pour régler la période de transition. En Égypte, c'est l'armée qui a élaboré ce document, dans des conditions particulièrement obscures et chaotiques. Ainsi, après avoir pris le pouvoir dans la plus parfaite illégalité puisque d'après la Constitution de 1971 c'est le président de la chambre basse du parlement qui aurait dû assurer l'intérim du président et non le CSFA, ce dernier nomma un comité de révi-

sion et soumit le 19 mars 2011 à référendum une dizaine d'amendements constitutionnels, relatifs essentiellement aux processus électoraux, qui furent adoptés à une majorité écrasante de 77,2 %. Mais le 30 mars 2011, la Constitution de 1971, suspendue et qui venait d'être amendée, fut remplacée par une déclaration constitutionnelle proclamée par le CSFA, qui reprit une cinquantaine de dispositions de la constitution de 1971, en y incorporant les articles amendés qui venaient d'être adoptés par référendum. Or ce document, lui, ne fut pas soumis au peuple.

En Tunisie, la préparation d'un texte destiné à gérer la période de transition fut d'abord confiée en janvier 2011 à la commission supérieure de la réforme politique et de la transition démocratique, organe technique composé d'experts qui, renommée à partir de février 2011 « Instance supérieure pour la réalisation des objectifs de la révolution, de la réforme politique et de la transition démocratique », adopta en mars 2011 un décret-loi relatif à l'organisation provisoire des pouvoirs publics, destiné à régler la période de transition. Puis en décembre 2011, l'assemblée constituante remplaça ce texte par une loi constitutionnelle portant organisation provisoire des pouvoirs publics, surnommée « petite constitution », qui posa les principes d'organisation de la gestion politique de l'État pendant la période de transition.

En Égypte comme en Tunisie, l'opposition a tenté, en vain, de limiter les pouvoirs de la future constituante en faisant adopter un texte de nature « supra-constitutionnelle » contenant un certain nombre de garde-fous. En Égypte, l'armée, soutenue par les partis libéraux et de gauche, tenta ainsi à deux reprises, en juillet puis en novembre 2011, d'imposer une déclaration de principes, qui posait les lignes directrices pour la future constituante en proclamant notamment le caractère « civil » de l'État égyptien, la liberté religieuse, l'égalité entre l'homme et la femme et en garantissant un rôle important à l'armée. Mais devant les manifestations de protestation des partis islamistes, le CSFA fit marche arrière et retira son texte. En Tunisie, c'est l'Instance supérieure qui adopta un Pacte républicain le 1<sup>er</sup> juillet 2011, contenant un certain nombre de principes fondamentaux, comme l'article 1 de l'ancienne Constitution relatif à la place de l'islam, la séparation du politique et du religieux, la *liberté de conscience et de culte*, le principe d'égalité des citoyens, la préservation des acquis de la femme tunisienne dans le domaine du statut person-

nel ou la séparation entre les pouvoirs législatif et exécutif et l'indépendance du judiciaire (et interdisant toute forme de normalisation avec Israël). Mais ce texte n'ayant pas été adopté par référendum, la constituante estima qu'il n'avait pas de portée juridique contraignante et ne la liait pas.

#### *Des différences dans le processus d'élaboration de la nouvelle Constitution*

Égypte et Tunisie divergèrent ensuite quant aux séquences du processus de transition institutionnelle. Fallait-il changer d'abord les hommes ou les institutions ? La déclaration constitutionnelle égyptienne du 30 mars 2011 était particulièrement ambiguë sur ce point et son interprétation entraîna des conflits parfois violents entre les différentes forces en présence. Il fut finalement décidé d'organiser les législatives, puis les présidentielles, avant de nommer une constituante et d'élaborer la nouvelle Constitution. La Tunisie fit le choix intermédiaire de commencer par l'élaboration de la Constitution en élisant un Parlement et un président provisoires, chargés d'exercer le pouvoir jusqu'à l'adoption du nouveau texte constitutionnel et à l'organisation de nouvelles élections dans les six mois. Les deux pays choisirent cependant tous deux de confier l'élaboration de la Constitution à une assemblée composée de membres élus.

En Tunisie, les membres de la constituante furent élus au suffrage universel. Grâce au principe de parité, les femmes obtinrent environ un quart des sièges. En Égypte, les 100 membres de la constituante furent nommés par l'assemblée législative qui venait d'être élue, mais leur désignation donna lieu à de vifs débats, en raison là encore de l'ambiguïté de la déclaration constitutionnelle du 30 mars 2011. Une première assemblée constituante, à majorité islamiste, fut élue en mars 2012 mais déclarée inconstitutionnelle par le Conseil d'État un mois plus tard, parce que la moitié de ses membres avait été choisie au sein de l'Assemblée législative. La seconde constituante, nommée en juin 2012, comptait plus de 60 % d'islamistes et seulement 7 femmes. Plusieurs recours en inconstitutionnalité contre cette assemblée furent déposés devant la Haute Cour constitutionnelle, mais le président Morsi adopta un décret constitutionnel le 22 novembre 2012 interdisant au juge constitutionnel de les examiner. Alors que la Haute Cour avait décidé de ne pas tenir compte de cette injonction et de se réunir

quand même le 2 décembre 2012 pour se prononcer sur l'affaire, des manifestants islamistes encerclèrent le siège de cette juridiction, empêchant les juges de se réunir. La Cour protesta en dénonçant ces pressions « psychologiques et matérielles », et décida de se mettre en grève. Alors que le décret constitutionnel du 22 novembre avait également accordé à la constituante un délai supplémentaire de deux mois venus s'ajouter aux six mois initialement attribués, la Constitution fut finalement adoptée dans la précipitation le 30 novembre et soumise à référendum le 15 décembre 2012 et adoptée à une majorité d'environ 64 % pour un taux de participation de 33 %. Le processus d'élaboration fut tellement controversé qu'à peine la Constitution promulguée, un comité de révision était mis en place pour centraliser les propositions d'amendements à introduire dans le texte qui venait d'être voté. En juin 2013, la Haute Cour constitutionnelle déclara finalement inconstitutionnelle la loi sur la formation de l'Assemblée constituante, mais la validité de la nouvelle constitution ne fut pas remise en question par cette décision, du fait de son approbation par le peuple lors du référendum.

En Tunisie, l'assemblée constituante, qui devait en principe terminer ses travaux en un an, soit en octobre 2012, a pris beaucoup de retard. Cette différence de temporalité avec l'Égypte s'explique notamment par le fait que la constituante tunisienne a choisi de faire table rase du passé et d'élaborer un texte entièrement nouveau, alors que le constituant égyptien s'est fortement inspiré de la Constitution de 1971. Une autre raison à l'origine du retard est que la constituante tunisienne assume également les fonctions d'assemblée législative, et est donc chargée également de l'élaboration des textes de lois et de la supervision de l'action du gouvernement. La dernière version, présentée le 1<sup>er</sup> juin 2013, est loin de faire l'unanimité même au sein de la constituante, une soixantaine de ses membres ayant signé une déclaration exprimant leur opposition au projet. La « petite Constitution » prévoit que le projet sera soumis à référendum s'il ne parvient pas à réunir une majorité de deux-tiers au sein de la constituante.

#### *Controverses autour de la place de la religion et du statut de la femme*

La montée en puissance et l'arrivée au pouvoir de forces politiques à référent islamique sont évidem-

ment un trait particulièrement important du constitutionnalisme en Égypte et en Tunisie, puisque c'est la première fois que ces partis se voient offrir l'opportunité d'élaborer un texte constitutionnel et d'y inscrire leur vision de la société.

En Égypte, comme en Tunisie, les dispositions relatives à la place de la religion et au statut de la femme ont cristallisé les tensions tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la constituante, mettant en exergue l'absence de consensus au sein de ces sociétés sur la définition d'un socle de valeurs communes. Si, en Égypte, un consensus a cependant vu le jour pour conserver l'article 2 de la Constitution de 1971 faisant de l'islam la religion de l'État et de la charia islamique la source principale de la législation, en Tunisie la proposition d'Ennahda d'introduire une disposition similaire dans la nouvelle Constitution a entraîné une telle levée de boucliers que l'article a finalement été retiré en mars 2012. Le projet actuel conserve la formulation de la Constitution de 1959, selon lequel « *La Tunisie est un État libre, indépendant et souverain ; sa religion est l'islam, sa langue l'arabe et son régime la république* ». Mais si cet article a fait l'objet d'un consensus du fait notamment de son ambivalence (fait-il de l'islam la religion de l'État ou de la nation ?), l'opposition accuse Ennahda d'avoir trahi leur accord en introduisant un article selon lequel aucune révision constitutionnelle ne peut porter atteinte « à l'islam en tant que religion de l'État ».

En Égypte, de même, les partis d'opposition ont accusé les Frères musulmans d'avoir trahi le consensus général en introduisant, sous la pression des salafistes, un article 219 destiné à définir le concept de « principes de la charia islamique », qui mobilise des notions très techniques de la théologie et du droit musulman traditionnel, dont seuls quelques initiés sont en mesure de comprendre la signification exacte. Il définit les principes de la charia islamique comme étant les sources scripturaires de la charia, c'est-à-dire le Coran et la Sunna ; les principes du *'usul* et du *fiqh*, c'est-à-dire les grands principes qui se dégagent des travaux des spécialistes en science des sources du *fiqh* et des réponses données par les jurisconsultes ; ainsi que des sources reconnues par les écoles des gens de la Tradition et de la Communauté. En adoptant une interprétation très large du concept de « principes de la charia islamique », cet article vise à lier le législateur et à contrecarrer l'interprétation moderniste de l'article 2

qu'avait adoptée la Haute Cour constitutionnelle. Notons qu'en Libye, la proclamation constitutionnelle du 3 août 2011 a également fait de la charia la source principale de la législation.

L'Égypte a introduit dans sa Constitution une disposition relative au blasphème. Toute insulte et attaque envers les envoyés de Dieu est désormais interdite et il reviendra au législateur d'en préciser le concept et de déterminer la sanction. Une disposition analogue interdisant l'atteinte au sacré a finalement été retirée du projet de constitution en Tunisie.

Les dispositions relatives au statut de la femme ont également fait l'objet d'intenses polémiques dans les deux pays. En Égypte, l'assemblée constituante avait repris de la constitution de 1971 un article demandant à l'État d'assurer à la femme son égalité avec l'homme, sans préjudice des dispositions de la loi islamique. Devant les réactions de protestation des ONG féministes, la disposition fut finalement retirée. Un autre article, qui charge l'État d'assurer la compatibilité entre les devoirs de la femme envers sa famille et son travail, qui figurait lui-aussi dans la Constitution de 1971, a soulevé également de grandes inquiétudes mais n'a pas été retiré. En Tunisie, le brouillon de constitution d'août 2012 contenait un article selon lequel l'État devait assurer la protection des droits de la femme sous le principe de complémentarité avec l'homme au sein de la famille. Une forte mobilisation de l'opposition et des associations féministes est parvenue à obtenir le retrait de cette disposition du projet de constitution.

Le fait que les partis islamistes acceptent de se créer en partis politiques et de se présenter aux élections montre cependant qu'ils acceptent de se placer sur le terrain de la légitimité démocratique et constitutionnelle. Ils luttent pour remporter les élections et contrôler le processus d'élaboration des nouvelles normes et non pour réinstaurer un modèle de constitutionnalisme islamique où la loi ne pourrait être que l'expression de la volonté de Dieu, où les normes élaborées dans les mosquées seraient issues de la doctrine, où les pouvoirs seraient concentrés aux mains du « détenteur de l'autorité » et où le concept d'État serait inconnu. En Égypte et en Tunisie, c'est au sein de l'assemblée constituante, institution inconnue du droit islamique, que les partis de l'islam politique luttent pour faire adopter de nouveaux textes susceptibles de renforcer la valeur normative de la charia. Si leur programme et leurs discours sont loin d'être libéraux,

ils semblent toutefois accepter les règles du jeu démocratique et jusqu'à présent ne militent pas pour une subordination du politique au religieux.

Le projet de constitution tunisienne met également en place un régime mixte ou semi-présidentiel, mais dans lequel le président de la République perd une grande partie de ses pouvoirs au profit du Premier ministre.

### **Changements constitutionnels octroyés et réforme du système politique**

Face aux revendications populaires d'ouverture démocratique et aux risques de rupture politique menaçant les pouvoirs en place, d'autres pays du monde arabe ont réussi à désamorcer les mouvements de protestation en suivant des voies alternatives vers la transition démocratique. Ils ont ainsi réussi à éviter l'escalade révolutionnaire en octroyant des réformes, tout en conservant le contrôle du pouvoir. C'est le cas du Maroc et de la Jordanie, où peu après le début des manifestations, les souverains ont adopté des mesures de sauvegarde en modifiant leur Constitution. Ces réformes, d'ampleur variable, leur ont permis de consolider leur pouvoir en se préservant du sort réservé aux dirigeants tunisien et égyptien. Elles ont été octroyées par le souverain, qui a gardé le contrôle de l'entièreté du processus de révision. Si, en Jordanie, la réforme s'est limitée à introduire des amendements à la Constitution en vigueur, au Maroc un nouveau texte constitutionnel est venu remplacer la Constitution de 1996.

#### *Des réformes constitutionnelles octroyées par le souverain*

Tant au Maroc qu'en Jordanie, c'est le roi qui a pris l'initiative de la révision et a nommé de façon unilatérale les membres chargés de rédiger un avant-projet de texte, déterminant également les axes de la réforme. Au Maroc, c'est par un discours du 9 mars 2011 que le roi Mohamed VI a annoncé la mise en place d'une réforme constitutionnelle et a nommé une commission de réforme chargée d'élaborer un projet en étroite collaboration avec les partis politiques, les syndicats, les associations culturelles et scientifiques. Le 17 juin, le roi rendait publics les principaux détails du projet de constitution et un référendum était orga-

nisé le 1<sup>er</sup> juillet 2011. Véritable plébiscite pour le texte et pour le roi, le texte fut adopté avec plus de 98 % de oui, pour une participation de 72 %, et promulgué le 29 juillet 2011 par le roi.

En avril 2011, le roi de Jordanie annonça lui aussi la nomination d'une commission royale chargée de réviser la Constitution dans le but de rétablir un équilibre entre les pouvoirs, de permettre au Parlement de remplir son rôle législatif et de supervision de l'exécutif en toute indépendance et de renforcer l'indépendance du judiciaire. La commission rendit son rapport en août 2011 et un mois plus tard, les deux chambres adoptaient une quarantaine d'amendements constitutionnels.

### *Un renforcement de la démocratie*

Dans les deux pays, les pouvoirs du souverain ont été diminués au profit du gouvernement et du parlement. Au Maroc, le roi a fait des concessions importantes. C'est ainsi que la nouvelle Constitution lui impose pour la première fois de choisir le chef du gouvernement au sein du parti politique arrivé en tête des élections et qu'il ne préside plus les sessions ordinaires du conseil du gouvernement. Le chef du gouvernement obtient de nouvelles prérogatives, y compris le pouvoir de dissolution du Parlement qui appartenait auparavant exclusivement au roi, et son pouvoir de nomination à des fonctions civiles ou publiques est accru. La Constitution distingue désormais entre le roi chef de l'État et le roi chef religieux (commandeur des croyants). La notion de « sacralité » du monarque est remplacée par celle de « respect » qui lui est dû. De plus, la nouvelle Constitution renforce les pouvoirs du Parlement en élargissant le domaine de la loi, même si le gouvernement demeure le législateur de principe et continue à déterminer l'ordre du jour des assemblées parlementaires. Une cour constitutionnelle est créée pour remplacer le conseil constitutionnel.

En Jordanie, une cour constitutionnelle a également été créée, ainsi qu'une commission électorale indépendante. Certains pouvoirs du roi ont été diminués, en particulier son droit d'adopter des décrets-lois dans des circonstances exceptionnelles ou en cas d'absence du Parlement, et il ne peut plus repousser indéfiniment l'organisation des élections législatives. Les droits et libertés individuelles ont été renforcés et la torture interdite sous toutes ses formes.

### *Mais le roi reste au cœur des institutions*

Tant au Maroc qu'en Jordanie, il s'agit toutefois d'une démocratisation encadrée qui n'a pas touché au cœur des pouvoirs du roi. Le statut du monarque n'est pas vraiment affecté par le réaménagement des différentes institutions et il continue à occuper une place centrale dans le régime politique. Le roi reste le véritable détenteur du pouvoir, surtout en Jordanie, où il conserve des pouvoirs importants, y compris le droit de nommer le Premier ministre, sans être tenu de le choisir parmi le parti majoritaire. Au Maroc, le roi reste commandeur des croyants et demeure un acteur important du pouvoir exécutif. Le gouvernement voit certes ses attributions renforcées, mais il ne peut les exercer indépendamment du souverain. Dans les deux pays, le roi conserve la mainmise sur les différents leviers du pouvoir.

Si aucun des deux pays n'a mis en place une véritable monarchie constitutionnelle, où le roi règnerait sans gouverner, ils ont toutefois fait une plus grande place à l'opposition. La légitimité de la monarchie et la place du roi au cœur de l'édifice institutionnel n'y ont jamais été remises en question par les mouvements protestataires, qui demandaient certes une plus grande ouverture politique, mais dans le cadre du régime monarchique existant.

### **Ajustements constitutionnels de façade**

D'autres pays du monde arabe, enfin, ont procédé à des ajustements constitutionnels de façade, sans que cela ait une réelle portée démocratique ni que les pouvoirs du souverain ne soient entravés. Dans la plupart des cas, c'est le chef de l'État lui-même, sultan, émir ou roi, qui a octroyé les réformes, sans même nommer de comité chargé d'en élaborer la substance. Le sultan Qabous d'Oman a ainsi accordé en octobre 2011 des réformes en amendant la loi fondamentale du sultanat pour renforcer les pouvoirs du Parlement, qui devra désormais se voir communiquer les projets de loi par le conseil des ministres pour examen et révision avant de les transmettre au sultan, examinera le budget annuel et les projets de plans de développement et interviendra dans la procédure de choix du successeur au trône si la famille régnante ne parvient pas à se mettre d'accord. Le Bahreïn, après avoir tout d'abord refusé de faire toute concession politique et



répondu par la force armée en mars 2011 aux manifestants qui réclamaient une monarchie constitutionnelle, a fini par faire quelques concessions. Dans un discours à la nation en janvier 2012, le roi a appelé à une réforme constitutionnelle afin de rééquilibrer les pouvoirs en renforçant ceux du Parlement et « d'ouvrir de nouveaux horizons pour notre démocratie ». La chambre des représentants et le conseil consultatif ont élaboré les amendements requis, que le roi a promulgués en mai 2012. La chambre des représentants voit son pouvoir de supervision du gouvernement renforcé. Elle pourra ainsi poser des questions aux ministres et leur retirer sa confiance, auquel cas le conflit sera soumis au roi, qui choisira de destituer ou non le Premier ministre. L'assemblée pourra aussi décider la création d'une commission d'investigation. De plus, avant de la dissoudre, le roi devra désormais consulter le président de la chambre ainsi que ceux de l'assemblée consultative et de la Cour constitutionnelle, alors qu'auparavant seul le Premier ministre était consulté. Le gouvernement devra obtenir la confiance de la chambre des représentants sur son programme. Ce sera désormais le président de la chambre des représentants, et non plus le président de l'assemblée consultative, qui transmettra au Premier ministre pour adoption les propositions de loi sur lesquelles les deux chambres seront tombées d'accord. En août 2012, la Constitution fut à nouveau amendée pour autoriser les députés à interroger les ministres en plénière et non plus seulement en commission. Au Qatar, l'émir a annoncé en novembre 2011 que les élections législatives pour élire deux-tiers de l'assemblée consultative, prévues par la Constitution de 2003 et sans cesse reportées depuis lors, se tiendraient fin 2013.

Quant à l'Arabie saoudite et aux autres pays du Golfe, ils ont réussi à acheter la paix sociale par l'octroi d'avantages matériels financés grâce aux revenus du pétrole, lançant de nouveaux programmes d'aide sociale et de développement et procédant à des hausses de salaire pour diminuer la pression, sans faire de concession politique.

La Syrie, pourtant en pleine guerre civile, a procédé elle-aussi à des amendements constitutionnels. Fin 2011, le président Bachar el-Assad a ainsi pris l'initiative de nommer une commission constitutionnelle formée de loyalistes, chargée d'élaborer un nouveau texte. Le projet fut ensuite soumis à référendum en février 2012 alors que le pays était déchiré par la

guerre civile, et adopté officiellement à une majorité de 89 % pour un taux de participation de 57 %. Les amendements visaient notamment à instaurer le multipartisme en supprimant la disposition de la Constitution de 1950 qui faisait du Parti Baas le dirigeant de l'État et de la société et à limiter à deux mandats de sept ans l'exercice de la présidence (à compter de 2014), mais elles maintiennent les importantes prérogatives du chef de l'État.

Le président algérien s'est lui-aussi engagé à introduire des amendements à la Constitution pour renforcer la démocratie et à créer une commission constitutionnelle chargée de lui faire des propositions, mais cette promesse, faite en avril 2011 et répétée à plusieurs reprises depuis lors manquait de précisions et ne fixait pas de calendrier. Le 7 avril 2013, le président algérien a nommé les experts de la commission chargée d'élaborer un projet d'amendement de la Constitution. Les conclusions de la commission « seront ensuite soumises à la haute appréciation du président de la République » qui décidera de « la mouture finale du projet qui sera soumis, selon la nature et l'importance des amendements retenus, à la procédure de révision constitutionnelle appropriée ». L'absence du président pour raisons de santé depuis avril 2013 risque toutefois de remettre en question ce processus de réforme.

## Conclusion

Si la révision du texte constitutionnel peut permettre de réinstaurer un équilibre entre les pouvoirs, la réforme constitutionnelle n'est toutefois pas suffisante en soi. L'interprétation de la Constitution sera plus déterminante que sa simple lettre. Beaucoup de constitutions en vigueur avant les « printemps arabes » protégeaient sur le papier les droits de l'homme qui en pratique étaient entravés par des lois liberticides et étaient violés au quotidien. Les lois organiques, chargées de mettre en application les dispositions les plus fondamentales de la Constitution, vont permettre de déterminer si l'on se trouve réellement dans un processus de transition démocratique. En effet, les législations organisant la compétition et la vie politique peuvent être libérales ou restrictives. Les chefs de l'État peuvent ainsi veiller à contrôler les règles du jeu électoral pour éviter l'arrivée au pouvoir d'un parti

politique d'opposition qui posséderait à lui seul une majorité. Le choix du mode de scrutin, les conditions de candidature, le découpage des circonscriptions vont permettre à l'exécutif d'orienter la composition de l'assemblée parlementaire. C'est ainsi qu'en Jordanie et au Koweït, la plupart des partis d'opposition ont boycotté les dernières élections législatives, pour protester contre la réforme du mode de scrutin qu'ils estimaient les avoir privés d'un succès électoral assuré. La législation sur les partis politiques, en fixant les conditions et les modalités de la reconnaissance de nouveaux partis politiques, peut également permettre au pouvoir de choisir son opposition, en refusant de reconnaître les forces politiques qui pourraient menacer son pouvoir. En Tunisie ainsi, ce n'est qu'en mars 2012 qu'a été reconnu le premier parti salafiste. De même, la loi sur l'organisation du pouvoir judiciaire doit pouvoir offrir les meilleures garanties d'indépendance de la justice, et la législation sur les médias et sur la presse garantir un égal accès de tous aux médias. Au Maroc, la Constitution met en place une cour constitutionnelle, chargée de connaître des exceptions d'inconstitutionnalité des lois soulevées à l'occasion d'un procès devant les tribunaux ordinaires. Mais elle renvoie à une loi organique l'organisation concrète des conditions d'admissibilité des recours par la cour constitutionnelle. Tout dépendra donc du contenu plutôt libéral ou restrictif de ces critères d'admissibilité. De même, la façon dont seront mises en œuvre les dispositions à référence religieuse de la Constitution est fondamentale. Si la question religieuse a eu un poids très important dans les débats constitutionnels, l'influence réelle qu'exercera l'islam en tant que religion de l'État ou la charia en tant que source du droit dépendra de la façon dont seront interprétées et appliquées les normes constitutionnelles qui y font référence.

Inversement, certains pays ont modifié leurs lois politiques avant ou sans toucher au texte constitutionnel. Ainsi, si la Libye n'a pas encore adopté sa constitution, de nouvelles lois ont toutefois été adoptées dès la fin 2011 pour organiser les élections législatives, mettre en place une commission électorale indépendante ou supprimer la pénalisation de l'appartenance à un parti politique. Une loi sur les partis politiques a aussi été adoptée en avril 2012. De même, en Arabie saoudite, le roi a modifié unilatéralement en sep-

tembre 2011 la loi d'organisation du Conseil consultatif en décidant de réserver au moins 20 % des 150 sièges à des femmes. En application de cette révision, il a nommé en janvier 2013 trente femmes au Conseil consultatif. Il a également décidé que les femmes pourront voter et être candidates aux élections municipales à partir de 2015.

Si la Constitution est un outil du changement politique, elle reste un document essentiellement symbolique qui nécessite d'être mis en œuvre, tant par le législateur que par le juge constitutionnel. La création dans de nombreux États de véritables juridictions constitutionnelles est, à ce titre, un développement particulièrement important et un pas supplémentaire vers le renforcement du constitutionnalisme dans les pays de la région.

## Bibliographie

- BENDOUROU, Omar, « La nouvelle constitution marocaine du 29 juillet 2011 », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 91, p. 511-535, 2012/3.
- BERNARD-MAUGIRON, Nathalie, « Quelle Égypte dans la nouvelle Constitution ? », *Oasis Newsletter*, décembre 2012.
- BRAS, Jean-Philippe, « Le peuple est-il soluble dans la constitution ? Leçons tunisiennes », *L'année du Maghreb*, VIII, 2012, p. 103-119.
- DUPRET, Baudouin et FERRIÉ, Jean-Noël et OMARY, K., « Des réformes substantielles et conservatrices », *Revue Oasis* n° 15, juin 2012, p. 41-45.
- MADANI, Mohamed, MAGHRAOUI, Driss, ZERHOUNI, Saloua, *The 2011 Moroccan Constitution: A Critical Analysis*, IDEA, mai 2013 disponible à : [www.idea.int/publications/the\\_2011\\_moroccan\\_constitution/](http://www.idea.int/publications/the_2011_moroccan_constitution/)
- OTTAWAY, Marina et MUASHER, Marwan, *Arab Monarchies. Chance for Reform, Yet Unmet*, Carnegie Endowment for International Peace, Carnegie Papers, décembre 2011 disponible à [http://carnegieendowment.org/files/arab\\_monarchies1.pdf](http://carnegieendowment.org/files/arab_monarchies1.pdf)
- ÜLGEN, Sinan, BROWN, Nathan J., OTTAWAY, Marina, et SALEM, Paul, « Emerging Order in the Middle East », Carnegie Endowment for International Peace, *Policy Outlook*, mai 2012 disponible à [http://carnegieendowment.org/files/middle\\_east\\_order1.pdf](http://carnegieendowment.org/files/middle_east_order1.pdf)