



**DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES EXTERNES
DÉPARTEMENT THÉMATIQUE**



**ANALYSE
COMPARATIVE DES
PROCESSUS
CONSTITUTIONNELS EN
ÉGYPTE ET EN TUNISIE –
APERÇU DE LA
SITUATION EN LIBYE**

AFET

FR EN

2014





DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES EXTERNES DE L'UNION

DIRECTION B

DÉPARTEMENT THÉMATIQUE

ANALYSE APPROFONDIE

**ANALYSE COMPARATIVE DES PROCESSUS
CONSTITUTIONNELS EN ÉGYPTE ET EN TUNISIE –
ENSEIGNEMENTS TIRÉS -
APERÇU DE LA SITUATION CONSTITUTIONNELLE EN LIBYE**

Résumé

Bien que promulguées à la même époque et à la suite de mouvements révolutionnaires très similaires, les Constitutions égyptienne et tunisienne de 2014 diffèrent tant sur le fond que sur la forme. L'Égypte est revenue aux structures de la Constitution de 1971 et connaîtra assurément un nouveau rétablissement du présidentielisme autoritaire. Les forces armées continuent de jouer un rôle d'arrière-plan dominant dans la vie politique et constitutionnelle du pays. La Tunisie semble de son côté avoir adopté un nouveau paradigme constitutionnel fondé sur une approche moderne de la protection des droits humains et sur un cadre institutionnel équilibré qui prévoit un équilibre du pouvoir entre les trois branches du gouvernement.

En Libye, le manque de sécurité, l'absence d'institutions d'État performantes, la fragmentation sociétale et la répartition inégale des richesses naturelles relèguent à l'arrière-plan le processus de rédaction de la Constitution. Si la réconciliation nationale constitue une condition préalable essentielle à une transition politique et constitutionnelle réussie, le processus s'est à ce jour avéré extrêmement ardu. Des signes montrent toutefois que les parties prenantes libyennes tentent de parvenir à un consensus sur des aspects importants du processus. Fondée sur un cadre fédéral, la Constitution de 1951 offre le meilleur cadre conceptuel pour l'Assemblée constituante récemment élue. À la différence de l'Égypte et de la Tunisie, la Libye pourrait opter pour une forme de gouvernement parlementaire plutôt que pour un régime semi-présidentiel.

Cette analyse approfondie a été demandée par la commission des affaires étrangères du Parlement européen.

AUTEUR:

Jörg FEDTKE, professeur de droit comparatif et international à la faculté de droit de l'université de Tulane, Nouvelle-Orléans (Louisiane), États-Unis

ADMINISTRATEUR RESPONSABLE:

Pekka HAKALA
Direction générale des politiques externes de l'Union
Département thématique
WIB 06 M 71
60, rue Wiertz
B-1047 Bruxelles

Assistance rédactionnelle: Agnieszka PUNZET

VERSIONS LINGUISTIQUES

Original: EN

Traduction: FR

À PROPOS DE L'ÉDITEUR

Date de clôture de rédaction: 15 avril 2014.

© Union européenne, 2014

Imprimé en Belgique

ISBN: 978-92-823-5751-4

Doi: 10.2861/63747

Cette note d'information est disponible sur l'internet à l'adresse:

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies.do?language=EN>.

Les personnes dans l'impossibilité de télécharger les informations qu'elles souhaitent obtenir peuvent en demander une copie papier par courrier électronique: poldep-expo@europarl.europa.eu.

CLAUSE DE NON-RESPONSABILITÉ

Les opinions exprimées dans ce document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen.

Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable de l'éditeur, et transmission d'un exemplaire à celui-ci.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION — PORTÉE DE CETTE ÉTUDE	4
SYNTHÈSE	4
PREMIÈRE PARTIE — ÉGYPTTE ET TUNISIE	5
1. PROCESSUS	5
1.1 ÉGYPTTE	5
1.2 TUNISIE	7
2. ÉQUILIBRE INSTITUTIONNEL	8
2.1 ÉGYPTTE	8
2.2 TUNISIE	10
3. DÉMOCRATIE ET PROTECTION DES DROITS HUMAINS	12
3.1 ÉGYPTTE	12
3.2 TUNISIE	15
4. CONCLUSIONS	17
DEUXIÈME PARTIE — LIBYE	20
5. SITUATION ACTUELLE	20
5.1 CONTEXTE	20
5.2 ÉVOLUTION CONSTITUTIONNELLE DEPUIS LA CHUTE DE KADHAFI	21
6. OPTIONS CONSTITUTIONNELLES	23
6.1 OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES	23
6.2 CHOIX INSTITUTIONNELS	23

INTRODUCTION — PORTÉE DE CETTE ÉTUDE

La première partie de cette étude ad hoc analyse brièvement les éléments essentiels des Constitutions égyptienne et tunisienne récemment promulguées. Elle se concentre sur le caractère ouvert et inclusif du processus durant les phases de rédaction, de consultation et de ratification, en évaluant l'équilibre institutionnel et les garanties apportées aux valeurs démocratiques et aux libertés et droits fondamentaux dans les deux pays.

La deuxième partie donne un aperçu de la situation actuelle en Libye et présente les options probables quant à un futur règlement permanent à la lumière de l'histoire constitutionnelle du pays et des réalités politiques, ethniques et socio-économiques contemporaines. Les expériences récentes des autres régimes de la région seront également évoquées quand ce sera nécessaire.

Précisons que cette analyse n'a qu'une portée limitée, sachant qu'elle ne peut excéder 20 pages. Une seconde mise en garde s'impose, en raison de la volatilité de la situation politique dans les trois pays examinés. Enfin, il convient de garder à l'esprit que les nouveaux règlements constitutionnels en Tunisie et en Égypte ont été promulgués il y a moins de trois mois ⁽¹⁾ et qu'ils ne sont pas encore pleinement opérationnels à l'heure où nous écrivons ces lignes. Ces facteurs rendent difficile toute prédiction et comparaison précises s'agissant de savoir comment les dispositions particulières et les approches constitutionnelles générales seront mises en œuvre dans la pratique politique de tous les jours et quels développements elles connaîtront.

SYNTHÈSE

Bien que promulguées à la même époque et à la suite de mouvements révolutionnaires très similaires, les Constitutions égyptienne et tunisienne de 2014 ne pourraient être plus différentes, tant sur le fond que sur la forme. L'Égypte est dans une large mesure revenue aux structures de la Constitution de 1971 et connaîtra assurément un nouveau rétablissement du présidentialisme autoritaire qui a scellé le destin du pays pendant de si longues décennies. Les forces armées continuent de jouer un rôle d'arrière-plan dominant dans la vie politique et constitutionnelle du pays. La Tunisie semble quant à elle avoir adopté un nouveau paradigme constitutionnel fondé sur une approche moderne de la protection des droits humains et sur un cadre institutionnel équilibré qui prévoit un équilibre du pouvoir entre les trois branches du gouvernement. Si la promotion du pluralisme politique et l'alternance pacifique du pouvoir, qui sont des objectifs déclarés dans les deux pays, sont à portée de main en Tunisie, elles ne représentent qu'une perspective lointaine en Égypte.

En Libye, le manque de sécurité, l'absence d'institutions d'État performantes, la fragmentation sociétale et la répartition inégale des richesses naturelles relèguent à l'arrière-plan le processus de rédaction de la Constitution. Si la réconciliation nationale constitue une condition préalable essentielle à une transition politique et constitutionnelle réussie, le processus s'est à ce jour avéré extrêmement ardu. Des signes montrent toutefois que les parties prenantes libyennes tentent de parvenir à un consensus sur des aspects importants du processus, comme la composition de l'organe qui sera chargé de la rédaction de la nouvelle Constitution, et le temps qui sera imparti à cet exercice. Fondée sur un cadre fédéral, la Constitution de 1951 offre le meilleur cadre conceptuel pour l'Assemblée constituante récemment élue. À la différence de l'Égypte et de la Tunisie, la Libye pourrait opter pour une forme de gouvernement parlementaire plutôt que pour un régime semi-présidentiel.

¹ 14/15 janvier 2014 (Égypte) et 26 janvier 2014 (Tunisie).

PREMIÈRE PARTIE — ÉGYPTÉ ET TUNISIE

1. PROCESSUS

1.1 Égypte

La chronologie de la transition en Égypte est bien connue. La Constitution de 2012, approuvée par référendum et promulguée par le président Mohamed Morsi en décembre de la même année, a été suspendue par le Conseil suprême des forces armées (CSFA) en juillet 2013 ⁽²⁾ et remplacée par une déclaration constitutionnelle exposant les modalités d'un processus destiné à modifier la Constitution de 2012 et régissant la gouvernance du pays durant la période intérimaire ⁽³⁾. Parmi les étapes essentielles du processus de rédaction figurait la formation d'une commission d'experts (ladite C10) par le président par intérim Adli Mansour, qui avait la tâche de proposer des amendements à la Constitution de 2012 et était composée de six juges et de quatre professeurs de droit de l'université du Caire ⁽⁴⁾. Une commission constitutionnelle composée de 50 membres, représentant "toutes les catégories des diversités sociétales et démographiques, en particulier les partis, les intellectuels, les travailleurs, les agriculteurs, les membres des syndicats et des unions qualitatives, les conseils nationaux, al-Azhar, les églises, les forces armées, la police et des personnalités publiques, dont au moins 10 représentants de la jeunesse et des femmes" (ladite commission C50), a par la suite été invitée à rédiger des amendements précis à la Constitution de 2012 à la lumière des recommandations formulées par la commission C10 ⁽⁵⁾. Les membres de la commission C50 ont été nommés par le président par intérim Mansour le 1^{er} septembre 2013 ⁽⁶⁾. Les comptes rendus des travaux de la commission C50 permettent de penser que ses membres les plus jeunes ont été relégués au second plan durant les délibérations. Les femmes étaient sous-représentées. Représentées pourtant par un seul membre, les forces armées ont en revanche exercé une profonde influence sur l'ensemble du processus de rédaction. L'information du public, bien que prévue à l'article 2 de la décision 570 de 2013 et dans le règlement de la commission C50 ⁽⁷⁾, a été limitée. Le projet de texte a été soumis à référendum les 14 et 15 janvier 2014.

Le nouveau cadre constitutionnel a été négocié et promulgué dans un laps de temps très court et le processus a été suivi de très près par le public. De nombreux observateurs locaux affirment que des délais moins serrés n'auraient pas changé grand-chose à l'issue du processus, que des experts techniques auraient pu écrire une nouvelle Constitution en quelques jours, et que l'avenir de l'Égypte dépend moins des modalités d'un document juridique que de la résolution des profonds conflits religieux, sociaux, économiques et politiques qui accablent le pays. C'est vrai jusqu'à un certain point. Le référendum de janvier 2014 portait sur ladite "feuille de route" arrêtée par les forces armées, et avec elle sur la trajectoire politique générale du pays, plutôt que sur les subtilités d'un nouveau règlement constitutionnel. Il se peut que de nombreux Égyptiens n'aient même pas lu le projet de texte qu'ils étaient invités à accepter ou à rejeter, dans l'espoir que le pays renoue enfin avec la stabilité politique et la relance économique, indépendamment des mérites ou des lacunes des nouvelles modalités constitutionnelles adoptées à une écrasante majorité: 98,13 % des votants ont marqué leur accord au projet de texte qui leur était présenté. La participation (38,59 %) a toutefois été plutôt faible, malgré les

² Déclaration du 4 juillet 2013.

³ Déclaration constitutionnelle du 8 juillet 2013.

⁴ Article 28 de la déclaration constitutionnelle du 8 juillet 2013; décision présidentielle n° 489 du 21 juillet 2013.

⁵ Article 29 de la déclaration constitutionnelle du 8 juillet 2013.

⁶ Décision présidentielle n° 570 du 1^{er} septembre 2013.

⁷ Commission des cinquante, décret n° 4 du président de la commission du 11 septembre 2013.

intenses efforts institutionnels en faveur de la proposition. Si des positions critiques ont été entendues en public, elles ont généralement été noyées dans la vaste campagne du "oui" qui a dominé les rues et les médias publics.

Si l'accent généralisé placé sur la *realpolitik* est compréhensible au vu de la situation tendue sur le plan de la sécurité et du très sérieux ralentissement économique du pays, ce point de vue sous-estime l'importance de ce qui a peut-être été le tournant constitutionnel le plus captivant qu'ait connu l'Égypte depuis des décennies et ne prête pas suffisamment attention au potentiel de transformation induit par une Constitution qui bénéficie de l'appui de l'État de droit. D'autres mesures auraient pu être prises pour renforcer l'application des droits humains et des libertés à ce stade, même dans les circonstances politiques actuelles difficiles de l'Égypte, ou encore pour encourager le développement d'une culture politique dynamique et ouverte à tous ainsi qu'un gouvernement plus transparent et responsable. La nouvelle exclusion des Frères musulmans et les poursuites pénales intentées à l'encontre de leurs dirigeants jettent une ombre funeste sur les perspectives de transition pacifique à long terme, tandis que les acteurs conservateurs, tels que le pouvoir judiciaire et les forces armées, ont fait en sorte que la Constitution de 2014 ménage leurs intérêts très particuliers.

Il s'agit d'une évolution regrettable, sachant que la tradition juridique de l'Égypte aurait fourni un cadre rendant possible un changement plus profond. Les Constitutions sont communément perçues comme la loi suprême d'un pays, appliquée même à l'encontre de ceux qui exercent le pouvoir exécutif ou législatif. Cela vaut également pour l'Égypte, dans une certaine mesure. La Cour Suprême Constitutionnelle (CSC) a, à diverses reprises, invalidé des lois et des décisions d'autres institutions sur la base de son interprétation des Constitutions de 1971 et 2012 ⁽⁸⁾. Pourtant souvent controversés sur le plan politique, ces arrêts ont été respectés et appliqués par les autres branches du gouvernement. Rien n'indique que cela ne continuera pas sous la Constitution de 2014. Faute de changement de régime *révolutionnaire* qu'aucun document n'est en mesure de supporter, la tradition égyptienne de constitutionnalisme suggère donc que les modalités de la Constitution de 2014 compteront bel et bien, tant au niveau de l'exercice licite du pouvoir que de la résolution des litiges politiques. La hâte dans laquelle le processus de rédaction a été assuré a peut-être ainsi gâché une occasion rêvée d'adopter un modèle constitutionnel différent, et risque même d'avoir créé de graves problèmes *inédits* qu'il faudra probablement régler dans un avenir proche.

Un autre point à souligner est que la Constitution de 2014 n'a jamais été censée être un nouveau règlement. La commission C50 avait uniquement pour tâche de *modifier* la Constitution de 2012 qui avait été *suspendue*. En raison de cette volonté de continuité constitutionnelle, et compte tenu du manque de temps, de possibilités, et peut-être d'intérêt pour procéder à un examen approfondi des approches constitutionnelles alternatives, une bonne partie du contenu concret du "nouveau" règlement est en fait le reflet fidèle des dispositions essentielles des deux Constitutions précédentes de l'Égypte. Il est peu probable qu'un changement de régime plus profond puisse advenir sur cette base.

En réponse à ces critiques, certains observateurs, dont des membres de la commission C50, ont avancé que le processus de rédaction n'était pas terminé et que la Constitution de 2014 peut être, et sera, encore modifiée en vue d'améliorer le système. Il n'est toutefois guère probable que cela se produise dans un avenir proche. La difficulté et le coût du processus de modification, couplés à la traditionnelle absence de changement constitutionnel en Égypte, permettent de penser que le texte actuel restera inchangé pour quelque temps encore, même si de graves lacunes émergent. Le désir de stabilité politique et de relance économique de nombreux citoyens et, plus déterminant encore, les intérêts des parties prenantes qui ont pu s'assurer une influence considérable sous la Constitution de 2014, sont

⁸ Voir, par exemple, la décision n° 37 de la CSC du 19 mai 1990, JO du 3 juin 1990, CSC 4: 256-293 (sur la loi électorale).

autant de facteurs supplémentaires qui rendent peu probable une nouvelle réforme dans un avenir proche.

1.2 Tunisie

La Tunisie semble en revanche avoir conclu un arrangement bien plus participatif avec le règlement adopté le 27 janvier 2014. Cette issue était tout sauf certaine lorsque le processus de rédaction a commencé à prendre forme avec le décret-loi n° 14 de 2011, publié le 23 mars 2011 en tant que statut organisationnel provisoire ⁽⁹⁾, et avec l'élection d'une Assemblée nationale constituante (ANC), fin 2011. Un autre ensemble d'arrangements constitutionnels intérimaires a été adopté en décembre 2011 par l'ANC après une forte controverse (la dénommée "petite Constitution") et complété par le règlement de l'ANC qui incluait des dispositions relatives à la transparence et à l'accessibilité du processus de rédaction ⁽¹⁰⁾. Pendant longtemps, les négociations ont été éclipsées par le pourcentage de voix que les partis représentés à l'ANC avaient obtenu lors des élections de mars 2011. Les acteurs politiques estimaient que le succès électoral justifiait une certaine influence sur les contours du futur règlement. La commission conjointe pour la coopération et la rédaction, en particulier, n'a pas exercé la fonction médiatrice qu'on attendait d'elle et a été plus un obstacle qu'un outil pour sortir de l'impasse politique dans laquelle on s'était enfoncé sur de nombreux points, souvent de détail. Ces difficultés ont été exacerbées par l'absence d'une vision plus large de l'avenir constitutionnel de la Tunisie et par le soutien rédactionnel technique limité dont l'ANC a bénéficié tout au long du processus. Les idées nouvelles ou les alternatives aux positions rigides n'ont pu gagner du terrain que grâce aux intenses efforts de persuasion déployés par certaines organisations et personnalités évoluant en dehors du processus formel, lequel était accessible aux représentants des médias mais moins ouvert aux organisations de la société civile. L'expérience internationale a toutefois été prise en considération en dépit de ces difficultés et a eu un impact considérable sur le système de protection des droits humains et des droits des minorités à l'Assemblée des représentants. Bien que prévus dans le règlement, les efforts d'information du public par les membres de l'ANC ont été limités.

Si Ennahda, le plus grand mouvement islamiste et la force principale du gouvernement de coalition au pouvoir, a fait, durant la première phase du processus, des concessions considérables concernant le rôle que l'islam doit à leurs yeux jouer sur la scène juridique et sociétale, il a fallu qu'une coalition réunissant les syndicats ⁽¹¹⁾, l'ordre des avocats, et la ligue tunisienne des droits de l'homme (ledit "quartet") injecte en fin de compte l'esprit de compromis nécessaire dans le processus et permette à un dialogue plus fécond de s'engager entre les parties en présence, à partir de la fin du mois de septembre 2013. La chute des Frères musulmans en Égypte a sans aucun doute pesé dans la décision d'Ennahda de rechercher un compromis avec l'opposition et de faire avancer le processus.

La nouvelle approche reposait principalement sur les modifications apportées au règlement de l'ANC, y compris la création d'une commission des consensus dans laquelle les partis politiques se voyaient accorder une influence égale, indépendamment de leur score aux élections de 2012, de même que sur un remaniement du gouvernement intérimaire et une révision de la future loi électorale du pays. Les conditions équitables dont ont bénéficié à la fois les islamistes conservateurs et les forces les plus libérales et laïques du pays, couplées à un climat de paix relative dans les rues, a finalement produit des résultats tangibles malgré plusieurs reculs sans grande gravité qui ont toutefois continué de perturber le processus politique. La Constitution de 2014, parfois décrite comme la Constitution de la Deuxième République, a été adoptée par une forte majorité (200 voix pour sur 217) à l'ANC.

⁹ Décret-loi n° 14 du 23 mars 2011 relatif à l'organisation provisoire des pouvoirs publics.

¹⁰ Règlements de l'ANC du 20 janvier 2012.

¹¹ L'union tunisienne de l'industrie, du commerce et de l'artisanat et l'union générale tunisienne du travail.

2. ÉQUILIBRE INSTITUTIONNEL

2.1 Égypte

Si la commission C50 n'a pas rétabli le cadre institutionnel de la Constitution de 1971, on remarque cependant un retour marqué à un pouvoir exécutif plus fort, confié principalement au président de la République, lequel est élu au suffrage populaire direct et continuera certainement de jouir d'une immense influence politique, compte tenu de la tradition égyptienne de présidentialisme autoritaire.

Le président exerce un certain nombre de fonctions régaliennes, mais c'est souvent en collaboration avec son cabinet ou sous réserve de l'approbation de la Chambre des représentants. Le président est, entre autres, chef de l'État et chef du pouvoir exécutif; il peut renvoyer le gouvernement s'il est soutenu par la majorité de la Chambre des représentants; il préside les réunions du cabinet; il détermine et supervise, conjointement avec le cabinet, la mise en œuvre de la politique générale de l'État; il représente l'Égypte dans ses relations extérieures; il est le commandant suprême des forces armées et (après consultation du Conseil national de la défense et approbation d'une majorité des deux tiers à la Chambre des représentants) il déclare la guerre et envoie les forces armées combattre dans le cadre des missions internationales; il peut (après consultation du cabinet) demander à la Chambre des représentants d'approuver l'état d'urgence, et il peut convoquer en urgence la Chambre des représentants et prendre des décrets ayant force de loi pour les questions urgentes, si la Chambre des représentants n'est pas réunie. Le président peut également demander la tenue de référendums, dispose d'un droit de veto en matière législative, et nomme 5 % des membres de la Chambre des représentants. Le Premier ministre et le cabinet auront un rôle moins important à jouer, à moins que le président ne soit contraint de choisir un Premier ministre dans le parti ou la coalition majoritaire à la Chambre des représentants. Cette situation peut entraîner la division de l'exécutif ⁽¹²⁾. Le président conserve toutefois une influence majeure même dans ces conditions et nomme (en consultation avec le Premier ministre) les ministres de la défense, de l'intérieur, des affaires étrangères, et de la justice.

La Chambre des représentants est l'organe législatif principal. Limités aux mesures urgentes, les décrets présidentiels sont soumis à des limites procédurales qui peuvent être significatives, tandis que les arrêtés publiés par le Premier ministre ne devraient l'être que pour garantir la mise en application des lois. Dans le futur, la Chambre pourrait avoir à délimiter plus clairement l'autorité réglementaire de la branche exécutive dans sa propre législation afin d'atteindre réellement cet équilibre institutionnel qui avait déjà été envisagé par les Constitutions de 1971 et 2012. Plus importante pour le statut de la Chambre est toutefois la protection dont elle jouit contre sa dissolution par le président. Si les garanties matérielles sont faibles et reflètent la Constitution de 1971, la dissolution ne sera possible que sur la base d'un référendum. Cette approche conserve la solution adoptée par la Constitution de 2012. Une autre disposition qui renforce le parlement est son pouvoir de retirer sa confiance non seulement au Premier ministre mais également au président. Cette révocation ne se tentera pas sans risques. Pour aboutir, la décision de la Chambre devra être confirmée par référendum. La Chambre s'expose ainsi à la dissolution si la majorité des votants se range du côté du président. Fait intéressant, il n'en va pas de même si le président tente de dissoudre la Chambre. Enfin, l'approbation de la Chambre est requise pour un certain nombre d'autres décisions importantes telles que la ratification des traités internationaux, les déclarations de guerre, et le déploiement des troupes au-delà des frontières égyptiennes, ou encore la proclamation de l'état d'urgence.

La Constitution de 2014 confère une position forte au pouvoir judiciaire. L'indépendance judiciaire est accentuée tout au long du texte. La CSC (Cour Suprême Constitutionnelle), en particulier, est bien

¹² Semblable au système français de *cohabitation*.

protégée des autres pouvoirs puisqu'elle sélectionne elle-même ses membres. La Constitution de 2014 ne détermine même pas la taille de la Cour. La CSC dispose également d'un budget indépendant, qui fait l'objet d'un examen législatif mais ne figure que sous la forme d'un montant unique dans le budget général de l'État. Ces modalités inhabituelles reflètent l'influence que les magistrats ont été en mesure d'exercer sur le processus de rédaction.

Les forces armées constituent la quatrième composante décisive des infrastructures institutionnelles contemporaines de l'Égypte. Le préambule souligne avec force leur importance. Il s'agit clairement d'une tentative de légitimer rétrospectivement le rôle décisif mais controversé que les forces armées ont joué dans la chute de Moubarak et de Morsi, de même que l'influence considérable qu'elles ont pu conserver sous la Constitution de 2014.

Le ministre de la défense, commandant en chef, est choisi dans les rangs du corps des officiers et sa nomination nécessitera l'approbation du CSFA durant les huit premières années qui suivent la promulgation de la Constitution de 2014. C'est remarquable, compte tenu de l'engagement vis-à-vis d'un gouvernement *civil* figurant dans le préambule, et il faut souligner fait que le CSFA joue un rôle constitutionnel influent *sans* qu'il soit lui-même régi par la Constitution de 2014 ⁽¹³⁾. Cela suggère que le commandement suprême compte conserver son statut extraconstitutionnel sous le nouveau régime.

Le budget des forces armées est arrêté par le Conseil national de la défense, un organe avant tout exécutif et qui fait partie des forces armées. Les dépenses militaires seront indiquées par un montant unique dans le budget général de l'État. Bien qu'impliquée dans cette procédure par l'intermédiaire du président de la Chambre et des présidents de la commission de la planification et de la budgétisation et de la commission de la défense et de la sécurité nationale, la Chambre des représentants ne sera probablement pas en position de débattre des dépenses militaires de manière significative.

Enfin, le tribunal militaire jouit d'une autorité considérable et très contestable sur les civils, ainsi que d'une compétence exclusive pour tous les délits impliquant les forces armées ou le service de renseignement général qui auraient été commis dans l'exercice de leurs fonctions. Autrement dit, les forces armées elles-mêmes contrôlent toutes les attaques portées à l'encontre de la légalité des actions menées par le personnel des services militaires et de renseignement.

En résumé, le nouveau cadre institutionnel égyptien se caractérise par un régime semi-présidentiel dans lequel le président exerce des pouvoirs considérables et domine, dans des circonstances normales, le pouvoir exécutif, mais dans lequel la Chambre des représentants conserve une influence importante. L'exercice de cette autorité, et avec lui l'obtention d'une certaine forme d'équilibre institutionnel entre pouvoir exécutif et pouvoir législatif, dépendra du développement d'une culture politique ouverte et critique à la Chambre. Le régime est toutefois déséquilibré par l'influence et l'indépendance extraordinaires du pouvoir judiciaire et, surtout, par le statut largement extraconstitutionnel des forces armées. L'une des plus belles occasions de mettre en place un changement de régime plus significatif et pourtant graduel a peut-être été manquée à l'égard des droits des partis minoritaires au parlement, qui ne sont pas exposés en détail. Il s'agit de l'une des différences les plus importantes entre l'Égypte et le nouveau régime en place en Tunisie.

L'administration locale n'a bénéficié que d'une attention limitée dans les débats relatifs à la Constitution de 2014. Le régime d'administration municipale existant devrait rester en place pour une période transitoire n'excédant pas cinq ans. Le texte ne fournit pourtant guère de détails sur le système appelé à remplacer les structures actuelles, sachant que ces dispositions devront pour la plupart être réglementées en détail dans la loi. La Constitution de 2014 exprime *bel et bien* un engagement de *principe* de transférer les ressources administratives, financières et économiques du centre vers les

¹³ À l'inverse du Conseil suprême de la police, son homologue fonctionnel.

unités administratives locales. Ce transfert devrait aller de pair avec une plus grande autonomie locale dans la gestion des équipements collectifs. Il s'agirait plutôt d'une décentralisation administrative que d'une délégation des pouvoirs d'un État très centralisé vers des unités locales politiquement plus autonomes. Les compétences des conseils locaux resteront très limitées. Ils seront entre autres en mesure de suivre l'exécution des plans de développement et de contrôler les agissements des autorités exécutives, mais n'exerceront pas de fonctions législatives. La démocratie locale existera plus dans la forme que dans le fond, ce qui est décevant, tant pour les exigences des révolutionnaires qu'en ce qui concerne les perspectives de services publics de meilleure qualité au niveau local.

2.2 Tunisie

Le régime mis en place par la Constitution de 2014 est à nouveau une forme de gouvernement semi-présidentielle. L'équilibre institutionnel entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif et la relation entre le président de la République et le Premier ministre ⁽¹⁴⁾ diffèrent toutefois notablement des dispositions prises en Égypte, de même que certains aspects importants de l'équilibre entre les partis de la majorité et ceux de l'opposition et des coalitions au parlement. La Cour constitutionnelle nouvellement formée intervient dans un certain nombre de décisions essentielles qui ne se limitent pas au domaine principal du contrôle de la légalité, et elle devrait devenir une composante clé de la vie politique tunisienne. Le pouvoir militaire ne jouit en revanche d'aucun statut spécial au titre de la Constitution de 2014.

Le président de la République est élu au suffrage populaire direct selon un système majoritaire à deux tours qui nécessite la majorité absolue des voix au premier tour et la majorité simple lors du deuxième tour qui opposera les deux candidats ayant obtenu le plus de voix si aucun candidat n'a franchi ce seuil. Le président représente officiellement la Tunisie et détermine, après consultation du Premier ministre, la politique générale de l'État dans les domaines de la défense, des relations extérieures et de la sécurité nationale. Le président peut, entre autres, dissoudre l'Assemblée des représentants dans les cas spécialement prévus dans la Constitution de 2014 (et non à sa guise ⁽¹⁵⁾), il préside le Conseil national de sécurité, est le commandant en chef des forces armées, déclare la guerre et signe la paix (sur approbation des trois cinquièmes des membres de l'Assemblée), ratifie les traités internationaux, détient le droit de grâce, et peut prendre les mesures (non précisées) requises dans les situations d'urgence. Le président nomme également un certain nombre de représentants de premier plan au bureau présidentiel, le personnel militaire et diplomatique de haut rang, les titulaires de postes-clés en rapport avec la sûreté nationale (en consultation avec le Premier ministre), et le gouverneur de la Banque centrale (sous réserve de l'appui de la majorité à l'Assemblée des représentants). Le président peut introduire des projets de lois à l'Assemblée des représentants et exerce (en accord avec le chef du gouvernement et sous réserve de la ratification ultérieure de l'Assemblée des représentants) un pouvoir limité d'administration par décret. Le président peut également soumettre au référendum populaire les projets de lois liés à la ratification des traités, aux droits et libertés, ou au statut personnel, qui ont été adoptés par l'Assemblée des représentants, contester la constitutionnalité d'un projet de loi, et opposer son veto à des projets de lois en les renvoyant devant l'Assemblée des représentants en vue d'une nouvelle délibération. L'Assemblée peut adopter les projets de lois renvoyés par le président à la majorité absolue de ses membres s'il s'agit de projets de lois ordinaires, ou à une majorité des trois cinquièmes s'il s'agit de projets de lois organiques. L'Assemblée des représentants peut destituer le président au motif de violations graves de la Constitution de 2014 à une majorité des deux tiers de ses

¹⁴ Également désigné sous le terme "chef du gouvernement".

¹⁵ La formulation de la Constitution de 2014 laisse entendre qu'une femme pourrait être élue présidente ou première ministre.

membres. La motion doit être soutenue par une majorité simple de ses membres et doit être confirmée par une majorité des deux tiers des membres de la Cour constitutionnelle.

Le Premier ministre est le chef du gouvernement et détermine, avec le président, les politiques générales de l'État. Il ou elle est responsable de l'exécution de ces politiques et préside le conseil des ministres. Le Premier ministre est en outre responsable de l'organisation et du bon fonctionnement des ministères, des secrétariats d'État, ainsi que des institutions publiques, des entreprises et des départements administratifs. Il dirige généralement l'administration publique et conclut des accords internationaux de nature plus technique. Le gouvernement dans son ensemble veille à l'application des lois. Le Premier ministre exerce un pouvoir général d'administration par décrets et peut introduire des projets de lois à l'Assemblée des représentants.

Le Premier ministre doit répondre de ses actes devant l'Assemblée des représentants. Le président doit inviter le chef du parti ou de la coalition ayant remporté le plus grand nombre de sièges à l'Assemblée des représentants à former un gouvernement. Le candidat désigné devra seulement consulter le président au sujet des ministres des affaires étrangères et de la défense. Si aucun gouvernement jouissant de la confiance de l'Assemblée des représentants n'est formé dans un délai maximal de deux mois, le président consultera tous les partis, coalitions, et groupes parlementaires pour trouver un candidat bénéficiant du soutien de la majorité. Si ces consultations n'aboutissent pas après quatre mois, le président peut dissoudre l'Assemblée et organiser de nouvelles élections législatives. Une fois qu'un gouvernement est formé, il peut faire l'objet d'une motion de confiance. Cette motion ne passe que si une majorité absolue des membres de l'Assemblée des représentants désigne un candidat de remplacement pour le poste. Cette approche s'apparente au vote de défiance constructive en Allemagne ⁽¹⁶⁾ et assure la continuité de l'exécutif. Des difficultés peuvent apparaître si une majorité des membres de l'Assemblée des représentants perd confiance dans le gouvernement mais n'arrive pas à se mettre d'accord sur le nom d'un nouveau Premier ministre. Le président peut intervenir et imposer soit la formation d'un nouveau gouvernement bénéficiant du soutien d'une majorité, soit la dissolution de l'Assemblée des représentants après une période de trente jours.

L'Assemblée des représentants est l'autorité législative la plus importante sous la Constitution de 2014. Quatre aspects méritent d'être soulignés sur le plan institutionnel. Premièrement, l'Assemblée est protégée d'une dissolution ad hoc aussi longtemps qu'elle est en mesure de présenter un Premier ministre bénéficiant du soutien de la majorité absolue de ses membres. Deuxièmement, l'Assemblée peut à tout moment exercer un contrôle politique sur le Premier ministre et sur son cabinet puisqu'il lui est possible de déposer une motion de défiance constructive. Le président peut en outre être destitué s'il a commis une violation caractérisée de ses obligations constitutionnelles et si la Cour constitutionnelle donne son approbation. Troisièmement, l'Assemblée joue un rôle décisif dans la relation entre le président et le Premier ministre, qui ne peut être contraint à la démission que par un vote de défiance. Enfin, la Constitution de 2014 met fortement en avant le rôle de l'opposition parlementaire, considérée comme une composante essentielle du pouvoir législatif. Elle se voit d'ailleurs confier des postes importants dans les commissions ⁽¹⁷⁾. L'opposition jouit également du droit de créer et de diriger une commission d'enquête chaque année et peut s'engager activement dans le processus législatif, puisque les projets de lois requièrent le soutien de seulement dix membres de l'Assemblée.

Le pouvoir judiciaire jouit d'une indépendance et d'une influence considérables dans la Constitution de 2014. La Cour constitutionnelle se voit en particulier confier un rôle majeur par son pouvoir de contrôle judiciaire abstrait, son implication dans la destitution du président, et l'examen des mesures prises par

¹⁶ Konstruktives Misstrauensvotum.

¹⁷ Président de la commission des finances et rapporteur de la commission des relations extérieures.

le président pour éloigner un danger imminent au titre de l'article 80. La Cour compte 12 membres, dont les trois quarts doivent être des experts juridiques ayant au moins 20 ans d'expérience. Les trois pouvoirs (le président, l'Assemblée des représentants, et le Conseil judiciaire suprême) nomment chacun quatre membres de la Cour pour un mandat unique de neuf ans. Le Conseil judiciaire suprême exerce également un rôle analogue à celui d'une commission du droit dans d'autres systèmes juridiques (article 114).

Enfin, la décentralisation est reconnue comme une caractéristique structurelle importante de l'État tunisien. Ce principe est juxtaposé à celui de l'unité de l'État à l'article 14, ce qui indique un certain malaise vis-à-vis de l'attribution de responsabilités à des niveaux de pouvoir inférieurs, mais le titre 7 de la Constitution de 2014 s'y attarde plus longuement. La solidarité, le développement régional et l'autogouvernance limitée grâce à la démocratie participative et à la gouvernance ouverte apparaissent comme les objectifs principaux de la décentralisation. Les contours exacts de la décentralisation restent toutefois aussi vagues qu'en Égypte, et les pouvoirs locaux ne pourront exercer leurs pouvoirs et utiliser leurs ressources que dans le respect des prescriptions législatives.

3. DÉMOCRATIE ET PROTECTION DES DROITS HUMAINS

3.1 Égypte

La commission C50 s'est préoccupée de la protection des droits et des libertés civiles. L'ajout de nombreuses dispositions aux chapitres II, III et IV de la Constitution de 2014, l'allocation de pourcentages fixes du PNB dans le budget de l'État en vue de consolider d'importants droits socio-économiques, l'exigence que les lois régissant les droits et les libertés soient adoptées à une majorité des deux tiers à la Chambre des représentants, l'accent spécial placé sur le devoir des autorités policières de respecter les droits humains et les libertés fondamentales, ou encore l'interdiction absolue d'adopter des amendements constitutionnels réduisant le degré de protection des citoyens, sont autant d'éléments qui suggèrent que les droits humains ont quelque peu pesé dans les délibérations de la commission. Des membres de haut rang ont également indiqué que de nombreuses lois existantes devront être modifiées ou complètement abrogées afin de satisfaire aux exigences de la Constitution de 2014.

La protection efficace des droits humains ne dépend toutefois pas uniquement de la simple longueur d'une déclaration des droits dans une Constitution, et le risque est réel que quelques-unes des nouvelles idées introduites dans le texte ne puissent résister aux pressions économiques et politiques considérables qui ne manqueront pas de s'exercer une fois que ces idées seront mises à l'épreuve de la pratique. L'absence de dispositions générales majeures promouvant le développement d'un régime efficace de protection des droits humains, en particulier l'absence de clauses d'application, d'interprétation et de limitation solides et réalistes, et les craintes sérieuses qui s'expriment pour la protection des droits et des libertés dans les situations d'état d'urgence et lors de jugements de civils par des tribunaux militaires font peser des doutes majeurs concernant le niveau de protection qui sera atteint une fois que la Constitution de 2014 sera devenue pleinement opérationnelle. Parmi les autres possibilités manquées d'améliorer la protection des droits humains, citons l'absence d'un cadre constitutionnel fort pour le conseil national des droits de l'homme, d'un accès individuel plus direct à la CSC en cas d'allégation de violation des droits de l'homme, et d'affirmation claire que les droits et les libertés lient toutes les institutions législatives, exécutives et judiciaires ⁽¹⁸⁾ avec le statut de normes juridiques directement applicables. Enfin, et malgré la longue liste de droits et de libertés prévues, des lacunes importantes subsistent dans le domaine de la protection des citoyens. Il s'agit notamment du

¹⁸ Dont les autorités locales, la police, les forces armées et tous les cours et tribunaux.

droit à la vie, du droit à la justice administrative, et d'une disposition exposant clairement les conditions dans lesquelles les citoyens perdent la jouissance de leurs droits civils et politiques.

Une règle intéressante suggérée à un stade tardif du processus de rédaction est l'exigence que les lois régissant les droits et les libertés soient adoptées à une majorité des deux tiers des chambres législatives. Il s'agit d'une garantie procédurale très forte pour les droits et libertés, ce qui est en soi remarquable. Il existe toutefois un risque bien réel que les divergences d'opinion, tant en ce qui concerne les détails techniques d'une loi particulière qu'en ce qui concerne les problèmes de protection des droits et libertés, entravent fortement l'adoption de lois dans ce régime. Cette situation pourrait avoir un impact profond sur la dynamique de la jeune démocratie égyptienne. L'impasse législative est une possibilité, tout comme le risque que les projets de lois proposés par l'exécutif soient entérinés d'office par le pouvoir législatif.

La commission C50 s'est également efforcée de consolider le statut de la législation internationale relative aux droits humains dans la Constitution de 2014. L'article 93, lui aussi nouveau, prévoit que l'État est lié par les accords, conventions, et pactes internationaux sur les droits humains qu'il a ratifiés. Ces instruments ont force de loi. Si cette évolution est la bienvenue, la Constitution de 2014 s'abstient toutefois de reconnaître la suprématie de la législation internationale sur la législation nationale.

La protection des droits humains dans les situations d'urgence demeure problématique. L'article 154 permet au président, après consultation du cabinet, de déclarer l'état d'urgence pour une durée précise ne pouvant excéder trois mois. La Chambre des représentants devra approuver cette décision dans les sept jours à la majorité de ses membres; une prolongation unique de trois mois maximum est possible mais nécessitera une majorité des deux tiers. Ce seuil relevé en cas de prolongation remplace l'obligation de référendum prévue dans la Constitution de 2012, obligation qu'il aurait été très difficile, voire impossible de satisfaire dans les conditions d'un véritable état d'urgence. Surtout, l'article 154 garantira dans la plupart des cas l'implication du Parlement et limitera la durée d'un état d'urgence confirmé à six mois maximum. Cette disposition soutient donc largement la comparaison avec la Constitution de 1971. En dépit de ces avancées, de graves préoccupations subsistent concernant les motifs permettant de déclarer l'état d'urgence (le texte n'en précise aucun) et le statut des droits et des libertés une fois l'état d'urgence en vigueur. Ces questions restent régies par le droit commun.

Dans les semaines qui ont précédé le référendum de janvier, les partisans de la Constitution de 2014 ont fortement insisté sur le grand nombre de droits socio-économiques très généreux prévus dans le document. Cette volonté visible dans le texte de remédier aux conditions de vie difficiles et de satisfaire de plus vastes besoins sociétaux est louable et va tout à fait dans le sens des traditions constitutionnelles dans cette partie du monde. Ces droits et certaines autres obligations incombant à l'État exerceront toutefois de fortes pressions financières sur le budget s'ils sont invoqués ou fournis dans la pratique.

Les dispositions les plus ambitieuses sont les articles 18, 19, 21 et 22, qui consacrent des pourcentages du PNB à la santé (au moins 3 %), à l'éducation (au moins 4 %), à l'enseignement universitaire (au moins 2 %), et à la recherche scientifique (au moins 1 %) ⁽¹⁹⁾. L'expérience passée des droits constitutionnels dans ces domaines, qui a au mieux été fragmentaire, explique pourquoi la commission C50 s'est efforcée de lier les efforts de l'exécutif à un pourcentage minimal fixe du budget, dans l'espoir qu'une enveloppe financière plus fournie soit le gage d'une meilleure prestation de ces services essentiels. Les effets pratiques de ces dispositions pourraient toutefois s'avérer limités, faute de mécanismes de mise en application.

¹⁹ L'article 238 reporte à 2016/2017 la réalisation du quota dans son intégralité pour ces domaines.

Les droits et libertés qui contribuent à protéger le processus démocratique et encouragent la responsabilisation du gouvernement revêtent une importance particulière dans toute Constitution. La liberté d'association, le droit de former un parti politique, d'en rejoindre un ou de participer à ses activités, la liberté de réunion, la liberté d'expression et la liberté de la presse et des médias sont généralement jugés pertinents dans ce contexte. Ils sont cruciaux pour l'Égypte, si cette dernière entend tenir les promesses de pluralisme politique, d'alternance pacifique du pouvoir, et d'avènement d'un État démocratique moderne figurant dans le préambule de la Constitution. La façon dont la Constitution de 2014 garantit ces droits et libertés pose un certain nombre de questions importantes qui mettent partiellement en cause l'essence même de la doctrine des droits humains propre à ce document.

Les associations et fondations non gouvernementales peuvent être formées librement, mais les autorités doivent en être informées et peuvent les faire interdire sur décision judiciaire, dans des conditions non précisées par la Constitution de 2014.

Le droit de former un parti politique est soumis à des limitations encore plus nombreuses que la liberté d'association. L'exigence de notification est ouverte à d'autres dispositions législatives, tandis que les activités politiques impliquant la religion, les discriminations fondées sur le genre ou l'origine, les distinctions en fonction de l'appartenance à une religion ou une zone géographique particulière sont interdites, tout comme les partis qui enfreignent les principes démocratiques, sont secrets ou de nature militaire ou paramilitaire. En comparaison, la Constitution de 2012 mettait les partis politiques sur le même pied que les associations et fondations.

La liberté de réunion a suscité un vif débat en Égypte dans le sillage de la très controversée loi relative aux manifestations qui a été promulguée avant le référendum de janvier ⁽²⁰⁾. La Constitution de 2014 accorde aux citoyens le droit d'organiser des réunions publiques, des défilés, des manifestations et d'autres formes de protestations aussi longtemps qu'elles sont pacifiques et non armées. Une notification préalable est requise, conformément aux dispositions législatives. Une protection absolue est accordée aux assemblées privées pacifiques, qui peuvent avoir lieu sans notification préalable et bénéficient d'une protection expresse contre toute surveillance orchestrée par les agences de sécurité ou de renseignement. Cette formulation fournit en soi une protection suffisante à la liberté de réunion, mais il reste à voir comment ce droit sera régi par la législation. Faute de clause limitative solide, il sera difficile de trouver un équilibre raisonnable entre le droit d'exprimer son opinion en public et le but légitime de l'État de maintenir l'ordre et de protéger les intérêts des tiers.

Si la liberté d'expression est formulée dans des termes assez libéraux à l'article 65, des limitations majeures apparaissent dans le domaine des travaux artistiques, littéraires et intellectuels ainsi qu'en ce qui concerne les journaux, les chaînes de télévision et les stations de radio, les journaux en ligne, et les autres médias. La manière dont des termes tels qu'*incitation à la violence*, *discrimination entre citoyens* et *violations de l'honneur personnel* seront interprétés et appliqués dans la pratique sera déterminante. Des limitations considérables pourraient être imposées par le Conseil suprême pour la régulation des médias, qui garantit et protège la liberté de la presse et des médias mais est également investi du pouvoir de contrôler la légalité de leur financement et de celui de développer les contrôles et critères nécessaires pour garantir la conformité aux normes professionnelles et éthiques ainsi qu'aux besoins nationaux en matière de sécurité. Ces vastes pouvoirs seront définis par la loi, ce qui ouvre à nouveau la porte à une réglementation législative étendue.

Les questions d'ordre religieux ont fortement pesé dans les critiques dont la Constitution de 2012 a fait l'objet. La commission C50 a répondu à ces appels en supprimant le rôle consultatif d'al-Azhar dans

²⁰ Décret-loi présidentiel n° 107 de 2013.

l'interprétation de la législation de la Charia islamique, les références au Coran, à la Sunna et au fiqh ainsi qu'aux sources doctrinales de la communauté sunnite, de même que l'utilisation des principales sources de la charia comme élément de contrôle de l'interprétation et de l'exercice des droits et libertés. Ce revirement décisif vers le régime d'avant 2012 est souligné dans le préambule, qui prévoit que les principes de la Charia sont la principale source législative mais en place fermement l'interprétation entre les mains du CSC, qui est laïque. L'influence de la pensée islamique sur le cadre constitutionnel a donc été efficacement réduite.

L'article 204, qui place les civils sous la juridiction des tribunaux militaires pour les délits constituant une atteinte directe aux installations militaires ou aux postes des forces armées, aux zones militaires (y compris les zones frontalières désignées), au matériel, aux véhicules, aux armes, aux munitions, aux documents, aux secrets militaires, aux fonds publics, aux usines militaires, au service militaire ou aux officiers et au personnel des forces armées agissant dans le cadre de leurs attributions, demeure la disposition la plus critiquée de la Constitution de 2014. Les membres de la commission C50 ont défendu l'article 204 comme une tentative d'imposer des limites constitutionnelles aux pouvoirs du législateur de réglementer la compétence des tribunaux militaires sur les civils. Abolir purement et simplement cette compétence n'était, assez logiquement, pas une option réalisable compte tenu des circonstances ⁽²¹⁾. L'expérience passée en Égypte suggère toutefois que les droits fondamentaux à une procédure régulière ne sont pas respectés dans les procès militaires de civils, que l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire militaire laissent à désirer, et que les civils détenus et accusés font l'objet de violations très graves de leurs droits, y compris d'abus physiques et sexuels, pendant leur détention par les forces armées.

3.2 Tunisie

Les dispositions relatives à la protection des droits et libertés en Tunisie se retrouvent principalement aux titres 1 ⁽²²⁾ et 2 ⁽²³⁾ de la Constitution de 2014 ainsi que dans le préambule, qui jouit du même statut que le corps du texte. Le droit de vote et les critères d'admissibilité des candidatures sont traités à l'article 34 et au titre 3 (autorité législative). Les termes utilisés dans ces chapitres du nouveau règlement constitutionnel sont spectaculairement succincts et semblables à l'approche suivie dans les conventions internationales des droits humains ou dans les Constitutions occidentales comme celles des États-Unis et de l'Allemagne. Cette approche conférera au pouvoir judiciaire tunisien, et en particulier à la Cour constitutionnelle, un rôle-clé dans l'interprétation et l'application futures des droits et libertés.

Comme en Égypte, les rédacteurs tunisiens ont choisi de ne pas déclarer expressément que les droits fondamentaux engagent l'exercice du pouvoir par toutes les autorités publiques. L'article 49, qui est sans doute l'une des dispositions les plus importantes du nouveau règlement, exprime toutefois la notion que le pouvoir législatif n'est pas seulement lié par des *procédures* spéciales mais qu'il doit également respecter des limites *de fond* à l'heure de promulguer des lois qui ont des incidences sur les droits et les libertés. Cela représente une différence majeure par rapport à l'approche de la plupart des pays de la région vis-à-vis de la protection des droits humains. Tout comme ses homologues irakienne et égyptienne, la Constitution de 2014 accepte donc comme point de départ le fait que les États modernes doivent être en mesure de limiter les droits et libertés de leurs citoyens de multiples façons mais place fortement l'accent sur les conditions qui doivent pour ce faire être réunies. Cette démarche rend l'approche tunisienne assez exceptionnelle dans cette partie du globe.

²¹ C'est ce qui est ressorti de plusieurs conversations entre l'auteur et les membres de la commission C50 en janvier 2014.

²² Principes généraux: articles 1 à 20.

²³ Droits et libertés: articles 21 à 49.

Si les projets précédents reposaient toujours fortement sur des clauses limitatives internes pour chaque disposition, permettant au législateur de limiter les droits par force de loi, celles-ci ont pratiquement disparu de la version finale de la Constitution de 2014 et ont été remplacées par une clause limitative unique (générale). L'article 49 prévoit que des limites à l'exercice des droits et des libertés peuvent être imposées aussi longtemps qu'elles sont prévues par la législation et qu'elles ne modifient pas la nature profonde d'un droit. Plus important encore, il ressort de cette disposition que des limites ne peuvent être mises en place que pour des raisons qui sont nécessaires dans un État civil et démocratique et dans le but de protéger les droits d'autrui ou de sauvegarder l'ordre public, la défense nationale, la santé ou la moralité publique. Enfin, la Constitution de 2014 exige également un équilibre proportionné entre la restriction envisagée et l'objectif poursuivi par l'État. Les amendements constitutionnels qui compromettent les droits et libertés sont interdits.

L'introduction d'un critère de mise en balance invitant le législateur et, en cas de contestation, les tribunaux à comparer l'importance de l'objectif public poursuivi par voie législative aux incidences que la mesure pourrait avoir sur les droits et libertés des citoyens aligne la Tunisie sur les normes internationales en matière de protection des droits humains. Bien entendu, l'application de l'article 49 dans la pratique sera un facteur déterminant. Le texte de la Constitution de 2014 fournit pourtant des orientations importantes aux législateurs et aux magistrats et sera, si tout va bien, appliqué également aux décisions administratives. L'article 15, qui exige entre autres que les autorités publiques agissent en conformité avec les règles de transparence, d'intégrité, d'efficacité et de responsabilité, pourrait fournir un point d'entrée aux considérations impliquant le principe de proportionnalité. L'article 49 pourrait également offrir une certaine protection contre les restrictions injustifiées des droits et des libertés dans les situations d'état d'urgence. La Constitution de 2014 permet au président de prendre toutes les mesures nécessaires pour sauvegarder les institutions de la nation, garantir la sécurité ou assurer l'indépendance du pays en cas de danger imminent, mais elle ne précise pas l'effet que cette possibilité aura, le cas échéant, sur l'exercice des droits et des libertés. Tout comme en Égypte, la Constitution de 2014 ne recense pas de droit ou de liberté inaliénable.

La Constitution de 2014 comporte également une série de droits positifs, comme le droit à la santé et à l'assistance sociale, le droit à l'éducation, le droit au travail, le droit à la culture, le droit à l'eau, ou encore le droit à un environnement sain et équilibré. Ces droits sont généralement garantis sans restriction. Compte tenu de la disponibilité limitée des ressources, ces dispositions pourraient s'avérer problématiques si les gouvernements futurs de la Tunisie échouent à fournir des services publics adéquats ou des possibilités d'emploi suffisantes. Bien que plus courte, la liste tunisienne des droits fondamentaux tient bien la comparaison avec les promesses constitutionnelles complexes des nouvelles dispositions égyptiennes, qu'il sera extrêmement difficile d'honorer.

L'article 20 aborde le statut des accords internationaux dûment approuvés et ratifiés, qui bénéficient d'un statut supérieur à celui de la législation ordinaire mais inférieur à celui de la Constitution de 2014. Cette solution peut nécessiter une révision assez complète de la législation tunisienne existante à la lumière des obligations internationales du pays en matière de droits humains. La Cour constitutionnelle n'a pas de mandat exprès pour apprécier les lois nationales à l'aune des traités internationaux, mais cette compétence devrait être incluse dans l'article 120 en vue d'octroyer une protection significative au sens de l'article 15.

Les dispositions protégeant les droits et les libertés peuvent être modifiées selon la procédure ordinaire arrêtée aux articles 143 et 144. Ce système implique l'examen de la Cour constitutionnelle, l'appui des deux tiers des membres de l'Assemblée des représentants, et l'approbation d'une majorité absolue des voix lors d'un référendum. La Cour constitutionnelle jouera un rôle-clé dans ce processus, sachant que l'article 49 interdit les amendements qui sapent les droits et libertés garantis par la Constitution de 2014.

Enfin, le chapitre 2 comporte une liste de 28 dispositions offrant une protection étendue à la plupart des droits civils, politiques, sociaux, économiques, et culturels. Sont ainsi protégés l'égalité entre, notamment, les hommes et les femmes (article 21), le droit à la vie (article 22), le droit à la vie privée (article 24), les droits des personnes accusées et détenues (articles 27 à 30), la liberté d'opinion, d'expression, des médias et de publication (article 31), le droit à l'accès aux informations détenues par l'État (article 32), le droit de créer des partis politiques, des syndicats et des associations (article 35), le droit de réunion pacifique (article 37), et les droits des femmes (article 46). La liberté de croyance, de conscience et de pratique religieuse est établie à l'article 6. Les dispositions sont formulées dans des termes généraux et largement peu qualifiés, ce qui peut s'expliquer par le fait que la Tunisie utilise une clause limitative moderne. Plusieurs articles qui se recouvraient ou se contredisaient en partie ont été supprimés ou adaptés à mesure que le texte évoluait. Certaines dispositions, telles que le droit au travail ou la protection de la propriété, auraient pu être formulées différemment et sans doute améliorées, tandis que d'importantes questions de fond n'ont pas été abordées dans le texte, notamment l'application des droits et libertés dans la sphère privée et les approches suivies vis-à-vis de l'interprétation des droits constitutionnels.

La lacune la plus importante du nouveau cadre est peut-être la décision de ne pas accorder aux citoyens un droit clair de contester la constitutionnalité des actes législatifs et des décisions judiciaires devant la Cour constitutionnelle. Les projets de lois, y compris les projets d'amendement à la Constitution de 2014, doivent être renvoyés devant la Cour à la demande du président de la République, du Premier ministre, ou de trente membres de l'Assemblée des représentants. Le président peut également demander à la Cour d'examiner la constitutionnalité des traités internationaux avant de les ratifier. Enfin, les amendements constitutionnels doivent toujours être validés par la Cour. Ces trois formes de contrôle judiciaire abstrait sont assorties d'une procédure de renvoi permettant aux juridictions de rang inférieur de renvoyer devant la Cour constitutionnelle les récusations de la constitutionnalité de la législation avancées par les parties dans une affaire pendante. Les modalités de cette procédure seront arrêtées par voie législative. Ces règles reflètent l'approche française du contrôle de la légalité mais ne vont pas jusqu'à donner les mêmes droits aux citoyens parties à un procès dans lequel une loi est constitutionnelle mais où son interprétation ou application par une juridiction de rang inférieur est contestée pour des motifs constitutionnels ⁽²⁴⁾. La Constitution de 2014 propose néanmoins à l'heure actuelle l'approche la plus cohérente et la plus moderne de la région vis-à-vis de la protection des droits humains.

4. CONCLUSIONS

Bien que promulguées à la même époque et à la suite de mouvements révolutionnaires très similaires qui ont bouleversé le paysage politique de toute la région arabe, les Constitutions égyptienne et tunisienne de 2014 ne pourraient être plus différentes, tant sur le fond que sur la forme. L'Égypte est dans une grande mesure revenue aux structures de la Constitution de 1971 et connaîtra assurément un nouveau rétablissement du présidentielisme autoritaire qui a scellé le destin du pays pendant de si longues décennies. La Tunisie semble quant à elle avoir adopté un nouveau modèle constitutionnel fondé sur une approche moderne de la protection des droits humains et sur un cadre institutionnel qui considère le pouvoir législatif, le président, le Premier ministre et son cabinet, et le pouvoir judiciaire, comme les quatre pierres angulaires d'une structure relativement équilibrée. Si la promotion du pluralisme politique et l'alternance pacifique du pouvoir, qui sont des objectifs déclarés dans les deux pays, sont à portée de main en Tunisie, elles ne représentent qu'une cible lointaine en Égypte.

²⁴ Plainte constitutionnelle ou *Verfassungsbeschwerde*.

Ce constat est la conséquence de plusieurs facteurs locaux, dont l'influence du secteur militaire en Égypte et le paysage politique plus équilibré de la Tunisie, mais on peut également l'attribuer à la structure du processus de rédaction de la Constitution lui-même. Si ce processus a été rationalisé, étroitement géré et dirigé par un nombre relativement restreint de personnalités de premier plan en Égypte, il s'est avéré désordonné, parfois chaotique, mais très participatif et autoréglementé en Tunisie. La fin abrupte du règne des Frères musulmans en Égypte a peut-être été un puissant stimulant de l'issue positive du processus en Tunisie, en faisant comprendre aux acteurs islamistes l'importance d'un règlement constitutionnel largement négocié. L'avenir constitutionnel des deux pays reste toutefois difficile à prédire, sachant que les solutions inédites (souvent fondées sur des greffes juridiques) pourraient échouer en Tunisie et qu'en Égypte, les nombreuses forces modérées et progressistes continuent d'œuvrer pour un changement graduel de régime.

Les événements d'Égypte et de Tunisie permettent de tirer un certain nombre d'enseignements.

Les deux pays se sont fixé des délais de rédaction très courts qu'il a été difficile de respecter dans la pratique. Les systèmes en transition nécessitent du temps. La Libye et d'autres pays de la région devraient consacrer plusieurs mois, voire une année ou plus, à la rédaction de nouvelles dispositions constitutionnelles. La rédaction de la Constitution libyenne de 1951, abordée plus en détail ci-dessous, avait d'ailleurs pris environ 25 mois.

Les deux pays ont prévu très peu de temps et de ressources pour consulter des experts et comparer leur avis. Si les bonnes pratiques internationales ont bel et bien éclairé le processus en Tunisie, par des canaux informels certes, les commissions C10 et C50 en Égypte se sont uniquement fiées aux connaissances de leurs propres membres (égyptiens). Une tendance similaire émerge en Libye: ladite "commission de février", créée au début de cette année en vue de développer une voie alternative pour le processus rédactionnel au cas où l'Assemblée constituante désignée échouerait à présenter ses conclusions en l'espace de quatre mois ⁽²⁵⁾, a déclaré qu'elle formulerait ses recommandations sans recourir à des idées étrangères. Si les règlements constitutionnels doivent procéder d'une démarche pertinente et refléter les valeurs, l'expérience et les aspirations locales, la réticence des systèmes de la région à prendre en considération l'expérience étrangère (et à l'adopter, la modifier ou l'ignorer par la suite) n'est pas opportune. Tout doit être fait pour convaincre les parties prenantes libyennes des incidences positives que l'expérience comparative peut avoir sur le processus de rédaction d'un nouvel ordre constitutionnel. Dans l'idéal, cette expertise serait véhiculée par une (sous-) commission désignée de l'organe rédactionnel ou par un groupe d'experts constitutionnels locaux qui dialoguerait avec des consultants étrangers.

L'enseignement le plus utile à tirer de l'expérience tunisienne est peut-être l'importance du compromis. La négociation réussie d'une nouvelle Constitution exige que toutes les parties prenantes acceptent de chercher un terrain d'entente et de considérer des options autres que leurs positions de prédilection, ainsi que la possibilité de faire des concessions en chemin. Le résultat atteint à Tunis le 26 janvier 2014 n'aurait pas été possible sans la médiation des organisations de la société civile et, sur le plan procédural, la création d'une commission spécialement chargée de faciliter le compromis et de donner à toutes les parties une représentation égale indépendamment de leurs chiffres aux élections. Certains signes montrent qu'en Libye, les parties prenantes pourraient être davantage disposées à rechercher dès le départ une issue mutuellement acceptable. Plusieurs modifications apportées au processus de rédaction, abordées ci-dessous, vont dans ce sens.

Deux autres aspects des processus rédactionnels égyptien et tunisien méritent d'être soulignés. Premièrement, l'information du public a été très limitée dans les deux cas. Si les médias ont couvert les

²⁵ Ce délai lui a été alloué par la déclaration constitutionnelle (modifiée) de 2011.

négociations (et les différentes versions des projets de dispositions) dans les deux pays, le grand public et les organisations de la société civile n'ont eu que peu de possibilités d'apporter une contribution de fond au processus de rédaction. Il semblerait que le manque de temps et de possibilités d'interaction structurée ait été le principal obstacle ayant empêché une discussion plus large et plus participative à propos des options constitutionnelles. La situation difficile sur le plan de la sécurité et le nombre limité d'organisations médiatiques nationales performantes suggèrent que la Libye risque de rencontrer des difficultés très similaires dans l'exercice de rédaction à venir.

Enfin, on constate une réticence incontestable dans le monde arabe à modifier les dispositions d'un texte une fois la Constitution promulguée; il n'est guère exagéré de dire que les Constitutions sont soit intégralement abrogées soit pas du tout modifiées pendant de longues périodes de temps. Ce constat réduit l'utilité pratique des procédures de modification et des clauses de sauvegarde, et, plus important encore, tend à créer un écart entre le texte d'une Constitution et la réalité constitutionnelle. Un exemple extrême en est l'Irak: les dispositions essentielles de la Constitution de 2005 appelant de façon précise à prendre des mesures importantes de mise en œuvre ou même à un examen ultérieur pouvant conduire à la modification du texte lui-même y sont restées en suspens pendant plusieurs années ⁽²⁶⁾. Il existe des signes prometteurs que la Libye puisse développer une culture différente à cet égard et éviter les écueils de ce que l'on pourrait appeler le constitutionnalisme "d'ornement". En vigueur depuis le mois d'août 2011, la déclaration constitutionnelle a déjà été modifiée à diverses reprises en vue de refléter les changements graduels opérés dans la feuille de route constitutionnelle, rendus nécessaires par les demandes des différentes parties prenantes concernant la légitimité démocratique du processus, une composition plus fédérale de l'Assemblée constituante (l'organe de rédaction), et des délais plus souples. De nouveaux amendements devant permettre de faire face à l'éventualité que l'Assemblée constituante soit incapable de terminer ses travaux dans les quatre mois impartis, ont récemment été approuvés par le Congrès général national (CGN), qui agit actuellement en qualité d'organe législatif par intérim. Cette tendance émergente d'amendements graduels suggère que le cadre constitutionnel (quoique intérimaire) est pris au sérieux et, surtout, que les législateurs pourraient dorénavant aligner la loi suprême du pays sur les nouveaux enseignements constitutionnels et les développements politiques. Cela serait particulièrement utile durant les premières années du prochain régime, sachant qu'une période d'affinage est souvent nécessaire après la promulgation d'un tout nouveau texte constitutionnel.

²⁶ Voir les articles 65, 106 et 142 de la Constitution irakienne de 2005.

DEUXIÈME PARTIE — LIBYE

5. SITUATION ACTUELLE

5.1 Contexte

La situation actuelle en Libye est assez différente des conditions que l'Égypte et la Tunisie connaissaient au début de leurs processus de transition respectifs. Cette analyse ne soulignera que brièvement certains facteurs contextuels déterminants, compte tenu du nombre relativement élevé de rapports qui ont abordé en détail au cours des deux dernières années la situation très instable de la sécurité, l'absence frappante d'institutions étatiques performantes, les profonds clivages ethniques, tribaux, et politiques qui divisent la population assez peu nombreuse du pays (même si elle connaît une croissance rapide) et la distribution géographique inégale des ressources pétrolières et gazières considérables de la Libye. Ces quatre éléments — le manque de sécurité, l'absence d'institutions d'État, la fragmentation sociale, et la répartition inégale des richesses naturelles — créent un environnement délicat pour tout processus de développement constitutionnel.

Sur le plan de la sécurité, la situation ne s'est pas améliorée depuis la fin des efforts militaires visant à destituer Mouammar Kadhafi. Des milices locales continuent d'opérer hors d'atteinte du pouvoir central installé à Tripoli et contrôlent de larges bandes de territoire, y compris quelques ports pétroliers stratégiques du littoral méditerranéen (Est du pays). Le désarmement des milices et l'établissement d'un monopole sur le recours légitime à la force par l'État demeurent des tâches intrinsèquement politiques rendues d'autant plus difficiles que le pays est vaste et que ses voies de communication sont peu nombreuses, pour ne pas parler de la prolifération des armes au lendemain de la déroute des forces de Kadhafi et du mauvais état des institutions centrales chargées de la sécurité. Tout règlement futur nécessitera donc à la fois un effort soutenu pour mettre en place un appareil militaire et policier central efficace et l'implication pacifique dans la reconstruction constitutionnelle, politique, économique et sociale du pays du gros des nombreuses milices locales qui exercent actuellement une autorité de facto sur les parcelles du territoire libyen qu'elles administrent.

Plus de quatre décennies de déconstruction institutionnelle en Libye ont non seulement sapé considérablement l'appareil législatif et administratif de l'État mais ont également eu un profond impact sur la société civile. Les partis politiques, les syndicats, les ONG, la presse professionnelle et les médias n'en sont encore qu'à leurs débuts. Sachant cela, il est remarquable que les élections au CGN⁽²⁷⁾ du 7 juillet 2012 aient été relativement bien organisées et jugées libres et régulières par les observateurs internationaux.

La chute de Kadhafi a produit une culture de clivage entre, d'une part, les villes et les tribus révolutionnaires dont les vœux ont été exaucés et, d'autre part, celles qui sont suspectées d'avoir soutenu le régime dans les dernières décennies et pendant la guerre récente. Les choses sont encore compliquées par le fait que Kadhafi a activement alimenté les conflits tribaux pendant de longues années afin de renforcer son pouvoir. Un processus suivi de réconciliation nationale et de justice transitionnelle est donc généralement considéré comme une condition préalable essentielle au processus de transition pacifique et à la réussite de la reconstruction d'un État constitutionnel en Libye. Ce processus devrait se concentrer sur les crimes commis par les membres de l'ancien régime de Kadhafi, mais aussi s'intéresser à certains faits importants, comme la confiscation des maisons et des propriétés en vertu de la loi n° 4 de 1978, en plus de traiter les causes plus profondes des rivalités

²⁷ Abordées plus en détail ci-dessous.

historiques, par exemple le conflit qui oppose Misrata et Bani Walid. Le traitement réservé par les Libyens aux personnes qui ont servi d'une manière ou d'une autre sous Kadhafi sera également un facteur déterminant. L'approche actuelle, promulguée par le CGN le 5 mai 2013 ⁽²⁸⁾, impose une interdiction de dix ans de participer à la vie publique à tous ceux qui ont occupé un poste de haut rang sous l'ancien régime, de 1969 à 2011. Si elle peut être efficace d'un côté, cette solution risque également d'exacerber le tribalisme et le régionalisme, compromettant en fin de compte le processus de réconciliation, et de saper encore davantage l'efficacité des rares structures gouvernementales toujours en place, comme le pouvoir judiciaire. Il conviendrait peut-être de revoir la façon dont la loi n° 13 de 2013 est appliquée, et éventuellement de la combiner à une stratégie visant à réhabiliter et à réintégrer dans la société libyenne la majorité des personnes qui ont joué des rôles de moindre envergure sous Kadhafi.

Enfin, les ressources naturelles sont distribuées de manière très inégale en Libye. La production pétrolière et gazière se concentre actuellement dans les territoires de l'est du pays et, dans une moindre mesure, le long de la frontière avec la Tunisie. La Libye tire la plus grande partie de sa richesse des revenus de l'industrie des hydrocarbures. L'ancien régime avait concentré les investissements dans des projets de développement économique et des infrastructures sociales dans les régions du nord-ouest du pays principalement, ce qui avait causé beaucoup de ressentiment dans les zones défavorisées, surtout dans la région orientale de Cyrénaïque, et suscité des appels à un système fédéralisé de gouvernement, voire à la sécession. Les événements récents concernant des exportations pétrolières non autorisées depuis le port d'Es-Sider, qui ont conduit à un vote de défiance ayant entraîné l'éviction de l'ancien Premier ministre Ali Zeidan et à des heurts entre les forces gouvernementales et les dirigeants des groupes rebelles locaux le long de la côte, mettent en évidence à la fois l'importance cruciale des recettes pétrolières et gazières et la possibilité très réelle que la Libye puisse se désintégrer.

5.2 Évolution constitutionnelle depuis la chute de Kadhafi

Les développements constitutionnels observés depuis la chute du régime de Kadhafi ont commencé par la formation du Conseil national de transition (CNT), un organe de guerre non élu qui a vu le jour à Benghazi le 27 février 2011. Le CNT a été la plate-forme institutionnelle du mouvement rebelle, destinée à assurer une autorité politique et militaire, à fournir des services municipaux et de sécurité de base, et à venir en aide aux Libyens vivant à l'étranger. Le CNT a en outre rédigé le document constitutionnel de base, lequel détermine l'infrastructure institutionnelle actuelle de la Libye et expose la suite du processus de transition. La Charte constitutionnelle pour la phase de transition (déclaration constitutionnelle), promulguée le 3 août 2011, fonctionne comme un règlement constitutionnel intérimaire. L'article 30 de la Charte envisage l'élection et la formation du CGN comme un organe législatif intérimaire ayant le pouvoir de désigner un Premier ministre, de confirmer les membres d'un gouvernement de transition et (initialement) de choisir un organe constitutif pour rédiger une nouvelle Constitution (Assemblée constituante).

Le CNT a été dissous avec l'élection du Congrès général national le 7 juillet 2012. Les sièges du CGN ont été attribués à l'échelle nationale en fonction du nombre d'habitants: 100 sièges ont été attribués aux districts de Tripolitaine (Libye occidentale), 60 aux districts de Cyrénaïque (Libye orientale), et 40 aux districts du Fezzan (Libye méridionale). Ces trois parties du pays représentent chacune environ 60 %, 30 % et 10 % de la population. Juste avant sa dissolution, le CNT a modifié la déclaration constitutionnelle et a décidé que l'Assemblée constituante serait élue au suffrage populaire direct, au lieu d'être nommée par le CGN, et que la Tripolitaine, la Cyrénaïque et le Fezzan seraient chacun représentés par 20 membres. Cette formule remonte à la commission forte de 60 membres qui avait été

²⁸ Loi n° 13 de 2013.

formée pour préparer la Constitution de 1951 (au lendemain de l'indépendance). L'Assemblée s'est vu octroyer plus de temps pour préparer le projet (120 jours au lieu de 60), ainsi que le pouvoir de soumettre le texte au référendum par une majorité de deux tiers plus un de ses membres ⁽²⁹⁾. Au départ, le texte aurait dû être validé par le CGN avant de faire l'objet d'un scrutin populaire. Cette décision de modifier la procédure de rédaction a été prise en réponse aux critiques nourries affirmant qu'un organe nommé par le CGN risquerait de marginaliser les populations moins nombreuses des régions orientale et méridionale durant le processus. La représentation des femmes et des groupes ethniques a été entérinée par la loi n° 17 de 2013, qui réserve 10 % des sièges aux femmes et deux sièges à chacune des minorités tebu, touareg et amazigh.

Les élections à l'Assemblée constituante ont eu lieu en février 2014. Les résultats correspondant à 47 des 60 sièges ont été annoncés au début du mois de mars 2014. Les sièges restants restent vacants à cause du boycott des Tebu et des Amazigh et des menaces de violence qui ont entravé la tenue du scrutin dans plusieurs districts électoraux. La participation électorale a été très faible dans l'ensemble.

Le CGN a chargé les membres de l'Assemblée constituante d'organiser une réunion inaugurale (et purement symbolique) le 14 avril 2014 et a invité la Haute commission électorale nationale à fixer une date pour les élections en vue d'occuper les 13 sièges encore vacants. Des signes encourageants montrent que les minorités tebu et amazigh pourraient revenir sur leur opposition, participer aux élections, et se joindre au processus de rédaction, sachant que le CGN a entériné le principe que toutes les décisions relatives aux droits des minorités requièrent le consensus. Cette avancée ne répond toutefois pas aux attentes voulant que l'Assemblée constituante prenne des décisions concernant le nom et l'identité du futur État, son drapeau, son hymne national, et concernant le statut des langues du pays par une majorité des deux tiers de ses membres et avec l'approbation des représentants des minorités concernées.

On ne sait pas encore à ce stade du processus si l'Assemblée constituante mènera à bien sa tâche dans les quatre mois impartis. Les tensions et les retards causés par le boycott des Tebu et des Amazigh ont entraîné la création de la commission dite "de février", composée de six représentants du CGN et de neuf membres indépendants, et chargée de rédiger une feuille de route alternative pour la rédaction du nouveau règlement constitutionnel. La commission de février a proposé de prolonger de 18 mois la phase de transition si l'Assemblée constituante déclare début mai 2014 qu'elle ne sera pas en mesure de présenter un projet de texte pour le mois de juillet 2014 ⁽³⁰⁾. La commission de février a également présenté plusieurs amendements de fond à la déclaration constitutionnelle. Ceux-ci incluent le remplacement du CGN par un Conseil intérimaire des représentants ⁽³¹⁾ ainsi que l'élection directe d'un président ⁽³²⁾. Parmi les autres dispositions notables, un engagement en faveur de la décentralisation sur la base des gouvernorats et des municipalités ⁽³³⁾, et le devoir pour l'armée de respecter l'ordre constitutionnel ⁽³⁴⁾. Ces suggestions ont été approuvées par le CGN, la seule exception majeure étant l'élection du président au suffrage direct. Le rejet de cette proposition indique qu'il existe une forte opposition à la création d'un régime présidentiel ou semi-présidentiel en Libye. Le CGN a également adopté une nouvelle loi régissant les élections au Conseil des représentants. Cette loi remplace le système des listes de partis par 200 représentants élus individuellement et porte à 30 le nombre de sièges réservés aux femmes. La liste très détaillée des amendements à la déclaration constitutionnelle et la nouvelle loi électorale rendent la prolongation du processus de rédaction très probable.

²⁹ Amendement constitutionnel n° 1-2012.

³⁰ Article 5 des amendements suggérés par la commission de février.

³¹ Article premier des amendements suggérés par la commission de février.

³² Article 32 des amendements suggérés par la commission de février.

³³ Article 52 des amendements suggérés par la commission de février.

³⁴ Article 53 des amendements suggérés par la commission de février.

6. OPTIONS CONSTITUTIONNELLES

6.1 Observations préliminaires

Décider de l'avenir constitutionnel de la Libye sera une tâche difficile. Comme dans les autres pays de la région, limiter à quatre mois le processus rédactionnel complique la situation. L'expérience irakienne et égyptienne suggèrent qu'il faut plus de temps pour négocier les modalités d'un règlement réaliste dans les conditions de sécurité difficiles exposées plus haut. Il est très probable que l'Assemblée constituante se verra accorder 18 mois pour mener à bien sa tâche, ce qui serait une bonne chose.

Plus important, la décision de faire appel à un organe élu, même composé à parts égales de représentants des trois régions historiques de la Libye, et d'entamer le processus rédactionnel sans disposer d'un ensemble de principes fondamentaux acceptés par tous concernant la nature du futur État libyen pourrait s'avérer problématique pour l'Assemblée constituante. Il reste à déterminer à quel point cet organe sera réellement représentatif des parties prenantes les plus actives, dont le potentiel de destruction est considérable, leurs milices faisant régner la loi en bien des endroits du pays, et qui pourraient ne pas accepter un règlement même s'il était confirmé par référendum. Précisons également qu'à la différence de l'Irak, le référendum ne comporte pas l'exigence que le texte bénéficie d'un soutien majoritaire régional distinct. Le projet présenté au peuple peut être adopté avec le soutien d'une majorité des deux tiers des votants indépendamment de leur zone géographique, ce qui signifie que les parties du pays qui abritent une population moins nombreuse risquent de ne pas peser lourd dans le scrutin.

Enfin, l'Assemblée constituante ne sera pas en mesure de prendre appui sur une expérience constitutionnelle locale récente, puisque le régime de Kadhafi s'est caractérisé par la déconstruction constitutionnelle continue de l'État libyen. La Constitution de 1951, qui faisait du Royaume-Uni de Libye une monarchie héréditaire dotée d'une structure fédérale et d'une forme de gouvernement partiellement représentative, a été dépouillée de ses composantes fédérales en 1963 et complètement abolie en 1969 au lendemain du coup militaire qui a porté Kadhafi au pouvoir. Ni la proclamation constitutionnelle de 1969 de Kadhafi, qui faisait du conseil de commandement de la révolution l'autorité suprême de la République arabe libyenne, ni son tristement célèbre Livre vert, qui a constitué le fondement idéologique et organisationnel de la Grande Jamahiriya arabe libyenne populaire et socialiste en 1977, n'apportent une orientation pour la reconstruction d'un État libyen moderne. Enfin, la déclaration constitutionnelle de 2011 prévoit pour sa part un système de gouvernement de base et institue plusieurs libertés et droits fondamentaux, notamment des garanties judiciaires, mais elle n'était pas destinée à arrêter davantage que les arrangements transitoires les plus essentiels pour une période de temps limitée. De tous ces textes, et malgré le fait qu'elle remonte à une époque extrêmement différente et qu'elle ait été ternie par l'établissement graduel d'un système de despotisme modéré et par l'érosion de nombreux droits et libertés, c'est la Constitution de 1951 qui offre peut-être le meilleur exemple à suivre pour les travaux de l'Assemblée constituante.

6.2 Choix institutionnels

Le choix le plus important que la Libye doit faire aujourd'hui consiste peut-être à trancher entre un système unitaire ou une forme fédérale de gouvernement. La division historique, mais actuellement non administrative, du pays en trois régions distinctes (la Tripolitaine, la Cyrénaïque et le Fezzan), et le rôle fort que le tribalisme joue traditionnellement dans la société libyenne suggèrent qu'une structure fédérale pourrait être la plus appropriée pour répondre aux appels à une autonomie régionale et locale accrue dans divers domaines. Une approche fédérale ou fortement décentralisée devrait toutefois être soigneusement équilibrée face au risque de désintégration de la Libye.

Le fédéralisme ne fait toutefois guère recette dans le monde arabe, et les règlements constitutionnels récemment promulgués en Égypte et en Tunisie montrent qu'une forme de décentralisation administrative très réduite est le seul type de gouvernement local que les pays du voisinage immédiat de la Libye sont prêts à accepter, essentiellement pour des raisons de pure forme, compte tenu des pressions en faveur de la démocratisation que ce qu'on a qualifié de "Printemps arabe" a suscitées dans la région. L'Irak, qui se qualifie de système fédéral dans la Constitution de 2005, n'est guère différent, même si l'incapacité répétée du gouvernement central de Bagdad de garantir la sécurité et de fournir les services publics essentiels aux citoyens dans les 15 gouvernorats, exception faite de la région kurde, laquelle est contrôlée par le gouvernement régional kurde, semble depuis deux ans pousser le pays vers des arrangements plus fédéraux.

Parmi les autres considérations qui influencent lourdement le choix entre un système centralisé et une structure plus fédérale en Libye figurent l'absence d'institutions d'État performantes, même au niveau central, les difficultés engendrées par la distribution géographique inégale des ressources pétrolières et gazières ⁽³⁵⁾, le poids démographique différent des trois régions, le risque bien réel qu'une forme de gouvernement fortement décentralisée ou même fédérale pourrait aggraver le risque de corruption, et la possibilité que le fédéralisme facilite la désintégration totale du pays. Le premier de ces facteurs semble peser lourdement. À l'heure actuelle, il est difficile d'imaginer que les niveaux de pouvoir inférieurs en Libye soient en mesure de fournir les services publics même les plus essentiels, d'assumer la responsabilité de grands projets d'infrastructures, de stimuler les économies locales ou régionales, ou d'exercer le pouvoir législatif, même dans des domaines limités. Le risque de corruption peut également augmenter fortement avec le transfert de l'autorité centrale à des unités régionales ou municipales.

Ceci dit, la réussite ou l'échec d'un système fédéral dépend en grande partie de sa conception institutionnelle particulière, et des différences considérables existent dans la façon dont les autorités des fédérations en place répartissent l'autorité législative, exécutive et judiciaire, traitent les déséquilibres régionaux en matière de richesse, et aménagent les droits de vote des unités constituantes ayant un poids démographique différent. La Constitution irakienne de 2005 s'est par exemple largement inspirée du modèle fédéral des États-Unis d'Amérique, ce qui n'est guère surprenant mais est peut-être une erreur au vu des conditions socio-économiques, des structures administratives, et des traditions juridiques très différentes des deux pays. Un autre type de fédéralisme (s'alignant éventuellement sur le modèle allemand) ou une forme de décentralisation consolidée (similaire au régime sud-africain postapartheid, par exemple) auraient pu produire de meilleurs résultats. Les Libyens doivent faire un choix très réfléchi s'ils entendent choisir la voie du fédéralisme.

Il convient également de signaler que de nombreux Libyens tournent des regards nostalgiques vers le modèle du Royaume-Uni fédéral de Libye créé par la Constitution de l'indépendance en 1951. Cette tendance se manifeste dans la conception de l'Assemblée constituante, qui imite délibérément la composition du principal organe de négociation de l'époque, de même que dans le choix d'Al-Bayda comme siège, une ville située à l'est de Benghazi dans laquelle le processus de rédaction s'est déroulé en 1951.

L'examen approfondi de la Constitution de 1951 révèle un document relativement sophistiqué qui pourrait tout à fait offrir un cadre sur lequel l'Assemblée constituante pourrait prendre appui. Bien entendu, cela ne signifie pas pour autant que le pays doive revenir à une monarchie héréditaire. Plusieurs dispositions définissant les pouvoirs du roi et sa relation avec le Premier ministre rappellent toutefois des arrangements très similaires dans les régimes semi-présidentiels contemporains de l'Égypte et de la Tunisie; les droits et libertés prévus au chapitre II font penser à la Constitution

³⁵ Ce qui continue à déranger l'Irak tant d'années après la promulgation de la Constitution de 2005.

tunisienne de 2014, tant du point de vue du fond que du point de vue de la forme; et un certain nombre des dispositions techniques relatives à, notamment, la composition de l'organe législatif et au statut de ses membres, à l'indépendance du pouvoir judiciaire ou encore au budget général, pourraient être adoptées sans nécessiter trop de modifications. D'autres parties de la Constitution de l'indépendance demanderaient en revanche des amendements considérables. Il s'agit de l'application, de l'interprétation, et de la limitation des droits et des libertés, du processus législatif dans un système bicaméral, et de la structure et des pouvoirs des juridictions supérieures.

La plus grande surprise que recèle la Constitution de 1951 réside toutefois dans sa vision du fédéralisme. Le parallélisme avec la Loi fondamentale allemande de 1949 est assez frappant. Le niveau central exerçait une autorité législative et exécutive sur un grand nombre de points repris dans un inventaire (article 36) ⁽³⁶⁾. Ils étaient assortis d'une longue liste de pouvoirs conjoints (article 38), qui relevaient de l'autorité *législative* du gouvernement fédéral mais étaient *mis en œuvre* par les trois provinces sous supervision fédérale. Toutes les autres questions étaient laissées à l'appréciation des provinces (article 39). Bicaméral, l'organe législatif comprenait le Sénat et la Chambre des représentants. Le roi nommait la moitié des membres du Sénat, l'autre étant élue par les conseils législatifs des provinces. Le soutien des deux chambres était requis pour adopter les lois fédérales. Les recettes fiscales étaient partagées par le niveau fédéral (recettes provenant des impôts et des droits liés aux matières relevant de la compétence exclusive du gouvernement fédéral au titre de l'article 36) et les provinces (recettes provenant de tous les autres domaines). La Constitution de 1951 comportait également un mécanisme de péréquation verticale des recettes, destiné à préserver la capacité des provinces de s'acquitter de leurs fonctions et à leur garantir un progrès économique constant (article 174). Les provinces avaient le pouvoir de promulguer leurs propres lois organiques sous réserve des dispositions de la Constitution de 1951 (article 177). Les gouverneurs provinciaux exerçaient une double fonction. Nommés et relevés de leurs fonctions par le roi, ils représentaient la monarchie dans les provinces et supervisaient l'application de la Constitution de 1951 et des lois fédérales (articles 180 et 181). Toutes les autres fonctions des gouverneurs étaient définies par les lois organiques des provinces (article 184). Enfin, les amendements touchant à la forme fédérale de gouvernement requéraient l'approbation de tous les conseils législatifs provinciaux (article 199).

Cette structure fédérale est très différente du modèle de la Constitution irakienne de 2005, dans le sens où elle alloue une autorité considérable au centre. Elle nécessite en outre une bonne dose d'efficacité administrative de la part des provinces, qui appliquent la législation fédérale tout en constituant la garantie que l'exercice de l'autorité administrative contribue en soi au système fédéral d'équilibre des pouvoirs ⁽³⁷⁾. Il est tout aussi frappant que la Constitution de 1951 accepte l'autorité législative de niveaux de pouvoir inférieurs, implique directement les provinces dans la législation fédérale par l'intermédiaire du Sénat, et prévoit un cadre constitutionnel pour l'allocation des recettes fiscales. Ces caractéristiques sont totalement absentes des formes décentralisées de gouvernement local qui ont récemment été mises en place en Égypte et en Tunisie.

Le cadre fédéral inhabituel de la Constitution de 1951 s'explique probablement par la contribution des experts internationaux qui ont directement pris part à sa rédaction. N'oublions pas cependant que ces éléments n'ont eu qu'une durée de vie de 12 ans et qu'ils ont été supprimés en 1963. L'infrastructure institutionnelle ainsi que l'équilibre entre les pouvoirs législatif et exécutif du centre et des provinces peuvent néanmoins constituer une voie à suivre pour la Libye contemporaine si les parties prenantes principales sont convaincues de leurs vertus. Les partisans d'un État centralisé pourraient critiquer l'influence marquée que les provinces auraient sur le processus législatif fédéral, l'attribution de

³⁶ Le texte de la Constitution de 1951 regorge d'autres compétences exclusives spécialement prévues pour le niveau fédéral.

³⁷ Comme c'est le cas en Allemagne (*Exekutivföderalismus*).

l'autorité législative et exécutive restante aux provinces ou encore leur niveau relativement élevé d'autonomie financière, tandis que les défenseurs d'une plus grande autonomie provinciale renâcleraient sans aucun doute devant les compétences législatives considérables du centre. Ces pommes de discorde pourraient probablement être surmontées en redéfinissant les modalités du système, par exemple au niveau des domaines assignés au centre, et en les complétant par un processus législatif bicaméral plus sophistiqué qui créerait un équilibre du pouvoir différent entre les deux chambres.

La Constitution tunisienne de 2014 fournirait un modèle valable tant pour la protection des droits et des libertés que pour la relation équilibrée entre le président, le Premier ministre, et le cabinet d'une part, et l'organe législatif d'autre part. Le passage à une démocratie parlementaire permanente est également une possibilité très probable au vu de la structure de la déclaration constitutionnelle, qui rend actuellement le gouvernement intérimaire directement responsable devant le CGN ⁽³⁸⁾. La récente controverse qui a entouré l'élection au suffrage direct d'un président par intérim suggère que cette approche jouit d'un soutien considérable, ce qui mettrait la Libye en porte-à-faux avec les régimes gouvernementaux présidentiels ou semi-présidentiels de la région. Les amendements apportés à la déclaration constitutionnelle, qui permettraient au président de retarder des actes législatifs mais pas d'y opposer son veto ⁽³⁹⁾ et qui le contraindraient à quitter ses fonctions en cas d'échec d'une tentative de dissolution du Conseil des représentants par référendum ⁽⁴⁰⁾, indiquent que l'équilibre du pouvoir entre les branches exécutive et législative du gouvernement pencherait en tout état de cause plutôt pour la deuxième.

Enfin, la gestion des ressources pétrolières et gazières de la Libye constituera un facteur déterminant dans les travaux de l'Assemblée constituante. L'expérience irakienne suggère que la répartition équitable des revenus provenant de l'industrie des hydrocarbures représente un défi considérable susceptible d'influencer des décisions constitutionnelles plus vastes, et notamment le choix crucial entre une structure fédérale et une forme centralisée de gouvernement. La Constitution de 1951, rédigée à une époque où les recettes pétrolières et gazières ne jouaient pas encore un rôle aussi important en Libye, pourrait fournir un bon point de départ, sachant que le niveau central était tenu d'allouer chaque année aux provinces des fonds suffisants pour leur permettre de s'acquitter de leurs obligations constitutionnelles et de générer une croissance économique. Une commission spéciale composée de membres du centre et des provinces pourrait être chargée d'administrer ce mécanisme de péréquation ⁽⁴¹⁾.

³⁸ Article 30.

³⁹ Article 19 des amendements suggérés par la commission de février.

⁴⁰ Article 31 des amendements suggérés par la commission de février.

⁴¹ Voir l'article 106 de la Constitution irakienne de 2005.

DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES EXTERNES

DÉPARTEMENT THÉMATIQUE

Rôle

Les départements thématiques sont des unités de recherche qui fournissent des conseils spécialisés aux commissions, délégations interparlementaires et autres organes parlementaires.

Domaines

Affaires étrangères

Droits de l'homme

Sécurité et Défense

Développement

Commerce international

Documents

Visitez le site web du Parlement européen: <http://www.europarl.europa.eu/studies>



SOURCE PHOTO: iStock International, Inc.

978-92-823-5751-4
doi: 10.2861/63747