

RLS Afrique du nord
Série de documents de recherche #5



**La place
des armées
dans les Constitutions
d'Afrique du Nord :**

étude de droit comparé entre l'Algérie, l'Égypte,
la Libye, le Maroc et la Tunisie

Décembre 2022

**ROSA
LUXEMBURG
STIFTUNG**

مكتب شمال إفريقيا
North Africa Office

Massensen Cherbi

Massensen Cherbi

Massensen Cherbi est un constitutionnaliste algérien et docteur en droit et en histoire des universités Paris 1 Panthéon-Sorbonne et Paris 2 Panthéon-Assas.

Il est l'auteur du livre « Algérie » paru aux éditions De Boek en 2015

INDEX

I. L'ingérence constitutionnelle des militaires dans la vie politique	8
A. À travers la reconnaissance d'un pouvoir modérateur à l'armée	8
1. D'une armée garante du socialisme en Algérie et en Égypte, dans les années 1960 et 1970, à une dépolitisation constitutionnelle, à partir des années 1980.	8
2. Une repolitisation par la constitutionnalisation du rôle d'arbitrage de l'armée : les amendements égyptien et algérien de 2019 et 2020	9
B. À travers des conseils de sécurité/défense militarisés et des tribunaux militaires empiétant sur les tribunaux civils	11
1. Des conseils de sécurité et de défense militarisés en Algérie et en Égypte	12
2. Des tribunaux militaires empiétant sur les tribunaux civils en Égypte et en Tunisie	13
II. La subordination constitutionnelle des armées aux pouvoirs civils	14
A. À travers la revendication d'un « État civil, non-militaire »	15
1. Une revendication ancienne, formellement ou substantiellement constitutionnalisée en Égypte (2012), Tunisie (2014) et Libye (2017)	15
2. Un rejet de l'État civil, dans son acception non militaire, en Égypte (2014/2019), Algérie (2020) et Tunisie (2022)	17
B. À travers les rapports hiérarchiques et le contrôle démocratique	18
1. Chefs de l'État et chefs des forces armées face à leur irresponsabilité politique (Algérie, Libye, Maroc et Tunisie) et pénale (Algérie, Maroc et Tunisie)	18
2. Un contrôle parlementaire limité au profit d'un « domaine réservé » infondé	21
Conclusion : Des armées tantôt politisées par leur pouvoir modérateur en Algérie et en Égypte, tantôt subordonnées et instrumentalisées par un pouvoir civil incontrôlable au Maroc et en Tunisie	23
Bibliographie	24

La place des armées dans les Constitutions d'Afrique du Nord :

étude de droit comparé entre l'Algérie, l'Égypte, la Libye, le Maroc et la Tunisie

En Afrique du Nord, ces quatre dernières années ont été marquées par la révision constitutionnelle égyptienne de 2019, qui confie désormais à son armée le soin de « maintenir la Constitution, la démocratie, les fondements de l'État civil, ainsi que les acquis, les droits et les libertés du peuple » (art. 200, al. 1er) ; la révision constitutionnelle algérienne de 2020, qui lui confie dorénavant la mission de préserver « les intérêts vitaux et stratégiques du pays » (art. 30, al. 4) ; tandis que la nouvelle Constitution tunisienne de 2022 ne fait plus mention à la neutralité absolue à laquelle ses forces armées et de sécurité étaient jusque-là astreintes.

Ces récents changements tranchent avec la revendication démocratique d'un « État civil, non militaire », portée tant en Afrique du Nord qu'au Moyen-Orient. En effet, l'opinion des militaires n'est pas une opinion comme les autres, car s'ils « peuvent exprimer leur avis et s'efforcer de le faire prévaloir, c'est oublier que, s'ils le font, ils briseront toute opposition et l'État lui-même : car ils détiennent les armes »¹. La subordination des forces armées au pouvoir civil préoccupait déjà les Romains, en démilitarisant l'Italie par la frontière du Rubicon, afin « que les armes cèdent à la toge »², tandis qu'à l'avènement du constitutionnalisme moderne, pour prévenir la résurgence du césarisme, la Constitution du Massachusetts de 1780 devait proclamer que « the military power shall always be held in an exact subordination to the civil authority and be governed by it » (art. 17)³. Plus récemment, sur un plan international, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies avait considéré que les militaires devaient être « responsables devant les autorités civiles nationales compétentes »⁴, tandis que sur un plan régional, la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance de 2007, ratifiée par l'Algérie⁵, stipule que « les États parties renforcent et institutionnalisent le contrôle du pouvoir civil constitutionnel sur les forces armées et de sécurité aux fins de la consolidation de la démocratie et de l'ordre constitutionnel » (art. 14, § 1).

1 Maurice Duverger, *De la Dictature*, Paris, Julliard, 1961, p. 89.

2 La toge étant « le symbole de la paix et de la tranquillité, et les armes celui du tumulte et de la guerre, parlant le langage des poètes, j'ai voulu dire que la guerre et le tumulte le céderaient à la paix et au repos » : Cicéron, *Discours contre L. Calpurnius Pison*, XXX.

3 Là où dans la France de 1789, le projet de Déclaration des droits de l'homme de Mirabeau prévoyait que les forces armées devaient être « toujours subordonnées à l'autorité civile » (art. 19), ce qui se traduit dans la Constitution de 1791 par une disposition selon laquelle « la force publique est essentiellement obéissante ; nul corps armé ne peut délibérer » (titre IV, art. 12).

4 CDH, Résolution 19/36 Droits de l'homme, démocratie et État de droit, 19 avr. 2012, A/HRC/RES/19/36, § 16, VI.

5 L'Algérie est le seul pays de la région étudiée à l'avoir ratifiée : décret présidentiel n° 16-255 du 27 sept. 2016 portant ratification de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance adoptée par les Chefs d'État et de Gouvernement de l'Union africaine, à Addis Abeba (Éthiopie) le 30 janv. 2007, JORA n° 59 du 9 oct. 2016, pp. 4-12.

Pourtant, l'armée possède une place majeure dans les Constitutions algérienne et égyptienne, qui s'en ressent dès les préambules, par l'abondance des références historiques à sa légitimité révolutionnaire et à son rôle dans la construction nationale des deux pays. Ainsi, depuis le coup d'État militaire de 2013, à l'occasion duquel le général Abdel Fattah al-Sissi renversa le président civil Mohamed Morsi, le préambule constitutionnel de 2014 rend hommage à la figure de Méhémet Ali, qui « fonda l'État égyptien moderne dont le pilier⁶ est une armée nationale » (2019, préambule, § 10), puis à celle du « leader immortel Gamal Abdel Nasser », en célébrant à cette occasion « la révolution du 23 juillet 1952 » (2019, préambule, § 13), c'est-à-dire le coup d'État des « officiers libres », à partir duquel des militaires issus du Nil gouvernèrent le pays contre la dynastie d'ascendance albanaise qui régnait jusque-là. Si la Constitution de 2012 avait abandonné la référence à la date du 23 juillet, comme pour mieux tourner la page de la dictature militaire qu'elle engendra, les Constitutions de 1956, 1964 et 1971 y faisaient déjà référence, mais en la présentant, pour les deux premières, comme la résultante de la volonté populaire et, pour la troisième, comme la conséquence de « l'alliance des forces laborieuses du peuple » (1956, préambule, § 2 ; 1964, préambule, § 1 et 1971, préambule, § 9). Or, la Constitution de 2014 évoque désormais la direction de Nasser, c'est-à-dire d'un militaire, selon lequel l'armée avait joué en ce jour un rôle d'« avant-garde »⁷, tandis que le peuple n'apparaît plus qu'au second plan, en tant que soutien à la révolution. Le préambule glorifie par ailleurs l'implication de l'armée pour faire « triompher la volonté populaire lors de la révolution du “25 janvier – 30 juin” » (2019, préambule, § 10), c'est-à-dire à la fois dans la révolution de 2011, qui mit un terme à la présidence du général Hosni Moubarak, et la contre-révolution de 2013, qui mit un terme à la courte période d'ouverture démocratique, marquée par la prise de pouvoir, par les urnes, des Frères musulmans. La révision constitutionnelle de 2019, d'initiative législative, aura permis d'aller plus loin encore, en faisant désormais de l'armée un gardien de la Constitution (art. 200, al. 1er)⁸.

En Algérie, ces références à l'histoire figurent depuis les Constitutions de 1963 et 1976, l'Armée nationale populaire (ANP) y étant décrite comme l'héritière de l'Armée de libération nationale (ALN) (1963, préambule, § 11 ; 1976, art. 82), en fondant ainsi sa légitimité dans la guerre d'indépendance (1954-1962)⁹. Une fois celle-ci acquise, le pays fut marqué, à l'été 1962, par la prise de pouvoir de l'État-major général (EMG) du colonel Houari Boumediene, à la tête de l'armée des frontières, contre le Gouvernement provisoire de la République algérienne (GPRA) et l'ALN des wilayas de l'intérieur, en imposant d'abord un président civil, Ahmed Ben Bella, avant de rapidement lui reprendre le pouvoir, par le coup d'État militaire du 19 juin 1965,

6 V. dans ce sens, en Algérie, un article paru dans la revue du Ministère de la défense nationale, selon lequel « comme il est connu, toutes les armées du monde sont considérées comme l'épine dorsale de leurs États. Si elles sont déchuées, les nations sont détruites et condamnées à disparaître. L'histoire de l'humanité depuis l'antiquité atteste de dizaines d'exemples dans ce registre » : « Réalité de “Madania machi aâskaria” », El-Djeich, n° 692, mars 2021.

7 Gamal Abdel Nasser, *The Philosophy of the Revolution*, Cairo, Mondiale Press, p. 19.

8 V. Nathalie Bernard-Maugiron, « Les amendements constitutionnels de 2019 en Égypte : vers une consécration de la dérive autoritaire du régime », RFDC, vol. 121, n° 1, 2020, pp. 3-19 et ICJ, *Egypt Constitutional Amendments: Unaccountable Military, Unchecked President and a Subordinated Judiciary*, Apr. 2019, 8 p.

9 En effet, selon la direction de l'armée post-indépendante, « par filiation, l'A.N.P. revêtait les caractéristiques de l'armée de libération nationale ; de ce fait, elle ne pourrait constituer une entité extérieure au Parti ; force d'avant-garde, elle serait une composante du parti » : Michel Camau, *La notion de démocratie dans la pensée des dirigeants maghrébins*, préface de Charles Debbasch, Paris, CNRS, 1971, p. 338.

dont la date fut constitutionnalisée dans la Loi fondamentale de 1976, comme celle d'un « redressement historique » (préambule, § 3). L'armée connut cependant une dépolitisation dans les années 1980 que la Constitution de 1989 acta en supprimant toute référence historique à l'ALN et au coup d'État de 1965. C'est la révision constitutionnelle de 2016, à près d'un quart de siècle de distance de l'intervention des militaires dans l'arrêt du processus électoral de 1992, contre le Front islamique du salut (FIS), qui fit à nouveau référence à l'ALN, en faisant de l'ANP sa « digne héritière » (2020, préambule, § 20)¹⁰. Depuis cette révision, le préambule mentionne la « contribution essentielle » de l'ANP dans la lutte contre le « fléau du terrorisme » (2020, § 20), c'est-à-dire dans la Décennie noire des années 1990, qui fit entre 100 000 et 200 000 morts, en même temps que ce préambule consacre la « politique de paix et de réconciliation nationale » (2020, § 8), qui confère une impunité aux agents de l'État impliqués dans la « tragédie nationale »¹¹. Quant à la révision constitutionnelle de 2020¹², issue d'une initiative présidentielle, elle fut l'occasion pour le ministère de la Défense nationale (MDN) de rejeter un amendement proposé dans l'avant-projet de mai 2020, selon lequel le Hirak du 22 février 2019 se serait « opéré en totale cohésion avec son Armée nationale populaire »¹³. Le projet final de septembre, adopté par référendum le 1er novembre 2020, retint plutôt l'expression de « Hirak populaire originel » (préambule, § 10), comme pour mieux opposer celui qui se serait seulement opposé au président Abdelaziz Bouteflika de celui qui réclamait plus généralement un « changement radical de système », notamment par un « État civil, non militaire ».

Ailleurs, les Constitutions libyennes, marocaines et tunisiennes n'ont jamais fait référence à la place historique de leur armée. Au Maroc, une telle absence renvoie à la subordination des autorités militaires au roi. Le futur Hassan II affirmait ainsi, dès 1957, que « la neutralité politique doit être le dogme de la morale militaire »¹⁴, mais une neutralité « au service du Trône contre les partis »¹⁵. La monarchie marocaine réussira d'ailleurs à s'imposer, aussi bien vis-à-vis de l'Armée de libération nationale

10 C'est ainsi que Lakhdar Bouregaâ, ancien commandant de l'ALN, dans la wilaya IV, durant la guerre de libération nationale, fut placé six mois sous mandat de dépôt, à l'âge de 86, pour avoir affirmé, dans un discours prononcé en juin 2019, que l'ANP n'était pas l'héritière de l'ALN et que pour devenir populaire elle devait rejoindre le Hirak. Il fut finalement condamné à 100 000 dinars d'amende pour outrage à corps constitué (C. pén., art. 144 bis et 146) : T. Bir Mourad Raïs, Lakhdar Bouregaâ, 7 mai 2020, n° 20/00004. Depuis, le décret présidentiel n° 22-217 du 8 juin 2022 est venu consacrer la journée du 4 août « Journée nationale de l'Armée Nationale Populaire » (art. 1, al. 1er), en commémoration de « la date de la reconversion de l'Armée de libération nationale, en Armée nationale populaire » (art. 1, al. 2) : JORA n° 39, 8 juin 2022, p. 5.

11 Ordonnance n° 2006-01 du 27 févr. 2006 portant mise en œuvre de la Charte pour la paix et la réconciliation nationale, JORA n° 11 du 28 févr. 2006, pp. 3-7. V. Mouloud Boumghar, « "Concorde civile" et "Réconciliation nationale" sous le sceau de l'impunité : le traitement par le droit algérien des violations graves des droits de l'homme commises durant la guerre civile des années 1990 », RIDC, vol. 67, n° 2, 2015, pp. 349-407.

12 Décret présidentiel n° 20-442 du 30 déc. 2020 relatif à la promulgation au Journal officiel de la République algérienne démocratique et populaire de la révision constitutionnelle, adoptée par référendum du 1er nov. 2020, JORA n° 82 du 30 déc. 2020, pp. 2-49. V. Massensen Cherbi, « La révision constitutionnelle de 2020 en Algérie : un ultra-présidentialisme militarisé de jure », ISSRA, avr. 2021, 9 p. et ICJ, Flawed and Inadequate. Algeria's Constitutional Amendment Process. A Briefing Paper, Oct. 2020, 29 p.

13 Proposition n° 181 : Comité d'experts chargé de rédiger les propositions de révision de la Constitution, Propositions présentées dans le cadre du débat général autour du projet de révision de la Constitution, 5 sept. 2020, pp. 42-43.

14 Jean-Jacques Régnier et Jean-Claude Santucci, « Armée pouvoir et légitimité au Maroc », in *Élites, pouvoir et légitimité au Maghreb*, Paris, CNRS, 1973, p. 169.

15 Michel Camau, op. cit., pp. 351-359.

(ALN), après l'indépendance, que des Forces armées royales (FAR), après l'échec des tentatives de coups d'État du 10 juillet 1971 et du 16 août 1972. L'occupation du Sahara occidental, à partir de la « Marche verte » du 6 novembre 1975, permit ensuite de détourner l'attention des militaires au profit d'un conflit qui oppose depuis le Maroc au Front Polisario. La dernière Constitution plébiscitaire de 2011¹⁶, d'initiative royale, relève sur ce plan essentiellement du statu quo.

En Tunisie, l'indépendance fut marquée par la figure politique de Habib Bourguiba, avocat de profession, dont le discours du 14 octobre 1965 exprime le rejet de la politisation de l'armée, car « mêlés aux controverses et aux campagnes électorales, les militaires se laissent entraîner par leurs propres vues sur la politique du gouvernement. Ils finissent par être entraînés dans la lutte pour le pouvoir et croyant servir le bien et combattre le mal, ils font usage de leurs armes pour imposer les solutions de leur choix »¹⁷. Si c'est un général, Zine el-Abidine Ben Ali, qui lui ravit le pouvoir par le coup d'État « médical » du 7 novembre 1987, ce fut essentiellement au profit des services de sécurité. La marginalisation de l'armée la rendit ainsi populaire lors de la révolution de 2011, le général Rachid Ammar affirmant à cette occasion qu'elle s'en portait la « garante »¹⁸. L'armée tunisienne devait cependant être instrumentalisée par le président Kaïs Saïed, lors de son coup d'État du 25 juillet 2021¹⁹ contre le Parlement et la Constitution adoptée en 2014 par l'Assemblée nationale constituante élue en 2011²⁰. Celui-ci fit adopter un an plus tard, par la voie plébiscitaire, son propre projet de Constitution, le 25 juillet 2022²¹, dont l'initiative présidentielle se ressent par la concentration des prérogatives en matière de défense nationale qu'elle instaure au profit du chef de l'État.

Quant à la Libye, le coup d'État des « officiers libres » du 1er septembre 1969 et la dictature du colonel Mouammar Kadhafi jusqu'en 2011 ne devaient pas donner lieu à une quelconque révérence vis-à-vis de l'armée, ni dans la Proclamation constitutionnelle de 1969, ni dans le Livre vert. Sous le « guide » libyen, l'armée régulière passa en effet au second plan, face à une militarisation généralisée de la société et « l'émergence d'un complexe militaro-tribal »²². Le colonel Kadhafi alla d'ailleurs jusqu'à proclamer la dissolution de l'armée en 1995, sans effet néanmoins²³. Si sa chute en 2011 permit l'élection d'une Assemblée constituante ad hoc en 2014,

16 Dahir n° 1-11-91 du 29 juill. 2011 portant promulgation du texte de la Constitution, Bulletin officiel du 30 juill. 2011, pp. 1902-1928. V. Saïdy Brahim, « La structure des relations civilo-militaires au Maroc », in *La Constitution marocaine de 2011. Analyses et commentaires*, Paris, L.G.D.J., 2012, pp. 139-170.

17 Nicole Grimaud, *La Tunisie à la recherche de sa sécurité*, Paris, PUF, 1995, p. 96.

18 « L'armée "garante de la révolution, fidèle à la Constitution" », *La Dépêche*, 24 janv. 2011.

19 V. CADHP, Ibrahim Ben Mohamed Ben Ibrahim Belghuith c. République tunisienne, 22 sept. 2022, n° 0017/2021 et ICJ, "Tunisia: President's power grab is an assault on the rule of law", Jul. 26, 2021.

20 Constitution de la République tunisienne, JORT du 10 fév. 2014, pp. 363-367. V. Rafaâ Ben Achour, « La Constitution tunisienne du 27 janvier 2014 », *RFDC*, vol. 100, n° 4, 2014, pp. 783-801.

21 Constitution de la République tunisienne, JORT numéro spécial, 18 août 2022, pp. 2474-2491. V. Rafaâ Ben Achour, « Tunisie : le retour au pouvoir autocratique », *RFDC*, vol. 132, n° 4, 2022, pp. 1001-1018 et ICJ, *Codifying Autocracy The Proposed Tunisian Constitution in Light of International Law and Standards*, Jul. 2022, 11 p.

22 Saïd Haddad, « Aux sources du paradoxe libyen : militarisation de la société et marginalisation de l'armée », in *Les armées dans les révolutions arabes : positions et rôles*, Rennes, PUR, 2015, p. 101.

23 *Ibid.*, p. 102.

le projet de Constitution qui en est issu, en date de 2017, n'a toujours pas abouti²⁴.

Dès lors, nonobstant les dispositions symboliques susmentionnées, comment se manifeste la place de l'armée dans les Constitutions d'Afrique du Nord, c'est-à-dire en Algérie, en Égypte, en Libye, au Maroc et en Tunisie, notamment dans les rapports qu'entretiennent les autorités militaires avec les autorités civiles ?

Afin de mener à bien cette étude, il conviendra d'apprécier les interférences militaires dans la vie politique des pays susmentionnés (I), en interrogeant ainsi les liens de subordination qu'entretiennent les armées de la région vis-à-vis des autorités civiles (II).

I. L'ingérence constitutionnelle des militaires dans la vie politique

L'ingérence des militaires dans la vie politique se caractérise principalement, sur un plan constitutionnel, par la reconnaissance d'un pouvoir d'arbitrage confié à l'armée (A), mais aussi par d'autres mécanismes, tels que la composition et les missions des conseils de sécurité et de défense, les tribunaux militaires (B), voire le contrôle du ministère de la Défense (II. B. 1.).

A. À travers la reconnaissance d'un pouvoir modérateur à l'armée

1. D'une armée garante du socialisme en Algérie et en Égypte, dans les années 1960 et 1970, à une dépolitisation constitutionnelle, à partir des années 1980.

En Algérie et en Égypte, à l'image plus généralement des pays socialistes²⁵, l'armée était constitutionnellement militante dans les années 1960 et 1970, à travers son rôle de gardien du socialisme. L'armée algérienne participait ainsi « aux activités politiques, économiques et sociales » dans la Constitution de 1963 (art. 8, al. 1er), tandis que la Charte nationale de 1976 en fit le « premier bouclier de l'État socialiste »²⁶ et la Constitution de la même année un « bouclier de la Révolution » (art. 82, al. 1er), « instrument de la Révolution » (art. 82, al. 2), qui participait à « l'édification du socialisme » (art. 82, al. 2)²⁷. De même, en Égypte, les Constitutions de 1964 et 1971 confiaient à l'armée le soin de protéger les acquis du socialisme (respectivement art. 23 et 180, al. 1er)²⁸.

24 V. Nedra Cherif, "Libya's constitution: between conflict and compromise", European University Institute, Mar. 2021, 24 p. ; ICJ, The Draft Libyan Constitution: Procedural Deficiencies, Substantive Flaws, Dec. 2015, 90 p. ; et Sara Zanotta, "Constitution-making in Libya after the fall of Gaddafi: the role of national bodies and transnational actors", *Nuovi Autoritarismi e Democrazie*, vol. 3, n° 2, 2021, pp. 26-48.

25 Patrice Gélard, *Les systèmes politiques des États socialistes. Le modèle soviétique*, Paris, Cujas, 1975, p. 94.

26 Ordonnance n° 76-57 du 5 juill. 1976 portant publication de la charte nationale, JORA n° 61 du 30 juill. 1976, p. 742.

27 Massensen Cherbi, « L'armée algérienne est-elle un gardien de la Constitution ? Du rôle de bouclier de la Révolution socialiste à celui de garant des intérêts vitaux et stratégiques du pays », *RFDC*, vol. 128, n° 4, déc. 2021, pp. 51-55.

28 De même, au Moyen-Orient, la Constitution syrienne de 1973 prévoyait jusqu'en 2012 que les « forces armées et les autres institutions de défense » avaient pour mission « la protection des objectifs de la Révolution d'unité, de liberté et de socialisme » (art. 11), tandis que dans un autre registre, la Constitution iranienne prévoit depuis 1979 que l'armée est chargée de préserver « le régime de la République Islamique du pays » (art. 143).

Les armées algérienne et égyptienne connurent ensuite une dépolitisation constitutionnelle, marquée par l'abandon de leur rôle de gardien du socialisme, dès 1989 pour l'Algérie²⁹ et plus tardivement en 2007 pour l'Égypte³⁰. Cependant, en Algérie, l'arrêt du processus électoral, le 12 janvier 1992, qui allait conduire à la victoire du Front islamique du salut (FIS), fut l'occasion pour deux comités d'experts diligentés par les autorités de proposer de faire de l'armée un gardien de la Constitution. C'est ainsi qu'en 1993, le comité d'experts « Algérie 2005 » proposa qu'« outre ses missions classiques, l'armée algérienne doit être déclarée dans la future constitution comme gardienne des institutions publiques et chargée d'assurer la continuité et la permanence de l'État ainsi que sa forme républicaine et pluraliste »³¹, tandis qu'en 1996, un comité d'experts secret proposait d'en faire une « garante de l'ordre constitutionnel »³². Aucune de ces deux propositions ne fut cependant retenue dans la Constitution de 1996. Elles auraient en effet constitué une « véritable révolution politique et juridique », en faisant « émerger l'A.N.P. de la clandestinité politique dans laquelle elle évolue depuis longtemps, en la sortant au grand jour en pleine lumière »³³. Quant à l'Égypte, la dépolitisation de 2007 ne dura pas longtemps, puisqu'« en 2011, après la chute de Hosni Moubarak et alors que le Conseil suprême des forces armées assurait l'intérim constitutionnel, l'armée avait déjà tenté de s'attribuer le rôle de garante de la légitimité constitutionnelle »³⁴.

2. Une repolitisation par la constitutionnalisation du rôle d'arbitrage de l'armée : les amendements égyptien et algérien de 2019 et 2020

C'est finalement depuis le coup d'État militaire de 2013, non pas dans la Loi fondamentale de 2014, qui lui confiait la mission classique « de protéger le pays, de préserver sa sécurité et son intégrité territoriale » (art. 200, al. 1er), mais à l'occasion de la révision constitutionnelle de 2019, que l'armée égyptienne a reçu la mission de « maintenir la Constitution, la démocratie, les fondements de l'État civil, ainsi que les acquis, les droits et les libertés du peuple » (art. 200, al. 1er). Un tel amendement permet non seulement de légitimer le coup d'État de 2013 mais de prévenir tout résultat des urnes qui irait à l'encontre de vagues principes laissés à la libre interprétation des militaires. En effet, « si l'intervention de l'armée en juillet 2013 pour chasser le président Mohammed Morsi s'est déroulée en dehors des règles constitutionnelles, [l'armée] pourrait ainsi se prévaloir de cette disposition pour légitimer constitutionnellement une intervention du même ordre »³⁵. Le 7 juillet 2022, un juge militaire, le général Salah Mohamed Abdel-Magid Youssef, a d'ailleurs été nommé membre de la Cour constitutionnelle³⁶.

29 V. Myriam Aït-Aoudia, « Dépolitisation de l'armée et fin du régime du parti unique en Algérie en 1989. Retour sur un impensé », in *Les armées dans les révolutions arabes : positions et rôles*, Rennes, PUR, 2015, pp. 33-46.

30 V. Nathalie Bernard-Maugiron, "The 2007 Constitutional Amendments in Egypt, and Their Implications on the Balance of Power", *Arab Law Quarterly*, Vol. 22, No. 4, 2008, pp. 397-417.

31 Mohamed Boussoumah, *Documents constitutionnels et politiques. 1919-2018*, Tome II, Alger, OPU, 2019, pp. 185.

32 *Ibid.*, p. 347.

33 Mohamed Boussoumah, *L'opération constituante de 1996*, Alger, OPU, 2012, p. 104.

34 Nathalie Bernard-Maugiron, « Les amendements constitutionnels de 2019 en Égypte : vers une consécration de la dérive autoritaire du régime », *op. cit.*, p. 16.

35 *Ibid.*, p. 17.

36 Décret présidentiel n° 304 pour l'année 2022, *Journal officiel* n° 27 du 7 juill. 2022, pp. 2-3. V. Rana Mamdouh, "Militarizing the Supreme Constitutional Court", *Mada*, Jul. 22, 2022.

En Algérie, la volonté du président Bouteflika de se maintenir au pouvoir pour un cinquième mandat suscita en février 2019 l'exaspération de la rue et l'avènement du Hirak. Il n'existait cependant aucun contre-pouvoir constitutionnel à même d'empêcher le président Bouteflika et c'est le pouvoir de fait de l'armée qui lui imposa de démissionner « immédiatement » le 2 avril 2019³⁷. Ce faisant, l'armée avait outrepassé ses fonctions, puisque depuis 1989, elle avait seulement « pour mission permanente la sauvegarde de l'indépendance nationale et la défense de la souveraineté nationale. Elle est chargée d'assurer la défense de l'unité et de l'intégrité territoriale du pays, ainsi que la protection de son espace terrestre, de son espace aérien et des différentes zones de son domaine maritime » (2016, art. 28, al. 2 et 3). La révision constitutionnelle de 2020 a ainsi été l'occasion d'en faire une garante des « intérêts vitaux et stratégiques du pays conformément aux dispositions constitutionnelles » (art. 30, al. 4), suivant en cela une proposition du ministère de la Défense nationale³⁸ qui n'est pas sans rappeler le défunt général Gaïd Salah, lorsque le 6 mars 2019 il avait affirmé que l'armée « restera toujours le gardien loyal des intérêts suprêmes de la patrie conformément à la Constitution et aux lois de la République »³⁹. Ce nouvel alinéa permet donc de légitimer, a posteriori, l'intervention de l'armée dans la vie politique du pays en 2019, tout en prévenant par la même occasion tout différend qui l'opposerait à un futur président ou Parlement, au nom d'« intérêts vitaux et stratégiques » indéfinis qui peuvent renvoyer aussi bien aux affaires militaires, qu'aux affaires étrangères, la politique nationale, aux questions économiques, culturelles, voire culturelles. En effet, “such broad provisions have the potential to encourage and facilitate the military's intervention in civil and political matters”⁴⁰. Certes, la nouvelle disposition précise « conformément aux dispositions constitutionnelles », sans néanmoins préciser desquelles il s'agit. Si le président de la République est bien le « Chef suprême des Forces armées » (art. 91, al. 1er, 1), qu'advierait-il si celui-ci venait à enfreindre telle disposition constitutionnelle que l'armée considérerait comme relevant des « intérêts vitaux et stratégiques du pays » ? Faudrait-il alors faire primer l'une ou l'autre de ces dispositions ? Pour la constitutionnaliste Fatiha Benabbou : « dans tous les cas de figure où le président devient incontrôlable [...] l'armée ne pourra faire l'économie d'un coup d'État ; [...] seul le “pronunciamento” pourra régler le différend »⁴¹, mais un « pronunciamento » désormais légitimé de jure.

En Amérique latine⁴² et en Turquie, l'ambiguïté de ce genre de disposition a déjà servi à légitimer constitutionnellement, a priori ou a posteriori, de tels « pronunciamentos » diligentés contre les autorités civiles. Afin d'éviter pareille

37 « Gaid Salah appelle à l'application “immédiate” des articles 7, 8 et 102 de la Constitution », APS, 2 avr. 2019.

38 V. la proposition n° 1317 adressée au Comité d'experts : Comité d'experts chargé de rédiger les propositions de révision de la Constitution, op. cit., pp. 282-283. Abdelaziz Rahabi, ancien ministre du général Zeroual et ancien ambassadeur au Mexique, en Amérique centrale et en Espagne, avait quant à lui proposé de faire de l'armée une gardienne de « l'ordre constitutionnel » (proposition n° 1319), selon un libellé proche de la Constitution espagnole de 1978 (art. 8, al. 1er) : Comité d'experts chargé de rédiger les propositions de révision de la Constitution, op. cit., p. 283.

39 « L'ANP “restera toujours le gardien loyal des intérêts suprêmes de la patrie” », APS, 6 mars 2019.

40 ICJ, Flawed and Inadequate. Algeria's Constitutional Amendment Process. A Briefing Paper, op. cit., p. 10.

41 Fatiha Benabbou-Kirane, « La nature du régime politique algérien », RASJEP, vol. 44, n° 1, 2007, p. 60.

42 V. Howard J. Wiarda, Hilary Collins, Constitutional Coups? Military interventions in Latin America, CSIS, Jun. 2011, 11 p.

ambiguïté, il est non seulement préférable de ne pas proclamer l'armée gardienne de la Constitution, au risque de l'inviter par ce biais à s'ingérer dans la vie politique, tout comme il est préférable de ne pas en détailler les missions, quand bien même celles-ci pourraient paraître, de prime abord, comme relevant de ses missions « classiques ». C'est ainsi que lorsque la Constitution tunisienne de 2014 proclamait que l'armée était « chargée de défendre la nation, son indépendance et l'intégrité de son territoire » (art. 18), le caractère particulièrement vague du concept de « nation » aurait pu justifier une intervention militaire, par-delà la neutralité absolue à laquelle l'armée était tenue, contre des autorités civiles dont la politique aurait été considérée comme contraire aux intérêts de la nation⁴³. De même, pour les forces de sécurité, dont la mission était « de préserver la sécurité et l'ordre public, de veiller à la sécurité et à la protection des individus, des institutions et des biens, et à l'application de la loi » (art. 19), la protection des institutions aurait pu évoquer un pouvoir modérateur⁴⁴. De même encore, lorsque le projet de Constitution libyen de 2017 confie à l'armée la mission de « défendre le pays, son indépendance, son unité et son intégrité territoriale » (art. 178), une telle disposition pourrait légitimer une intervention contre un gouvernement ou un Parlement qui s'engagerait dans une politique de décentralisation que l'armée interpréterait comme contraire à l'« unité » qu'elle a pour mission de défendre. C'est d'ailleurs sur le fondement d'une disposition d'apparence classique, « la sauvegarde de l'indépendance nationale et la défense de la souveraineté nationale » (2016, art. 28, al. 2 et 2020, art. 30, al. 2) que le chef d'État-major algérien, le général Ahmed Gaïd Salah, avait tenté de relier la « souveraineté nationale » de l'article 7, alinéa 2 qui « appartient exclusivement au peuple » à la « souveraineté nationale » de l'article 28, al. 2 (dans la codification de 2016) que l'armée a pour mission de défendre⁴⁵, afin de justifier son intervention dans la vie politique algérienne, en 2019⁴⁶.

A contrario, en ne donnant aucune définition des missions de l'armée, les Constitutions marocaines, depuis 1962, permettent de prévenir toute interprétation abusive de ces missions. Le prince Moulay Hassan affirmait ainsi, dès 1957, qu'« à moins de saper le fondement de toute politique, et de courir à l'abîme, l'armée ne saurait être le juge ou l'arbitre politique »⁴⁷. Il existe cependant d'autres mécanismes constitutionnels à même de permettre l'interférence des militaires dans la vie politique.

B. À travers des conseils de sécurité/défense militarisés et des

43 En Turquie, l'article 34 de la loi sur les services intérieurs de l'armée, selon lequel celle-ci avait pour mission de « sauvegarder et protéger la patrie turque et la République turque établie par la Constitution » servit ainsi de fondement au coup d'État militaire de 1960 : Bernard Lewis, « II. Turquie », in *Dustūr. Aperçu sur les Constitutions des États arabes et islamiques*, Leiden, E. J. Brill, 1965, p. 20.

44 Au Chili, après le coup d'État militaire de 1973, la Constitution plébiscitaire du général Pinochet de 1980 fit de l'armée une garante de « l'ordre institutionnel de la République » (art. 90, al. 2).

45 « Communiqué intégral du Ministère de la Défense Nationale », APS, 30 mars 2019.

46 Il s'agit en réalité de la souveraineté « du pays », à la lecture de la Charte nationale de 1976 dont la disposition est issue, c'est-à-dire l'intégrité des frontières et non l'immixtion dans la vie politique du pays : v. Massensen Cherbi, « L'armée algérienne est-elle un gardien de la Constitution ? Du rôle de bouclier de la Révolution socialiste à celui de garant des intérêts vitaux et stratégiques du pays », op. cit., p. 63.

47 Jean-Jacques Régnier et Jean-Claude Santucci, op. cit., p. 169.

tribunaux militaires empiétant sur les tribunaux civils

1. Des conseils de sécurité et de défense militarisés en Algérie et en Égypte

Les conseils de sécurité ou de défense jouent aussi un rôle important dans la militarisation des régimes politiques. C'est d'ailleurs par ce biais que l'armée turque exprima son poids politique dans la Constitution de 1982, rédigée à la suite du coup d'État militaire de 1980. En Algérie, à la suite du « vide constitutionnel » suscité artificiellement par la démission du président Chadli Bendjedid, le 11 janvier 1992, et la dissolution préalable du Parlement, le 4 janvier précédent, c'est le Haut Conseil de Sécurité (HCS) qui se considéra compétent pour suspendre le processus électoral, le 12 janvier, puis pour mettre en place un Haut Comité d'État (HCE), le 14 janvier suivant, dans ce que le publiciste Mohamed Boussoumah qualifie de « véritable coup d'État à l'ordre constitutionnel existant »⁴⁸. La Constitution algérienne prévoit en effet que le HCS est tout au plus « chargé d'émettre des avis au Président de la République sur toutes les questions relatives à la sécurité nationale » (1989, art. 162, al. 1er et 2020, art. 208, al. 2), sans préciser ni sa composition ni ses fonctions précises, ce pourquoi elle renvoie au président de la République (2020, art. 208, al. 3). Dans un contexte de répression du Hirak, le décret présidentiel n° 21-539 du 26 décembre 2021⁴⁹ en a sensiblement augmenté la composition militaire⁵⁰, tout en étendant ses missions au-delà de son aspect strictement sécuritaire, en y intégrant notamment les « consultations référendaires portant sur des questions de nature fondamentale » (art. 3, a, tiret 3), ce qui autorise désormais une large ingérence des militaires dans les aspects les plus divers de la politique nationale.

La Constitution égyptienne est plus prolixe, puisqu'elle fixe précisément la composition du Conseil national de défense (2019, art. 203, al. 1er), dans lequel figure une majorité de militaires⁵¹. Elle le distingue par ailleurs du Conseil national de sécurité (2019, art. 205), et du Conseil suprême des forces armées (2019, art. 200, al. 2). Tout comme en 2012, l'avis du Conseil national de défense doit être recherché pour les projets de loi relatifs aux forces armées et il est chargé de discuter leur budget (2012, art. 197, al. 2 et 2014/2019, art. 203, al. 2). Au Maroc, le Conseil supérieur de sécurité, introduit pour la première fois dans la Constitution en 2011, comprend, en apparence, une majorité nette de civils, mais renvoie vaguement pour le reste aux « responsables des administrations compétentes en matière sécuritaire,

48 Mohamed Boussoumah, *La parenthèse des pouvoirs publics constitutionnels. De 1992 à 1998*, Alger, OPU, 2005, p. 63.

49 Décret présidentiel n° 21-539 du 26 déc. 2021 portant composition, organisation et fonctionnement du Haut conseil de sécurité, JORA n° 99 du 29 déc. 2021, pp. 9-10.

50 Outre, le président de la République, le Premier ministre/chef du gouvernement, le directeur de cabinet de la Présidence (nouveau membre), le ministre de la Défense (en pratique le président), le ministre de l'Intérieur, le ministre des Affaires étrangères, le ministre de la Justice et le chef d'État-major, on y trouve désormais le commandant de la gendarmerie nationale, le directeur général de la sûreté nationale, le directeur général de la documentation et la sécurité extérieure, le directeur général de la sécurité intérieure, le directeur général de la lutte contre la subversion et le directeur central de la sécurité de l'armée (art. 2). Et ce, tandis que le HCS de 1989 était nettement composé d'une majorité civile : décret présidentiel n° 89-196 du 24 oct. 1989 portant organisation et fonctionnement du Haut conseil de sécurité, JORA n° 45 du 25 oct. 1989, pp. 996-997.

51 Il est en effet composé du président de la République, du Premier ministre, du président de la Chambre des représentants, des ministres de la Défense, des Affaires étrangères, des Finances et de l'Intérieur, du chef des renseignements généraux, du chef d'État-major des forces armées, des commandants des forces navales, aériennes et de la défense aérienne, du chef d'État-major opérationnel, ainsi que du directeur du département des renseignements militaires et de reconnaissance (art. 203, al. 1er).

[aux] officiers supérieurs des Forces Armées Royales et toute autre personnalité dont la présence est utile aux travaux dudit Conseil » (art. 54, al. 3). Ce Conseil constitue une « instance de concertation sur les stratégies de sécurité intérieure et extérieure du pays, et de gestion des situations de crise, qui veille également à l'institutionnalisation des normes d'une bonne gouvernance sécuritaire » (art. 54, al. 1er). Quant à la Constitution tunisienne de 2022, elle ne dit pratiquement rien du Conseil de sécurité, si ce n'est qu'il est présidé par le président de la République (art. 91, al. 1er). Ce Conseil a surtout participé à une présidentialisation rampante du système politique tunisien, depuis que le président Béji Caïd Essebsi avait redynamisé l'instance en 2017⁵².

2. Des tribunaux militaires empiétant sur les tribunaux civils en Égypte et en Tunisie

Autre question sensible, celle des tribunaux militaires. La révision constitutionnelle égyptienne de 2019 en a permis une extension de la compétence. En effet, si elle pose le principe de leur exclusion à l'égard des civils, elle prévoit néanmoins de larges exceptions pour les crimes qui constituent une attaque, dont le caractère direct a été supprimé, « contre des installations militaires ou des camps des forces armées, ou leurs équivalents, ou contre des installations protégées par les forces armées, contre des zones militaires ou des zones frontières déterminées comme zones militaires, contre le matériel, les véhicules, les armes, les munitions, les documents, les secrets militaires des forces armées, ou fonds publics des forces armées, ou contre les usines militaires ; les crimes liés au service militaire ; ou les crimes qui constituent une attaque directe contre les officiers ou le personnel des forces armées en raison de l'exercice de leurs fonctions » (art. 204, al. 2). Cet amendement permet ainsi de constitutionnaliser la loi n° 136 du 27 octobre 2014⁵³, par laquelle le maréchal al-Sissi avait étendu l'intervention des militaires, provisoirement (art. 3), à la protection des « équipements publics et d'importance vitale » (art. 1), ce qui avait permis d'étendre la compétence des tribunaux militaires aux atteintes portées auxdits équipements (art. 2)⁵⁴.

Quant à la Tunisie, la Constitution de 2014 disposait que « les tribunaux militaires sont des tribunaux compétents pour les infractions militaires » (art. 110), sans préciser en quoi consistaient ces « infractions militaires » et notamment si des civils pouvaient en être les auteurs, ce pourquoi elle renvoyait seulement à la loi⁵⁵. La mise en place de la Cour constitutionnelle aurait permis d'élucider la question, notamment eu égard au caractère civil de l'État et à la possibilité de déroger aux droits et libertés garantis par la Constitution, dans la mesure du respect de l'État civil (art. 49, al. 1er). Cette Cour n'a cependant jamais été mise en place et la nouvelle Constitution de 2022 ne

52 Décret gouvernemental n° 2017-70 du 19 janv. 2017, relatif au Conseil de sécurité nationale, JORT n° 6 du 20 janv. 2017, pp. 315-317. V. Éric Gobe, « La Tunisie en 2017 : Impotence de l'État et tentations autoritaires », L'Année du Maghreb, 19 | 2018, pp. 235-256.

53 Loi n° 136 pour l'année 2014 sur la protection et la sauvegarde des installations publiques et vitales. Pour un état du droit antérieur, v. Nathalie Bernard-Maugiron, « Les tribunaux militaires et juridictions d'exception en Égypte », in Juridictions militaires et tribunaux d'exception en mutation : perspectives comparées et internationales, Paris, AUF/Archives Contemporaines, 2007, pp. 191-231.

54 Le nombre de civils jugés par des tribunaux militaires, entre octobre 2014 et septembre 2017, était estimé à 15 500, dont 150 enfants : "Egypt: Events of 2017", Human Rights Watch.

55 « Tunisie : la justice militaire, pour qui et pour quoi ? », Jeune Afrique, 29 juin 2017.

dit plus mot des tribunaux militaires, ce qui permet de couvrir l'instrumentalisation de la justice militaire par le président Kaïs Saïed, contre l'opposition civile⁵⁶.

En Algérie, la Constitution n'a jamais évoqué la question des tribunaux militaires, tout comme la Loi fondamentale marocaine. Le Code de justice militaire algérien reconnaît néanmoins la compétence des tribunaux militaires permanents à l'égard des civils, notamment pour les « infractions contre la sûreté de l'État, [...] lorsque la peine encourue est supérieure à cinq années d'emprisonnement » (art. 25, al. 3). Leur usage, dans le contexte de la répression du Hirak, a surtout été instrumentalisé dans la guerre des clans qui a sévi au sein de l'appareil militaire⁵⁷. Quant aux « détenus d'opinion » du Mouvement, c'est devant des tribunaux civils qu'ils ont été poursuivis. Même l'« entreprise de démoralisation de l'armée » (C. pén., art. 75), pourtant fréquente dans les premiers chefs d'inculpation, fut rapidement abandonnée au profit d'incriminations d'apparence moins militaire : l'atteinte à l'intégrité de l'unité nationale (C. pén., art. 79)⁵⁸ ou l'outrage à corps constitué (C. pén., art. 144 et 146)⁵⁹. In fine, l'ordonnance n° 21-08 du 8 juin 2021⁶⁰ permet d'incriminer sous la qualification de terrorisme, toute action ayant pour objet d'« accéder au pouvoir ou [...] changer le système de gouvernance par des moyens non constitutionnels » (C. pén., art. 87 bis, 14), en permettant dès lors de sacraliser la Constitution, dont l'armée est désormais proclamée garante des « intérêts vitaux et stratégiques » (art. 30, al. 4), et de prévenir ainsi toute revendication d'une transition démocratique, par-delà la Constitution autoritaire, à l'image de ce qu'avait réclamé le Hirak, à partir du mois d'avril 2019.

Seul le projet de Constitution libyen de 2017 prévoit plus clairement de limiter les juridictions militaires aux « infractions militaires » et au « personnel militaire » (art. 135). Néanmoins, pour la Commission internationale de juristes, ces infractions militaires pourraient recouvrir des violations des droits humains et des crimes de guerre qui ne devraient être jugés que par des tribunaux civils. Elle a ainsi recommandé de préciser que ces tribunaux ne peuvent intervenir qu'en matière de discipline militaire et d'en exclure explicitement les civils⁶¹.

II. La subordination constitutionnelle des

56 « Tunisie. Hausse très importante du nombre de civil.e.s – poursuivis par les tribunaux militaires », Amnesty International, 10 nov. 2021 ; « Tunisie : Un tribunal militaire emprisonne un éminent avocat », Human Rights Watch, 14 mars 2022. V. aussi ICJ, *Codifying Autocracy The Proposed Tunisian Constitution in Light of International Law and Standards*, op. cit., pp. 5-6.

57 C'est ainsi que la secrétaire générale du Parti des travailleurs (PT), Louisa Hanoune, et le frère cadet du président démissionnaire, Saïd Bouteflika, furent condamnés par le tribunal militaire de Blida à quinze ans de réclusion, pour complot contre l'autorité de l'État (C. pén., art. 78) et pour atteinte à l'autorité militaire (C. de la justice militaire, art. 284) : « Saïd Bouteflika, Mediène, Tartag et Hanoune condamnés à 15 ans de réclusion criminelle », APS, 25 sept. 2019. Ils furent ensuite acquittés de ces chefs d'accusation, en appel sur renvoi, par la cour d'appel militaire de Blida : « Acquiescement pour Bouteflika Saïd, Mediène, Tartag et Hanoune », APS, 2 janv. 2021.

58 L'opposant Karim Tabbou, ancien premier secrétaire du FFS et fondateur de l'Union démocratique et sociale (UDS), fut ainsi condamné à un an de prison ferme pour atteinte à l'intégrité de l'unité nationale, pour avoir opposé l'opulence des hauts gradés de l'armée à la condition plus modeste des simples soldats : C. Alger, Karim Tabbou, 24 mars 2020, n°20/05075.

59 V. l'affaire Lakhdar Bouregaâ, supra, sous la note n° 10.

60 Ordonnance n° 21-08 du 8 juin 2021 modifiant et complétant l'ordonnance n° 66-156 du 8 juin 1966 portant code pénal, JORA n° 45 du 9 juin 2021, pp. 6-7.

61 ICJ, *The Draft Libyan Constitution: Procedural Deficiencies, Substantive Flaws*, op. cit., p. 72.

armées aux pouvoirs civils

La subordination des armées aux pouvoirs civils se cristallise, tant en Égypte qu'en Algérie, autour de la revendication de l'État civil (A), tandis que la subordination formelle des différentes armées de la région aux chefs d'État interroge le contrôle démocratique de ces derniers par la mise en cause de leur responsabilité politique ou pénale (B).

A. À travers la revendication d'un « État civil, non-militaire »

1. Une revendication ancienne, formellement ou substantiellement constitutionnalisée en Égypte (2012), Tunisie (2014) et Libye (2017)

Sur un plan historique, le concept polysémique de « dawla madaniya », c'est-à-dire d'État civil⁶², prit son sens d'État non-militaire, face à la dictature des « officiers libres », installée en Égypte depuis 1952. Les Frères musulmans considèrent en effet que « the Islamic state is by nature a civil(ian) state [dawla madaniyya], for it is not a military state, ruled by the army, which seizes power through military coups and governs through dictatorial decrees, nor is it a police state ruled by the security apparatus »⁶³. En Algérie, c'est dès 1956, soit en pleine guerre de libération nationale, que le congrès de la Soummam posa le principe de la « primauté du politique sur le militaire », dans les rapports entre Front de libération nationale (FLN) et Armée de libération nationale (ALN)⁶⁴. Ce principe fut repris à la veille de l'indépendance, en mai-juin 1962, dans le projet de Constitution de la Fédération de France du FLN, selon lequel « comme tous les autres organes de l'État, l'Armée est subordonnée au Pouvoir »⁶⁵, « l'exercice d'un commandement militaire est incompatible avec les fonctions politiques »⁶⁶, « l'armée sera au service du peuple et ne se préoccupera que des intérêts du peuple »⁶⁷ et enfin « l'armée algérienne sera soumise au pouvoir civil désigné par le peuple »⁶⁸. Plus tard, en 1998 et 1999, l'ancien dirigeant de l'Organisation spéciale (OS)⁶⁹ et fondateur du Front des forces socialistes (FFS), Hocine Aït Ahmed, devait se réclamer d'un « État civil qui ne soit ni sous la tutelle de l'armée ni sous l'emprise de la religion, mais qui ne soit ni contre l'armée ni contre l'Islam »⁷⁰.

Revendication ancienne en Algérie et en Égypte, le constituant égyptien ne devait pourtant pas profiter de la chute du général Moubarak pour consacrer le caractère civil de l'État dans la Constitution de 2012. Il n'en proclama pas moins le caractère « neutre » d'une armée qui « ne s'immisce pas dans les affaires politiques »

62 Limor Lavie, "The Idea of the Civil State in Egypt: Its Evolution and Political Impact following the 2011 Revolution", *The Middle East Journal*, Vol. 71, No. 1, 2017, pp. 23-44 ;

63 Ibid., p. 37.

64 Front de libération nationale, *El-Moudjahid. Organe du Front de Libération Nationale. Numéro spécial*, p. 10.

65 Front de libération nationale, *Projet de programme présenté par la fédération de France au C.N.R.A., Paris, Imprimerie René-Boulanger, 1962*, p. 65

66 Ibid.

67 Ibid., p. 82

68 Ibid.

69 Branche paramilitaire du Parti du peuple algérien (PPA)-Mouvement pour le triomphe des libertés démocratiques (MTLD), fondée en 1947 et dissoute en 1950, dont les membres participèrent largement à la fondation du FLN en 1954.

70 Boubekeur Ait Benali, « Il y a 15 ans, Hocine Ait Ahmed annonce sa candidature à l'élection présidentielle », *Algeria-Watch*, 5 févr. 2014

(préambule, § 7, point 8). C'est finalement la Tunisie qui la première inscrit l'État civil dans sa Constitution de 2014, en proclamant que « la Tunisie est un État à caractère civil, fondé sur la citoyenneté, la volonté du peuple et la primauté du droit » (art. 2, al. 1er ; v. aussi préambule, § 4 et art. 49, al. 1er), ce qui impliquait à la fois un État non-religieux⁷¹ et un État non-militaire. Sur ce plan, l'État civil se matérialisait par la neutralité absolue à laquelle les forces armées et de sécurité, qualifiées alors de « républicaines », étaient astreintes (art. 18 et 19), ce à quoi la Commission de Venise avait suggéré « de préciser que l'armée est "soumise et subordonnée aux autorités civiles démocratiquement élues" »⁷². À un niveau infra-constitutionnel, le Code tunisien de la justice militaire de 1957⁷³ avait déjà prohibé l'appartenance des militaires à un parti politique (art. 128 à 131), ce que Bourguiba justifiait en 1965, en affirmant que les militaires ne sont « pas libres d'avoir des opinions politiques comme les citoyens ordinaires. Parce qu'ils disposent de la force que l'État leur a confiée, ils ne doivent s'en servir que pour repousser une agression ou écarter une menace contre la nation »⁷⁴. Au Maroc, cette défiance se manifeste par l'exclusion du droit de vote pour les militaires et agents de la force publique en service⁷⁵. En effet, avant même d'accéder au trône, Hassan II affirmait déjà en 1957 que « l'armée royale démocratique doit se tenir à l'écart de la politique »⁷⁶.

Quant à la Libye, le projet de Constitution de 2017 est allé nettement plus loin, puisqu'il affirme que l'armée constitue une force militaire « fondée sur la discipline et la hiérarchie », elle est « tenue d'observer une neutralité totale et est soumise à l'autorité civile », sans pouvoir s'immiscer « ni dans l'alternance pacifique du pouvoir ni dans la vie politique » (art. 177) et sans pouvoir « ni porter atteinte au système constitutionnel et aux institutions de l'État, ni entraver leur activité, ni restreindre les droits et libertés des citoyens » (art. 178)⁷⁷. Pour ce faire, le projet libyen prévoit l'interdiction pour les membres de l'armée d'adhérer à un parti politique (art. 177) et l'usage limité des juridictions militaires au seul personnel militaire (art. 135). Il interdit par ailleurs aux membres de la police de s'immiscer dans la vie politique (art. 179). En outre, dans un contexte marqué, depuis 2011, par la prolifération des milices, le projet de Constitution proclame, dans l'intérêt général, le monopole de l'État sur

71 V. Mounia Kraïem Dridi, « La dimension religieuse dans la Constitution tunisienne du 27 janvier 2014 », RFDC, vol. 127, n° 3, pp. 79-98.

72 Commission européenne pour la démocratie par le droit, Observations sur le projet final de Constitution de la République tunisienne, Strasbourg, 17 juill. 2013, p. 8, § 26.

73 Décret du 10 janv. 1957, portant promulgation du code de la justice militaire, JOT n° 4 du 11 janv. 1957, pp. 34-45. A contrario, en Algérie, le décès du colonel Boumediene, le 27 décembre 1978, fut suivi par « une entrée fracassante » des militaires dans les organes dirigeants du parti FLN : Rachid Benyelles, Dans les arcanes du pouvoir. Mémoires (1962-1999), Alger, Barzakh, 2017, p. 136. Ils devaient cependant les quitter, après l'adoption de la Constitution de 1989 : « A.N.P.-F.L.N. Les représentants de l'ANP au sein du FLN déchargés de leur qualité de membres du Comité Central », Alger, El Moudjahid, d'après l'APS, 5 mars 1989.

74 Nicole Grimaud, op. cit., p. 96.

75 Art. 5. al. 1er, 1 du dahir n° 1-97-83 du 2 avr. 1997 portant promulgation de la loi n° 9-97 formant code électoral, Bulletin officiel n° 4470 du 3 avr. 1997, pp. 306-342.

76 Jean-Jacques Régnier et Jean-Claude Santucci, op. cit., p. 169.

77 V. aussi le projet de constitution yéménite de 2015, qui n'a pas non plus abouti en raison de la guerre civile que connaît le pays depuis. Il prévoyait de reconnaître plus explicitement le caractère civil de l'État, ici dans un sens opposé à l'État tribal : « La République fédérale du Yémen est un État fédéral, civil, démocratique, arabo-islamique, indépendant et souverain, fondé sur la volonté du peuple, l'égalité citoyenne et l'État de droit ». V. Limor Lavie, "The Constitutionalization of the Civil State: The Self-Definition of Egypt, Tunisia and Yemen Following the Arab Uprisings", Religions, Vol. 12, 2021, pp. 9-13.

les forces armées et de sécurité, tout en prohibant aux individus, partis politiques et groupes de former des groupes militaires ou paramilitaires (art. 176).

2. Un rejet de l'État civil, dans son acception non militaire, en Égypte (2014/2019), Algérie (2020) et Tunisie (2022)

En Algérie, la revendication de la « dawla madaniya, mâshî 'askariya », c'est-à-dire d'un « État-civil, non-militaire », devint à partir du 10 mai 2019 l'un des slogans parmi les plus scandés du Hirak⁷⁸. Le chef d'État-major demeurait en effet inflexible dans sa volonté d'organiser une élection présidentielle sur le fondement de la Constitution en vigueur (2016, art. 102, al. 6), au risque d'élire un président disposant des mêmes pouvoirs exorbitants que ceux dont avait bénéficié le président Bouteflika, c'est-à-dire au risque d'une reconduction du régime et du système politiques en place⁷⁹. Cette revendication fut cependant diabolisée, tant par le général Ahmed Gaïd Salah, selon lequel elle visait à « détruire les fondements de l'État national »⁸⁰, qu'une fois celui-ci décédé par la revue du ministère de la Défense nationale, El-Djeich, dont un article en qualifia les tenants de « traîtres de la patrie »⁸¹.

Un tel État civil ne constitue pourtant pas la porte ouverte au chaos, ce qu'ont démontré les armées les plus puissantes de l'époque contemporaine, de l'armée soviétique, subordonnée au parti, à l'armée américaine, subordonnée au président. Le modèle constitutionnel américain relève cependant d'une « réussite solitaire »⁸², de là le danger, dans des pays à faible tradition démocratique, de subordonner l'armée à un président, généralement irresponsable politiquement (v. infra, II. B. 1.). C'est ainsi qu'en Tunisie, le président Kaïs Saïed a supprimé toute mention à l'État civil dans la Constitution de 2022⁸³, après avoir instrumentalisé l'armée dans son coup d'État contre une autre institution élue, la Chambre des représentants du peuple. Cette suppression s'est matérialisée par la disparition des références à la stricte neutralité auxquelles étaient astreintes jusque-là les forces armées et de sécurité, y compris leurs missions classiques, parmi lesquelles, respectivement, la défense de la nation et des institutions, au risque que l'ambiguïté qui caractérise ces notions ne puisse justifier un nouveau coup d'État, cette fois-ci à l'encontre du président⁸⁴.

78 Mustapha Benfodil, « Le 12e vendredi du hirak s'est formidablement adapté au Ramadhan : "Un État civil, pas militaire" », El Watan, 11 mai 2019. V. Massensen Cherbi, « L'armée algérienne face à la revendication d'un "État civil, non-militaire" », Confluences Méditerranée, vol. 122, n° 3, 2022, pp. 77-98.

79 V. Massensen Cherbi, « Les mécanismes constitutionnels de l'autoritarisme algérien face au Hirak », Mouvements. Des idées et des luttes, vol. 102, n° 2, 2020, pp. 166-176.

80 « Gaid Salah : la position de l'ANP émane de sa conviction de la nécessité de sauvegarder la sécurité et la stabilité de l'Algérie », APS, 7 nov. 2019

81 Ghedjati, « Malheur aux traîtres de la patrie », El-Djeich, n° 682, mai 2020.

82 « Lorsqu'on essaie de transplanter ce régime en dehors de son pays d'origine, l'échec est consommé, à la suite, soit d'un coup d'État, soit de l'abrogation de la constitution. Les précédents latino-américains et français ont discrédité le régime » : Jean Gicquel et Jean-Éric Gicquel, Droit constitutionnel et institutions politiques, 32e édition, Paris, L.G.D.J., 2018, pp. 316-317.

83 Le président tunisien s'est en effet montré hostile à la notion d'État civil, entendue ici uniquement dans son acception religieuse, en affirmant que l'État est une personne morale et ne peut, dès lors, avoir de religion, tout en excipant l'inexistence d'un tel concept en Occident : « Saïed déclare à partir de l'avenue Bourguiba : À ceux qui craignent la dictature... nous ne reviendrons pas en arrière (vidéo) », en arabe, Mosaïque FM, 26 juill. 2022.

84 V. Zouhour Ouamara, « Que signifie la suppression des forces de sécurité dans la Constitution de Saïed ? », en arabe, The Legal Agenda, 28 sept. 2022.

C'est paradoxalement l'Égypte qui est désormais le seul pays de la région à reconnaître, dans son droit positif, le caractère civil de l'État, depuis la révision constitutionnelle de 2019 (art. 200, al. 1er). Ce caractère civil ne doit cependant pas s'entendre dans le sens d'une armée « neutre », c'est-à-dire d'un « État-civil, non-militaire », puisque la neutralité à laquelle l'armée était astreinte dans la Constitution de 2012 a disparu dès la nouvelle Constitution de 2014 et que c'est à l'armée que la révision de 2019 confie la défense d'un tel caractère. Celui-ci ne doit pas non plus s'entendre dans le sens d'un État neutre par rapport à la religion, puisque l'islam demeure la religion de l'État, de même que les principes de la Charia islamique sont encore la principale source de la législation (art. 2). Le président de la Chambre des représentants, Ali Abdel Aal, avait ainsi pris soin de rassurer le parti salafiste al-Nûr, en affirmant qu'il ne s'agissait pas de consacrer un État laïque⁸⁵. Cette disposition doit donc surtout s'entendre dans le sens d'un État civil opposé aux Frères musulmans. En effet, "this clause signals that it is the army's duty to prevent the return to power of Islamist forces, such as the Muslim Brotherhood, who wish to give the state a religious character"⁸⁶.

B. À travers les rapports hiérarchiques et le contrôle démocratique

1. Chefs de l'État et chefs des forces armées face à leur irresponsabilité politique (Algérie, Libye, Maroc et Tunisie) et pénale (Algérie, Maroc et Tunisie)

Au Maroc, depuis la première Constitution de 1962, le roi est proclamé « Chef Suprême des Forces Armées Royales » et à ce titre « nommé aux emplois militaires », en pouvant tout au plus « déléguer ce droit » (2011, art. 53). Ces nominations nécessitent néanmoins le contreseing du chef du gouvernement (2011, art. 42, al. 4), responsable devant le Parlement. Or, « au-delà du pouvoir réglementaire dont dispose le gouvernement, en vertu de l'article 90 de la Constitution [...], il n'exerce pas encore un contrôle réel sur les FAR »⁸⁷. En outre, si le gouvernement « dispose de l'administration » (2011, art. 89), « il est donc clair [qu'à contrario il] ne dispose pas des Forces armées, cette prérogative étant celle du Roi »⁸⁸. La proclamation de l'état d'exception relève d'ailleurs de ses pouvoirs propres (2011, art. 42, al. 4). La Constitution de 2011 prévoit néanmoins que c'est « sur proposition » du chef du gouvernement que le roi nomme les membres du gouvernement (art. 47, al. 2), qu'il peut par ailleurs révoquer (art. 47, al. 3). Or, dans la pratique, à la suite de la tentative de coup d'État du général Mohamed Oufkir, en 1972, le roi Hassan II supprima le ministère de la Défense, afin de contrôler directement l'armée. Un poste de secrétaire général de l'administration de la Défense nationale fut tout au plus créé, remplacé depuis 1997 par un poste de ministre délégué à la Défense qui, s'il est toujours exercé par un civil, n'est chargé « que des questions administratives au sens strict du terme »⁸⁹. Le roi, chef d'État-major général des FAR, préside par ailleurs

85 V. Shaimaa Magued, "The inter-Islamic competition and the shift in al-Nur party stance towards civil state in Egypt", *British Journal of Middle Eastern Studies*, Vol. 49, No. 1, 2022, pp. 121-138.

86 Limor Lavie et Abdallah Shalaby, "The Civil State vs. the Secular State in Arab Discourse: Egypt as a Case Study", *INSS*, Vol. 24, No. 1, 2021, p. 90.

87 Brahim Saidy, *op. cit.*, p. 161.

88 Michel Camau, *op. cit.*, sous la note 80, p. 355. Et ce, tandis que la Constitution française de 1958 prévoit explicitement que le gouvernement « dispose de l'administration et de la force armée » (art. 20, al. 2).

89 Abdallah Saaf, « Une "sortie" du despotisme : l'expérience marocaine de "transition" politique. Démocratie, sécurité et développement », 2009, p. 10.

le Conseil supérieur de sécurité (2011, art. 54, al. 2), dont il peut seulement déléguer la présidence au chef du gouvernement, pour une réunion et pour un ordre du jour déterminé (2011, art. 54, al. 2). Or, depuis la Constitution de 1962, la personne du roi est « inviolable » (2011, art. 46), c'est-à-dire insusceptible de responsabilité politique et de responsabilité pénale, malgré les prérogatives importantes dont il dispose en matière de défense nationale.

En Tunisie, la Constitution de 2014, à la suite de la loi constitutionnelle du 16 décembre 2011 (art. 11, al. 1er, point 13), avait introduit une dyarchie originale en partageant les domaines des affaires étrangères et de la défense nationale entre le président de la République et le chef du gouvernement. En effet, il revenait au président, chargé du « haut commandement des forces armées » (2014, 77, al. 2, tiret 3), de déterminer « les politiques générales dans les domaines de la défense, des relations étrangères et de la sécurité nationale relative à la protection de l'État et du territoire national contre toute menace intérieure ou extérieure, après consultation du chef du Gouvernement » (2014, art. 77, al. 1er). En outre, si le choix des ministres revenait au chef du gouvernement, il en allait différemment des ministres des Affaires étrangères et de la Défense dont le choix devait se faire en « concertation » avec le président de la République (2014, art. 89, al. 1er). Dès lors, « le risque de crises [était] réel en cas de désaccord entre les deux têtes du pouvoir exécutif, surtout s'ils appartiennent à des familles politiques différentes »⁹⁰. La nouvelle Constitution est ainsi revenue à la formulation de celle de 1959, en faisant du président le chef « suprême » des forces armées (1959, art. 46 et 2022, art. 94), lequel préside le Conseil de sécurité (2022, art. 91, al. 1er). Certes, les décrets à caractère réglementaire doivent être contresignés (2022, art. 105), mais par un chef du gouvernement nommé par le président et un ministre proposé par ce dernier (2022, art. 101), que le président peut révoquer (2022, art. 102), alors que le gouvernement « veille à la mise en œuvre de la politique générale de l'État, conformément aux orientations et aux options définies » par ce même président (2022, art. 111), devant lequel il est « responsable de sa gestion » (2022, art. 112), tandis que la responsabilité du gouvernement devant le Parlement s'avère quasi impraticable (2022, art. 115). Or, depuis la Constitution de 2022, le président n'est non seulement pas responsable politiquement, à l'image des Constitutions de 1959 et 2014, mais il ne peut plus voir sa responsabilité engagée devant le Parlement puis la Cour constitutionnelle, en cas de « violation manifeste » de la Constitution, comme le prévoyait la Loi fondamentale de 2014 (art. 88).

Le projet de Constitution libyen de 2017 prévoit lui aussi que le président de la République est le « Commandant en Chef des Forces Armées » (art. 108), tandis qu'il lui revient de procéder aux nominations des institutions qui lui sont subordonnées (art. 106, al. 1er, point 10). C'est ce même président qui nomme le Premier ministre et le gouvernement, tout en restant libre de changer la composition du cabinet (art. 106, al. 1er, point 1). Toutefois, le président libyen peut voir sa responsabilité pénale engagée devant le Parlement puis devant une Cour spéciale (art. 112).

En Égypte, si le président de la République est encore proclamé « Commandant Suprême des Forces Armées » (2019 art. 152, al. 1er), la Constitution nécessite pour la nomination du ministre de la Défense l'approbation du Conseil suprême des forces armées (2019, art. 234), disposition qui n'était que transitoire dans la Constitution de 2014 (art. 234), tandis que le ministre doit encore être nommé parmi les officiers des

⁹⁰ Rafaâ Ben Achour, « La Constitution tunisienne du 27 janvier 2014 », *op. cit.*, p. 793.

forces armées (2012, art. 195 et 2014/2019, art. 201), ce qui exclut donc un ministre civil. Ce ministre est d'ailleurs proclamé « Commandant en Chef des Forces Armées » (2019, art. 201), ce qui le distingue à peine du « Commandant Suprême » qu'est le président et peut dès lors s'avérer source d'équivoque. Le président est susceptible d'une destitution, non seulement sur le fondement d'un impeachment (2014 et 2019, art. 159), mais aussi sur le fondement d'une responsabilité politique, à la suite d'une motion de censure adoptée par le Parlement et d'un référendum (2014 et 2019, art. 161). Cette défiance à l'égard des autorités civiles, s'en ressent jusque dans le serment que prêtent les militaires depuis le décret n° 562 du 28 août 2013⁹¹, c'est-à-dire postérieur au coup d'État contre le président Morsi. En effet, avant ce décret, le serment d'être « un soldat loyal » était adressé au président de la République, personne physique et supérieur hiérarchique identifiable, tandis que depuis le nouveau décret ce serment est adressé à la République égyptienne, construction juridique abstraite, insusceptible de toute expression directe, en permettant ainsi de passer outre les ordres d'un président qui iraient à l'encontre des intérêts de la République égyptienne, tels qu'interprétés par les militaires. Cette disposition est désormais renforcée par le rôle de gardien de la Constitution confié à l'armée par la révision constitutionnelle de 2019 (art. 200, al. 1er, v. supra I. A. 2.).

Quant à l'Algérie, le président y est proclamé « Chef suprême des Forces Armées de la République et responsable de la Défense Nationale » (2020, art. 91, al. 1er, 1) et pourvoit à ce titre aux emplois militaires (2020, art. 92, al. 1er, 2), ce qui constitue un pouvoir propre, c'est-à-dire non soumis à contreseing. Il nomme en outre les ministres, « sur proposition » du Premier ministre ou du chef du gouvernement (2020, art. 104), ceux-ci étant responsables solidairement devant le Parlement depuis 1988. La pratique s'est cependant instaurée, depuis le coup d'État du colonel Boumediene de 1965, de conserver le ministère de la Défense entre les mains du chef de l'État. La nomination d'un ministre de la Défense, différent du président, dans la personne du général Khaled Nezzar, en 1990⁹², fut d'ailleurs interprétée comme une marque de subordination de l'armée aux autorités civiles, « en effet, désormais l'Assemblée nationale, expression du pouvoir législatif, peut interpellier un membre du Gouvernement responsable en matière de préparation à la défense. Ceci ne pouvait se faire antérieurement par absence de ministre précisément »⁹³. Cependant, le président Liamine Zeroual, lui-même ancien ministre de la Défense, revint dès 1994 à la pratique du colonel Boumediene. Tout au plus, le président Bouteflika créa un poste de ministre délégué à la Défense en 2005⁹⁴, remplacé par un poste de vice-ministre en 2013⁹⁵, tous exercés par des militaires. Le poste de vice-ministre n'a cependant pas été renouvelé depuis le décès du général Ahmed Gaïd Salah, le 23 décembre 2019. Or, depuis la Constitution de 1976, il n'est plus possible de remettre en cause la responsabilité politique du président, notamment pour sa politique de défense, et si la Constitution de 1996 a introduit une responsabilité pénale pour « haute trahison » (2020, art. 183, al. 1er), c'est à la condition d'une loi organique, jamais promulguée

91 "Egypt armed forces no longer swear loyalty to president of republic", *Ahram Online*, Aug. 28, 2013.

92 « Décret présidentiel n° 90-224 du 25 juill. 1990 modifiant et complétant le décret n° 89-178 du 16 sept. 1989 portant nomination des membres du gouvernement, *JORA* n° 31 du 28 juill. 1990, p. 878.

93 Mohamed Touati, « Désignation d'un ministre et prérogatives de défense », *El Moudjahid*, 3 oct. 1990.

94 Décret présidentiel n° 05-161 du 1er mai 2005 portant nomination des membres du Gouvernement, *JORA* n° 32 du 4 mai 2005, p. 3.

95 Décret présidentiel n° 13-312 du 11 sept. 2013 portant nomination des membres du Gouvernement, *JORA* n° 44 du 15 sept. 2013, pp. 4-5.

depuis plus d'un quart de siècle (2020, art. 183, al. 3). En outre, si le président est constitutionnellement le chef suprême des forces armées, l'introduction en 2020 de la défense des « intérêts vitaux et stratégiques du pays » parmi les missions de l'armée (art. 30, al. 4) interroge les rapports hiérarchiques entre celle-ci et le président, en cas de violation par ce dernier de dispositions constitutionnelles laissées à la libre interprétation de l'armée (v. supra I. A. 2.).

2. Un contrôle parlementaire limité au profit d'un « domaine réservé » infondé

Pour les envois de troupes à l'étranger, les Constitutions algérienne et égyptienne nécessitent une approbation parlementaire. Pour ce faire, il faut en Algérie « participer au maintien de la paix » « dans le cadre du respect des principes et objectifs des Nations Unies, de l'Union Africaine et de la Ligue des États Arabes » (2020, art. 31, al. 3). L'initiative appartient au président qui doit obtenir l'approbation du Parlement à la majorité des deux tiers de chaque chambre (2020, art. 91, al. 1er, 2). Une telle approbation parlementaire n'est cependant pas nécessaire pour déclarer la guerre, ce qu'elle est en Égypte, où le président doit obtenir, tout comme pour envoyer des troupes à l'étranger, l'approbation des deux tiers des membres de la Chambre des représentants (2019, art. 152, al. 1er). En Tunisie, si la Constitution de 2014 nécessitait pour l'envoi de troupes à l'étranger un accord entre le président de la République, le président de l'Assemblée des représentants du peuple et le chef du gouvernement (art. 77, al. 2, tiret 4), la nouvelle Constitution de 2022 n'en dit plus mot et prévoit seulement, en cas de déclaration de guerre ou de conclusion de la paix, une approbation de l'Assemblée des représentants du peuple à la majorité absolue de ses membres (art. 98). Au Maroc, la Constitution de 2011 n'évoque pas l'envoi de troupes à l'étranger et nécessite seulement, pour entrer en guerre, une délibération en conseil des ministres (art. 49, al. 1er, tiret 9), lequel est présidé par le roi (art. 48, al. 1er), ce qui constitue un recul par rapport à la Constitution de 1962 qui nécessitait, pour déclarer la guerre, une autorisation du Parlement (art. 51)⁹⁶.

Quant aux mesures d'exception, la Constitution égyptienne impose de soumettre l'état d'urgence à la Chambre des représentants dans les sept jours suivants (2019, art. 154, al. 1er), celle-ci devant l'approuver à la majorité de ses membres (2019, art. 154, al. 3) ; tandis que le projet libyen nécessite trois jours pour soumettre l'état d'urgence au Parlement (2017, art. 186). A contrario, les Constitutions marocaine et tunisienne ne prévoient pas d'approbation parlementaire ni de délai précis pour l'état d'exception (respectivement 2011, art. 59 et 2022, art. 96). La Constitution marocaine prévoit néanmoins, depuis 1962, un délai maximal de 30 jours pour l'état de siège, après quoi une loi est nécessaire pour le proroger (2011, art. 74). Quant à l'Algérie, la révision constitutionnelle de 2020 a pour la première fois introduit des délais précis nécessitant ensuite une approbation parlementaire, après 60 jours pour l'état d'exception (art. 98, al. 1er) et après 30 jours pour l'état d'urgence et l'état de siège (art. 97, al. 2). En outre, dans la distinction entre domaine de la loi, qui relève du Parlement, et domaine du règlement, qui relève de l'exécutif, la Constitution marocaine n'inclut pas dans le domaine de la loi l'organisation de la Défense nationale (2011, art. 71), et nécessite seulement une délibération en conseil des ministres pour les projets de texte relatifs au domaine militaire (2011, art. 49, al. 1er, tiret 7). A

⁹⁶ Condition remplacée depuis 1970 par une simple communication faite au Parlement (1970, art. 72 et 2011, art. 99).

contrario, la Constitution algérienne intègre dans le domaine de la loi les « règles générales relatives à la Défense Nationale et à l'utilisation des forces armées par les autorités civiles » (2020, art. 139, al. 1er, 27), tandis que la Constitution tunisienne inclut dans le domaine de la loi organique « l'organisation de l'armée nationale » (2022, art. 75, al. 8). Quant à la question stratégique du budget militaire, si son vote relève en principe du Parlement, le contrôle parlementaire s'en trouve amoindri par l'opacité qui entoure souvent les dépenses militaires, tandis que les commissions spécialisées dans la défense nationale s'avèrent d'un poids limité, ce qui renvoie tant à la question de la formation des parlementaires qu'à celle de leur légitimité démocratique.

In fine, l'absence ou le faible contrôle, de jure ou de facto, des commandants/chefs suprêmes des forces armées en Afrique du Nord, c'est-à-dire des chefs d'État de la région, renvoie à une mauvaise lecture de la Constitution française de 1958, particulièrement influente au Maghreb, favorisée par la dérive présidentialisée des institutions de la Ve République. En effet, le « domaine réservé » du président français, en matière d'affaires étrangères et de défense nationale, n'est qu'une « pure fable »⁹⁷ inventée par Jacques Chaban-Delmas dans un discours de 1959⁹⁸, alors que la Constitution de 1958 confère expressément la force armée au gouvernement (art. 20, al. 2). Le titre présidentiel de « chef des armées » et la présidence des conseils et comités supérieurs de la défense (art. 15) ne sont donc qu'honorifiques. Ils figuraient en effet déjà dans la Constitution de 1946 (art. 33), tandis que dans la Constitution de 1958 c'est le Premier ministre qui est « responsable de la défense nationale (art. 21) et que les décisions du président en la matière, nonobstant en période d'état d'exception (art. 16), ne relèvent pas de ses pouvoirs propres mais sont soumises au contreseing du Premier ministre et des ministres responsables (art. 19), lesquels sont responsables solidairement de leur politique devant le Parlement qui contrôle à ce titre aussi bien les affaires militaires que les affaires étrangères (art. 20, al. 3 ; art. 49 et 50), à l'instar des grandes démocraties parlementaires en Europe⁹⁹.

97 Marie-Anne Cohendet, *Droit constitutionnel*, Paris, Montchrestien, 2011, p. 166.

98 Marie-Anne Cohendet, *Le président de la République*, Paris, Dalloz, 2012, pp. 105-111.

99 Quant à la disposition selon laquelle le président français est « garant de l'indépendance nationale » et de « l'intégrité du territoire », elle doit s'entendre strictement, dans le sens d'un président arbitre, non seulement eu égard aux articles 19, 20 et 21, mais aussi eu égard aux travaux préparatoires de la Constitution de 1958 : Guy Mollet, *Quinze ans après. La Constitution de 1958*, Paris, Albin Michel, 1973, pp. 68-71.

Conclusion :

Des armées tantôt politisées par leur pouvoir modérateur en Algérie et en Égypte, tantôt subordonnées et instrumentalisées par un pouvoir civil incontrôlable au Maroc et en Tunisie

La place de l'armée dans les Constitutions algérienne, égyptienne, marocaine et tunisienne reflète donc assez bien la réalité des rapports de force entre autorités civiles et militaires dans la région. Loin de l'image de Constitutions « Potemkine » les textes étudiés renvoient plutôt à leur caractère « non-constitutionnaliste »¹⁰⁰.

Les récentes évolutions constitutionnelles de 2019 et 2020, en Égypte et en Algérie, témoignent en effet d'une militarisation des régimes constitutionnels de ces deux pays, pour mieux prévenir d'un côté le retour des Frères musulmans et de l'autre tout président incontrôlable, à la façon du président Bouteflika, mais aussi toute remise en cause du système politique en place, à l'image du Hirak. La consécration d'un tel pouvoir modérateur n'est donc pas anodine, en ce que les militaires ne peuvent arbitrer entre les pouvoirs, à l'image d'une Cour constitutionnelle ou d'un président de la République, parce que disposant des armes ils peuvent annihiler tous les autres pouvoirs par la force. Une telle militarisation constitutionnelle apparaît dès lors manifestement incompatible avec les exigences de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, que l'Égypte n'a cependant ni signée ni ratifiée.

A contrario, l'armée marocaine reste encore dominée après 2011, sur un plan constitutionnel, par la figure centrale du roi, dont la personne est « inviolable » et dont la politique de défense demeure ainsi largement incontrôlable. Quant à la Tunisie, la nouvelle Constitution de 2022 est marquée par la disparition des dispositions relatives à la neutralité absolue des forces armées et de sécurité, héritées de la Constitution de 2014, ce qui interroge leur possible instrumentalisation au profit d'un président dont les pouvoirs ont été renforcés à cette occasion. C'est donc le projet de Constitution libyen de 2017 qui est le plus prolix sur la subordination des autorités militaires au pouvoir civil, sans cependant avoir abouti à ce jour. Force est d'ailleurs de constater que les dispositions constitutionnelles qui insistent sur cette subordination sont issues d'Assemblées constituantes démocratiquement élues et non de constitutions plébiscitaires rédigées à l'initiative de l'exécutif.

Il pourrait ainsi être recommandé d'éviter toute définition des missions classiques de l'armée, a fortiori la reconnaissance d'un pouvoir modérateur, afin d'éviter tout prononciamiento fondé sur des dispositions constitutionnelles ambiguës, en retenant uniquement le principe de subordination hiérarchique. Dans ce cadre, il pourrait être recommandé de placer l'armée, non pas à la disposition du chef de l'État mais du chef du gouvernement, en raison de sa responsabilité politique devant le Parlement, ce qui permettrait ainsi de renforcer la subordination de l'appareil militaire au pouvoir civil, par un contrôle parlementaire accru, alors qu'en confier la direction au profit d'un président ou d'un roi, irresponsable politiquement en Algérie et en Libye, voire pénalement au Maroc et en Tunisie, c'est se risquer à une instrumentalisation des forces armées, au bénéfice du pouvoir personnel et au détriment de la démocratie.

¹⁰⁰ Nathan J. Brown, *Constitutions in a Nonconstitutional World. Arab Basic Laws and the Prospects for Accountable Government*, Albany, State University of New York Press, 2002, 244 p.

Bibliographie :

ACLIMANDOS, Tewficq, « Nasser, Amer et leur armée », *Vingtième siècle. Revue d'Histoire*, 2014, vol. 124, n° 4, pp. 57-72 ;

AÏT-AOUDIA, Myriam, « Dépolitisation de l'armée et fin du régime du parti unique en Algérie en 1989. Retour sur un impensé », in *Les armées dans les révolutions arabes : positions et rôles*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2015, pp. 33-46 ;

AREZKI, Saphia, *De l'ALN à l'ANP : la construction de l'armée algérienne, 1954-1991*, Alger, Barzakh, 2018, 383 p. ;

BENABBOU-KIRANE, Fatiha, « La nature du régime politique algérien », *Revue Algérienne de Sciences Juridiques, Économiques et Politiques*, vol. 44, n° 1, 2007, pp. 51-80 ;

BEN ACHOUR, Rafaâ, « La Constitution tunisienne du 27 janvier 2014 », *Revue française de Droit constitutionnel*, vol. 100, n° 4, 2014, pp. 783-801 ;

BEN ACHOUR, Rafaâ, « Tunisie : le retour au pouvoir autocratique », *Revue française de Droit constitutionnel*, vol. 132, n° 4, 2022, pp. 1001-1018 ;

BENCHIKH, Madjid, *Algérie : Un système politique militarisé*, L'Harmattan, 2003, 251 p. ;

BERNARD-MAUGIRON, Nathalie, « Les amendements constitutionnels de 2019 en Égypte : vers une consécration de la dérive autoritaire du régime », *Revue française de Droit constitutionnel*, vol. 121, n° 1, 2020, pp. 3-19 ;

BERNARD-MAUGIRON, Nathalie, « La Constitution égyptienne de 2014 : quelle réforme constitutionnelle en Égypte ? », *Revue française de Droit constitutionnel*, vol. 103, n° 3, 2015, pp. 515-538 ;

CAMAU, Michel, *La notion de démocratie dans la pensée des dirigeants maghrébins*, préface de Charles Debbasch, Paris, Centre national de la recherche scientifique, 1971, 502 p. ;

CHABBI, Mourad, « L'armée tunisienne, une exception militaire arabe ? », in *Les armées dans les révolutions arabes : positions et rôles*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2015, pp. 61-74 ;

CHERBI, Massensen, « L'armée algérienne est-elle un gardien de la Constitution ? Du rôle de bouclier de la Révolution socialiste à celui de garant des intérêts vitaux et stratégiques du pays », *Revue française de Droit constitutionnel*, vol. 128, n° 4, déc. 2021, pp. 47-75 ;

CHERBI, Massensen, « L'armée algérienne face à la revendication d'un "État civil, non-militaire" », *Confluences Méditerranée*, vol. 122, n° 3, 2022, pp. 77-98 ;

CHERBI, Massensen, « Les mécanismes constitutionnels de l'autoritarisme algérien face au Hirak », *Mouvements. Des idées et des luttes*, vol. 102, n° 2, 2020, pp. 166-176 ;

CHERBI, Massensen, « La révision constitutionnelle de 2020 en Algérie : un ultra-présidentialisme militarisé de jure », *Institute for Social Science Research on Algeria*, avr. 2021, 9 p. ;

DAGUZAN, Jean-François, « L'armée et l'Égypte : l'âme et le pouvoir », in *Les forces armées arabes et moyen-orientales (après les Printemps arabes)*, Paris, Eska, 2014, pp. 131-153 ;

GRIMAUD, Nicole, *La Tunisie à la recherche de sa sécurité*, Paris, Presses universitaires de France, 1995, 222 p. ;

- HADDAD, Saïd, « Aux sources du paradoxe libyen : militarisation de la société et marginalisation de l'armée », in *Les armées dans les révolutions arabes : positions et rôles*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2015, pp. 95-110 ;
- INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS, Codifying Autocracy The Proposed Tunisian Constitution in *Light of International Law and Standards*, Jul. 2022, 11 p. ;
- INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS, *The Draft Libyan Constitution: Procedural Deficiencies, Substantive Flaws*, Dec. 2015, 90 p. ;
- INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS, *Flawed and Inadequate. Algeria's Constitutional Amendment Process. A Briefing Paper*, Oct. 2020, 29 p. ;
- INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS, *Egypt Constitutional Amendments: Unaccountable Military, Unchecked President and a Subordinated Judiciary*, Apr. 2019, 8 p. ;
- LAMNAOUE, Amel, « Les Forces Armées Royales du Maroc », *Les Champs de Mars*, vol. 18, n° 1, 2007, pp. 119-138 ;
- LAVIE, Limor & SHALABY, Abdallah, "The Civil State vs. the Secular State in Arab Discourse: Egypt as a Case Study", *Institute for National Security Studies*, Vol. 24, No. 1, 2021, pp. 88-100 ;
- LAVIE, Limor, "The Constitutionalization of the Civil State: The Self-Definition of Egypt, Tunisia and Yemen Following the Arab Uprisings", *Religions*, Vol. 12, 2021, 18 p. ;
- LAVIE, Limor, "The Idea of the Civil State in Egypt: Its Evolution and Political Impact following the 2011 Revolution", *The Middle East Journal*, vol. 71, No. 1, 2017, pp. 23-44 ;
- OUAMARA, Zouhour, « Que signifie la suppression des forces de sécurité dans la Constitution de Saïed ? », en arabe, *The Legal Agenda*, 28 sept. 2022 ;
- PLUTA, Audrey, « Quand l'armée sort de sa caserne : recompositions des rapports politico-militaires dans la Tunisie post-2011 », *Confluences Méditerranée*, vol. 122, n° 3, 2022, pp. 65-76 ;
- RÉGNIER, Jean-Jacques et SANTUCCI, Jean-Claude, « Armée pouvoir et légitimité au Maroc », in *Élites, pouvoir et légitimité au Maghreb*, Paris, Centre national de la recherche scientifique, 1973, pp. 141-182 ;
- SAIDY, Brahim, « La politique de défense marocaine : articulation de l'interne et de l'externe », *Maghreb-Machrek*, 2009, vol. 202, n° 4, pp. 117-131 ;
- SAIDY, Brahim, « Relations civilo-militaires au Maroc : le facteur international revisité », *Politique étrangère*, n° 3, 2007, pp. 589-603 ;
- SAIDY, Brahim, « La structure des relations civilo-militaires au Maroc », in *La Constitution marocaine de 2011. Analyses et commentaires*, Paris, L.G.D.J, 2012, pp.139-170 ;
- TONSY, Sarah, "The Egyptian army in the political and economic fields since 2013: a neo-military society", *Confluences Méditerranée*, Vol. 122, No. 3, 2022, pp. 129-142.

Mentions légales :

Les opinions exprimées dans cet article ne reflètent pas nécessairement celles de la Fondation Rosa-Luxemburg - Bureau Afrique du Nord.



**ROSA
LUXEMBURG
STIFTUNG**

مكتب شمال إفريقيا
North Africa Office