

---

MATHIEU TOUZEIL-DIVINA

PRINTEMPS & RÉVOLUTIONS  
ARABES : UN RENOUVEAU POUR  
LA SÉPARATION DES POUVOIRS ?

29

Article censuré de la Déclaration :  
chaque Homme a droit à une vie de rattrapage<sup>1</sup>.

Les constitutionnalistes qui, depuis plus d'un siècle, ont théorisé l'expression popularisée par le baron de Montesquieu de « séparation des pouvoirs » ont beaucoup dénoncé sa mythification<sup>2</sup>. À son égard, on pourrait du reste parler non pas de mythe mais de mythologies au pluriel tellement les idées reçues (et parfois fausses) sont nombreuses. Ainsi, certains ont-ils estimé que la critique de l'expression était récente alors que l'histoire nous montre, au contraire, que c'est très rapidement que la doctrine a su dénoncer un mythe<sup>3</sup>. De même, d'aucuns ont-ils affirmé ou mis en avant le caractère matériellement irréalisable et historiquement irréaliste de l'expression. De fait, certains considèrent désormais qu'elle n'aurait plus aucune utilité concrète et appellent à sa mise au rebut juridique<sup>4</sup>. Pourtant, affirmer cela revient à nier plusieurs

---

1. Abdellatif Laâbi, *Œuvre poétique II*, Paris, La Différence, 2010, p. 89. Le présent article est dédié à Wafa & Samira.

2. Voir René Capitant, « La réforme du parlementarisme », in René Capitant et Olivier Beaud, *Écrits d'entre-deux-guerres (1928-1940)*, Paris, Panthéon-Assas, 2004, p. 327 ; Michel Troper, *La Séparation des pouvoirs et l'Histoire constitutionnelle française*, Paris, LGDJ, 1973, et *Pour une théorie juridique de l'État*, PUF, 1994, p. 223 sq. ; et Maurice Duverger, *Les Partis politiques*, Armand Colin, 1976, et *Échec au roi*, Paris, Albin Michel, 1977. Ce dernier a présenté une très convaincante théorie d'opposition des pouvoirs majoritaire et tribunicien.

3. On pense notamment au doyen Foucart, voir Mathieu Touzeil-Divina, *Un père du droit administratif, le doyen Foucart (1799-1860)*, Paris, LGDJ, 2012 (en cours).

4. Marie-Claire Ponthoreau, *Droit(s) constitutionnel(s) comparé(s)*, Paris, Economica, 2011, p. 181.

30 éléments. D'abord, croire de façon *ultrapositiviste* que seul compte le droit en vigueur est à nos yeux une ineptie. Ensuite, même si la séparation des pouvoirs n'est qu'un des mythes du *démo-libéralisme*<sup>5</sup> triomphant et que celui-ci n'est qu'un idéal ou un objectif à atteindre<sup>6</sup>, il remplit en tant que tel un rôle. En outre, lorsque l'on constate que la très grande majorité des constitutionnalistes continue de professer de longs développements à cette théorie et à ses répercussions en tant que source de la principale classification des régimes constitutionnels<sup>7</sup>, il apparaît bien dommageable de vouloir balayer aussi vite l'expression mythique. Enfin, nos visions autocentrées du monde et des idées politiques nous font trop souvent oublier l'existence d'autres temps et d'autres sociétés. Or, le droit positif comparé nous permet précisément de nous interroger sur l'utilité renouvelée de la théorie de la séparation des pouvoirs au prisme du ou des Printemps arabe(s). Le mythe ne reprendrait-il pas du service dans son sens originel ? Pour s'en convaincre, on constatera d'abord que toutes les révolutions arabes contemporaines ont eu un point commun : la dénonciation de la concentration des pouvoirs. Partant, on se demandera comment quelques pays y ont répondu prenant alors les exemples égyptien, tunisien et marocain.

#### LE PRINTEMPS ARABE, *NAHDA* ET DÉNONCIATION DE LA NON-SÉPARATION DES POUVOIRS

La *Nahda*<sup>8</sup> ici évoquée et que le parti majoritaire tunisien a intégrée de façon éponyme en se qualifiant d'Ennahda (mouvement de la renaissance) exhorte l'idée d'un *risorgimento* : un renouveau que la Révolution porterait. Tel est bien l'objet premier d'une révolution : modifier les bases établies pour fonder ou refonder un socle ; renaître en dénonçant ce qui ne tenait plus ou ne pouvait plus tenir à l'instar d'une concentration des pouvoirs.

5. Tel que conçu et théorisé par le professeur Jean-Jacques Chevallier.

6. Armel Le Divellec évoque quant à lui un dogme, « une sorte d'esthétique de théorie constitutionnelle », dans *Le Gouvernement parlementaire en Allemagne*, Paris, LGDJ, 2004.

7. Pour un exemple des plus traditionnels : Thomas Goudou, *L'État, la Politique et le Droit parlementaire en Afrique*, Paris, Berger-Levrault, 1987, p. 113 sq.

8. Anne-Laure Dupont, « Nahda, la renaissance arabe », *Manière de voir*, n° 106, août 2009, p. 28 sq.

*Au sens premier de la séparation des pouvoirs*

Il y a presque autant d'interprétations du sens et de la réalité de l'expression de séparation des pouvoirs que de publicistes, mais il y a un dénominateur commun sur lequel chacun s'accordera : le fait que l'expression a d'abord eu comme sens celui de dénoncer la concentration des pouvoirs retenus entre les mains d'un seul corps. La séparation, afin de protéger droits fondamentaux et liberté politique, est un refus et non une injonction de séparation absolue. D'aucuns l'exposent d'ailleurs comme « une condition *sine qua non* de la liberté<sup>9</sup> », ce qu'avait avancé Benjamin Constant dans son *Cours de politique constitutionnelle* dès 1818. C'est en outre parce que Montesquieu était convaincu de ce que les normes écrites ne suffiraient formellement pas qu'il a mis en avant l'importance de contre-pouvoirs réels et mécaniques, de telle sorte que « le pouvoir arrête le pouvoir<sup>10</sup> ». Pour ce faire, la nécessité de diviser le pouvoir, par les deux règles bien connues de spécialisation et d'indépendance, s'impose : « Tout serait perdu, si le même homme, ou le même corps des principaux, ou des nobles, ou du peuple, exerçaient ces trois pouvoirs : celui de faire des lois, celui d'exécuter les résolutions publiques, et celui de juger les crimes ou les différends des particuliers<sup>11</sup>. » Autrement dit, il faut bien garder à l'esprit que cette première formulation est avant tout négative : elle éclaire ce qu'il faut éviter<sup>12</sup>. Or, aujourd'hui – en Europe en particulier – cet état d'esprit de lutte contre l'arbitraire nous semble heureusement bien loin et nous en avons oublié que lorsque Montesquieu et Rousseau<sup>13</sup> en France ou Locke<sup>14</sup> en Angleterre prônaient

31

9. Véronique Champeil-Desplats, « Effectivité et droits de l'homme : approche théorique », *À la recherche de l'effectivité des droits de l'homme*, Paris, Presses de Paris X, 2008, p. 19.

10. Montesquieu, *De l'esprit des lois*, 1748, livre XI, chap. iv.

11. *Ibid.*, XI, vi.

12. Ainsi qu'on l'explique aux étudiants « la théorie de la séparation des pouvoirs n'a pas eu pour objet de nécessairement séparer les pouvoirs ». La tournure peut surprendre, mais elle permet au moins d'insister sur l'objet premier de la théorie : refuser la confusion des pouvoirs et l'arbitraire. Ce n'est qu'ensuite que les notions de séparations fonctionnelle et organique des pouvoirs entrent en jeu.

13. « Il n'est pas bon que celui qui fait les lois les exécute, ni que le corps du peuple détourne son attention des vues générales pour la donner aux objets particuliers », Jean-Jacques Rousseau, *Du contrat social*, Amsterdam, Marc-Michel Rey, 1762, livre III, chap. iv « De la démocratie ».

14. « La tentation de porter la main sur le pouvoir serait trop grande si les mêmes personnes qui ont le pouvoir de faire les lois avaient aussi entre les mains le pouvoir de les faire exécuter, car elles pourraient se dispenser d'obéir aux lois qu'elles font », écrit en ce sens Locke au chap. XII, sections 143 et 148 de son *Second Traité du gouvernement civil* (1690).

une telle théorie, il s'agissait de révolutions. Désormais, la séparation s'impose à nous naturellement alors que, précisément, elle n'est pas naturelle : elle est le fruit d'une démarche sociétale volontaire. Elle est le fruit de combats. Il ne faut pas non plus négliger une séparation que la laïcité française nous fait oublier : celle des pouvoirs spirituel et temporel.

*Parallèles méditerranéens: Basta & Kifaya*<sup>15</sup>

Ne peut-on donc pas tenter un parallèle entre cette période européenne des Lumières sortant de l'absolutisme royal de la concentration des pouvoirs (politique, législatif, judiciaire, exécutif, financier, religieux, etc.) et le(s) Printemps arabe(s) contemporain(s)<sup>16</sup> ? Dans les deux cas, ne sommes-nous pas en face de peuples révoltés qui refusent la concentration du ou des pouvoirs ?

32

Par « Printemps » et « Révolution » arabes, on fera référence aux événements du versant méridional de la Méditerranée ayant embrasé par ordre chronologique au moins les pays suivants : Tunisie, Algérie, Yémen, Jordanie, Mauritanie, Arabie Saoudite, Égypte, Syrie, Maroc et Libye et ce entre le 17 décembre 2010 (date de l'immolation de Mohamed Bouazizi à Sidi Bouzid) et le mois de juin 2012 (date d'écriture du présent article)<sup>17</sup>. Selon les pays et les moments de cette courte période, les événements ont été d'intensité très variable et nous ne disposons pas encore du recul nécessaire à un examen définitif. Toutefois, on peut déjà distinguer dans ces différents mouvements de contestation des points communs. D'abord, outre l'argument géographique, il s'agit dans toutes les hypothèses de révoltes populaires et non, comme en 1789 au début de la Révolution française, de révolutions d'une seule classe ou d'un seul groupe (en l'occurrence les bourgeois en 1789, rejoints seulement ensuite par le peuple). En outre, toutes ces révoltes ont eu deux objectifs essentiels : un refus de la misère et de conditions sociales désastreuses adossées à un climat généralisé de corruption ainsi qu'un désir ardent de changement

15. Dans les deux cas, en italien comme en arabe, l'expression signifie : « il suffit ! », « stop ! », « ras-le-bol ! ».

16. Mentionnons à cet égard la création récente, le 19 mars 2012 à l'Institut de France, d'un groupe de recherche : le Laboratoire méditerranéen de droit public (LM-DP) qui s'est donné pour objet de comparer les droits européens et maghrébins notamment autour du bassin méditerranéen ([www.lm-dp.org](http://www.lm-dp.org)).

17. Nous n'oublions pas pour autant les prémisses telles que la « poussée d'avril » jordanienne (1989) qui avait elle aussi désiré « le développement des libertés et la limitation des pouvoirs du roi » : Jamal Al Shalabi, « Jordan : Revolutionaries without a Revolution », *Révolutions arabes, premiers regards*, Paris, L'Harmattan, 2011, p. 87 sq.

politique incarné sur les calicots par l'impératif « Dégage ! » adressé aux dirigeants en place au nom de libertés par trop niées. Précisément, ce « Dégage ! » (*Erhal* en arabe) est un refus de concentration des pouvoirs ainsi qu'un appel à la séparation de ceux-ci.

C'est un cri, interprété en Occident comme un appel au *démo-libéralisme* : il est avant tout un refus et une dénonciation de l'accaparement des richesses et des pouvoirs soit par un même groupe (comme l'armée en Égypte ou en Algérie<sup>18</sup>), soit par une même famille qu'incarne un chef. De fait, ont précisément quitté leurs fonctions Hosni Moubarak (en Égypte), Mouammar Kadhafi (en Libye suite à des circonstances certes différentes et notamment internationales), Ali Abdallah Saleh (au Yémen) ou encore Zine el-Abidine Ben Ali (en Tunisie). D'aucuns affirment ainsi que le « clan » Ben Ali aurait accumulé en vingt-trois ans de 5 à 10 milliards d'euros. Souvenons-nous, du reste, qu'en 1861 déjà, la première Constitution tunisienne avait été bâtie sur cette même revendication de non-concentration des pouvoirs<sup>19</sup>.

33

#### LES PRINTEMPS ÉGYPTIEN ET TUNISIEN, UNE TENTATIVE VOLONTAIRE MAIS FLOUE DE SÉPARATION DES POUVOIRS

« Comment organiser le pouvoir ? » Cette question est la question essentielle du droit constitutionnel et de l'histoire des idées politiques et ce, de façon universelle. Il s'y agit, résume Michel Troper, d'affirmer « la répartition des compétences la plus propre à garantir la liberté<sup>20</sup> ». La théorie de la séparation des pouvoirs apparaît alors comme une première clef pour répondre à cette question tout du moins lorsqu'un idéal démocratique se fait entendre. Si le peuple, et non simplement un groupe, entend gouverner, le pouvoir doit être aménagé en ce sens par le biais non seulement d'une représentation mais encore d'un partage *a priori* des fonctions. En outre, cet idéal posé et les modèles de concentration des pouvoirs exclus, la doctrine a envisagé différents modèles de séparation : le modèle dit présidentiel, rigide, et le modèle dit parlementaire, plus

18. Sur ce point : Tahar Ben Jelloun, *L'Étincelle*, Paris, Gallimard, 2011, p. 78, et Salim Chena, « L'Algérie dans le "printemps arabe" entre espoirs, initiatives et blocages », in *Révolutions arabes, op. cit.*, p. 101 sq.

19. M'hamed Oualdi, « D'où viennent les Révolutions arabes ? », *L'Histoire*, n° 52, septembre 2011.

20. Michel Troper, « Séparation des pouvoirs », *Dictionnaire des droits de l'homme*, Paris, PUF, 2008, p. 900.

souple. Il ne s'agit toutefois pas ici de contester la pertinence de ces deux modèles, dont tout le monde convient aujourd'hui qu'aucun n'opère de véritable séparation stricte mais davantage une collaboration, voire, pour le cas parlementaire, une quasi-fusion de ceux-ci, ainsi que l'affirmait déjà Walter Bagehot il y a près d'un siècle et demi. Nous nous intéresserons en revanche à la mise en avant de la séparation des pouvoirs – dans son sens premier de refus de la concentration – au prisme des plus importantes manifestations du Printemps arabe.

### *Du Printemps tunisien*

34 Celle que certains ont qualifiée (en Occident) de « Révolution de jasmin » (mais davantage qualifiée de « Révolution pour la dignité » en Orient) a débuté en décembre 2010 à Sidi Bouzid. Les révoltes, dont une grande partie fut non violente, ont succédé au geste désespéré d'une immolation et ont ensuite contaminé l'ensemble du monde arabe. C'est en Tunisie que l'espoir est né.

Mais cet espoir vif et ces cris ne semblent-ils pas déjà s'essouffler ? Il y eut un élan et un appel à la démocratie : que s'est-il passé depuis ? Le dictateur a fui (14 janvier 2011), son parti, le Rassemblement constitutionnel démocratique (RCD), a été dissous (9 mars 2011) et un décret-loi du 23 mars 2011 a appelé à la formation d'une Assemblée constituante « considérant que le peuple tunisien est souverain et exerce sa souveraineté par le biais de ses représentants élus au suffrage direct, libre et équitable » et « considérant que le peuple a exprimé au cours de la révolution du 14 janvier 2011 sa volonté d'exercer sa pleine souveraineté dans le cadre d'une nouvelle Constitution ». Par suite, la nouvelle Chambre, l'Assemblée nationale constituante (ANC, composée de 217 députés) a été élue le 23 octobre 2011, matérialisant ainsi les premières élections libres. Celles-ci ont conduit au sein du nouveau pouvoir constituant (et législatif) plus de dix groupes dont le plus important est Ennahda (89 élus). Comme souvent dans les jeunes ou apprenties démocraties, la vie politique est à reconstruire quasiment *ex nihilo*. Les structures n'existent pas encore de façon stabilisée et, de fait, le seul véritable repère qu'ont les citoyens est celui de la religion. Entre l'inconnu et l'existence de guides présents depuis toujours, il est naturel que le citoyen n'ose s'aventurer. « Reste que la mouvance islamique » a sûrement « récolté les fruits d'une Révolution qu'elle n'a pas vu venir. Elle a surtout profité d'un trop-plein politique désorganisé, autant dire d'un vide. Les acteurs du soulèvement [n'ayant pas voulu ou pu] prendre le pouvoir », expliquent Olivier Roy et Olivier Morin, et les islamistes sont apparus « comme

la seule force structurée<sup>21</sup> ». Si à cette situation l'on ajoute en outre un scrutin proportionnel, la division et la multiplication des groupes s'expliquent aisément.

Quoi qu'il en soit, comment l'ANC, dépositaire de cet espoir et de ce refus de la concentration des pouvoirs, gère-t-elle ce mandat ? Après avoir élu son président, Mustapha Ben Jaafar, l'Assemblée n'a pas directement voté de Constitution mais a préféré retenir une première Loi constitutionnelle et provisoire d'organisation des pouvoirs publics. Cette dernière, que l'on nomme parfois « mini-Constitution », a été votée le 10 décembre 2011 et promulguée le 16 courant par le nouveau président de la République, Moncef Marzouki, élu (par l'ANC) le 12 du même mois. Pour cette élection, 10 candidats s'étaient fait connaître parmi les membres élus de l'Assemblée, mais les conditions – posées par les articles 9 et 10 de la Loi provisoire – ont verrouillé ce suffrage. En effet, à part Ennahda, rares sont les groupes politiques capables de capitaliser plus de 15 membres (et ce, même au 1<sup>er</sup> février 2012 lors de la reconstitution de ceux-ci). Or, pour être éligible à la plus haute fonction républicaine, Ennahda a fait voter les conditions cumulatives suivantes : être « un Tunisien musulman, non détenteur d'une autre nationalité, de parents tunisiens » ; avoir « au moins 35 ans<sup>22</sup> » et que sa candidature à l'Assemblée ait été soutenue par au moins 15 élus. Sur les 10 candidats qui se sont officiellement présentés en décembre dernier... seul l'un d'entre eux pouvait faire état de ces conditions. Cela rappelé, penchons-nous sur le texte de la « mini-Constitution ». Formellement, aucun article ne mentionne la théorie de la séparation des pouvoirs ou n'est relatif à son expression solennelle. Cependant, le titre même de la Loi constituante n° 6-2011 du 16 décembre 2011 en est l'objet puisqu'elle est dite « relative à l'organisation provisoire des pouvoirs publics ». En effet, mentionner une organisation des pouvoirs publics revient *a priori*, lorsqu'est affirmé comme en Tunisie un élan républicain et démocratique, à ne pas les concentrer, mais à les répartir. Trois points sont particulièrement importants en ce sens : une volonté de distinguer les pouvoirs législatif et exécutif (titres III et IV), un refus manifeste de l'hyper-présidentialisation

21. Olivier Morin, « Tunisie : le vertige démocratique », *Études*, 2012, t. 416, p. 452, et Olivier Roy, « La galaxie islamiste », *Le Nouvel Observateur*, 8 décembre 2011. Voyez également la très belle étude de Dominique Avon et Youssef Aschi, « Ennahda 2012, 1<sup>re</sup> année de l'exercice partagé du pouvoir en Tunisie » sur <http://religion.info>.

22. La Constitution n'a pas été officiellement traduite en langue française. Le LM-DP en a cependant offert une traduction, grâce aux travaux de Meriem Ben Lamine. C'est à partir de ce texte, disponible sur [www.lm-dp.org](http://www.lm-dp.org), que nous avons travaillé.

en réaction évidente à la dictature précédente, ainsi qu'une mise en avant de l'indépendance du « pouvoir judiciaire » (titre V). On retrouve ici les éléments classiques de la théorie constitutionnelle : une volonté de distinguer les fonctions et les organes ainsi qu'une attention particulière à l'autorité judiciaire expressément qualifiée de pouvoir. À cet égard, on notera que la « pleine indépendance » de la justice fut l'un des rares points à avoir fait l'objet d'une unanimité lors du vote constituant. Cela met en avant les théories selon lesquelles la séparation des pouvoirs est aussi (sinon surtout aujourd'hui) celle qui va permettre une opposition des pouvoirs politique et juridictionnel<sup>23</sup>. L'objectif clairement affiché est donc bien celui d'une non-concentration des pouvoirs (y compris financiers ; art. 26) et d'une diffusion de ceux-ci par le jeu, parlementaire, de contre-pouvoirs et de collaborations.

36 Deux bémols doivent cependant être exprimés : d'abord, ce texte n'a aucune vocation à la pérennité : il ne fait que réguler « l'organisation provisoire des pouvoirs publics » jusqu'à l'adoption, par l'ANC (de préférence ; art. 3) d'une Constitution pérenne. En conséquence, rien de stable n'est ici posé. Tout dépendra du texte définitif. De surcroît, même si l'objectif des républicains « renaissants » est *a priori* le retour déclaré à une séparation des pouvoirs, on notera que dès l'article 2 de la Loi constitutionnelle, il est bien précisé que l'Assemblée a pour but principal de rédiger la Loi fondamentale mais qu'elle s'occupera également (et d'ici là) « du pouvoir législatif », des élections du président de sa chambre parlementaire comme de la République ainsi que du « contrôle de l'activité gouvernementale ». En outre, en cas de défaillance de l'exécutif (art. 13 notamment), c'est bien l'Assemblée qui entend assurer le quotidien ou la relève : c'est d'elle que tout émane<sup>24</sup>. Elle est la source de tous pouvoirs à l'exception peut-être du judiciaire mais, comme c'est elle également qui va procéder à sa réorganisation (art. 22), il est permis d'affirmer que tout directement ou indirectement provient de l'ANC.

Autrement dit, la volonté de séparer les pouvoirs et de ne pas réitérer les erreurs du passé est latente et les espoirs populaires sont énormes, guidés par les derniers vers du poète Aboul Kacem Chabbi qui clôturent l'hymne tunisien : « Lorsqu'un jour le peuple aspire à la vie, le destin se doit de répondre, les ténèbres de se dissiper et les chaînes de

23. Alain Pariante (dir.), *La Séparation des pouvoirs. Théorie contestée et pratique renouvelée*, Paris, Dalloz, 2007.

24. Et c'est elle, fût-ce provisoirement, qui concentre tous les pouvoirs, cf. Ali Mezghani, « Tunisie : une révolution, une élection et des malentendus », *Le Débat*, 2012, n° 168, p. 172.



se briser.» Toutefois, comme en a particulièrement bien témoigné le professeur Ben Letaief<sup>25</sup>, c'est davantage une atmosphère de « flou », sinon d'impressionnisme, qui semble caractériser la situation tunisienne contemporaine. C'est comme si tout y était en « pause » en attendant que la page soit vraiment tournée et décidée. Les travaux douloureux de la future Constitution en sont également le témoignage. Or, pour qui s'intéresse à ce pays et à son peuple, cet état ne peut qu'inquiéter. Il existe une volonté populaire de démocratie et de séparation des pouvoirs mais sa matérialisation semble moins accessible que prévu ou espéré. Il en est de même, par d'autres circonstances, en Égypte.

### *Du Printemps égyptien*

Il y a indéniablement un Printemps égyptien mais peut-on déjà ou également parler de révolution puisque l'ordre établi n'a pas été totalement renversé (les militaires, à l'heure où nous écrivons, étant encore au pouvoir et le nouveau président n'ayant pas encore été élu)? Certes, suite à plusieurs manifestations (entamées le 25 janvier 2011 sur la désormais célèbre place Tahrir au centre du Caire), des révoltes ont bien eu lieu et le peuple s'est soulevé, provoquant, un mois plus tard, le départ du président Moubarak. Toutefois, même si les mots d'ordre sont très similaires à ceux employés en Tunisie – « Non à la corruption, à la concentration du pouvoir et des richesses ainsi qu'à l'État policier » ; « Oui aux libertés individuelles, politiques et à la démocratie » –, le peuple ne s'est pas encore saisi du pouvoir confié à l'armée.

Celle-ci a bien suspendu la Constitution du 11 septembre 1971 et dissous le Parlement élu en novembre 2010, mais elle s'est également arrogé – de façon certes *a priori* provisoire – les pouvoirs législatif et exécutif. Le 19 mars 2011 un référendum populaire qu'elle a organisé a approuvé le principe d'une nouvelle Constitution. Au début de l'année 2012, les deux chambres parlementaires égyptiennes (la Chambre du peuple puis la *Choura*, le Sénat consultatif) ont été élues et ont, comme en Tunisie, placé à leurs têtes des représentants majoritairement issus des groupes islamistes. Et, toujours dans cette optique de séparation des pouvoirs et d'avenir démocratique, le nouveau président de la Chambre basse, Mohamed al-Katatni a ainsi déclaré : « Nous voulons construire une nouvelle Égypte, une Égypte constitutionnelle, démocratique, moderne », et « La démocratie sera la source de la force de notre Parlement ». Partant,

25. Table ronde organisée lors de la conférence « Constitution(s) & Printemps arabe(s) » par le Laboratoire méditerranéen de droit public le 19 mars 2012 au palais de l'Institut de France.

les nouveaux élus sont-ils chargés de rédiger un nouveau texte encore attendu... De même espère-t-on le départ annoncé de l'armée à la suite de l'élection présidentielle des 16-17 juin 2012. À cette date devrait cesser la (première) période provisoire. Entre-temps, des épurations ont été menées et l'ancien dictateur a même été condamné à la prison à vie le 2 juin 2012.

38 Toutefois, comme en Tunisie, et peut-être davantage encore, des raisons de s'inquiéter se font jour et pourraient venir trahir ou décevoir les espoirs populaires. D'abord, le fait que l'armée (et non une assemblée populaire élue) ait concentré, même provisoirement, les pouvoirs est nécessairement préoccupant. En outre, le fait que, pendant cette période de transition, des répressions, y compris de manifestations publiques et de libertés d'expression, aient eu lieu n'a rien de réconfortant. De surcroît, le fait que plusieurs autres hauts responsables proches de Moubarak aient été acquittés, alors qu'ils étaient aux responsabilités pendant qu'avaient lieu de nombreuses exactions, a de quoi surprendre. Pour les mêmes raisons que celles exprimées plus haut, on comprend que le peuple égyptien ait donné ses voix aux candidats islamistes lors des élections législatives et du premier tour au moins de la présidentielle, mais comment ne pas être gêné en constatant que se trouve en face du candidat des Frères musulmans l'ancien Premier ministre d'Hosni Moubarak ? Que penser également de cette suspension du processus constituant ? En avril 2012, en effet, la commission qui avait été chargée par le nouveau Parlement de rédiger la Loi fondamentale a été arrêtée dans sa mission par le Conseil d'État... En juin 2012, plusieurs témoignages ont montré qu'il est toujours risqué de critiquer le ou les pouvoirs en place, et que les condamnations de blogueurs et de manifestants notamment sont nombreuses. Aussi des chanteurs, comme Rami Issam, qui évoquent et revendiquent dans leurs textes Révolution et Démocratie au nom du Printemps égyptien sont-ils particulièrement surveillés, et non libres comme ils pouvaient s'attendre à le devenir. Il existe bien, du point de vue de la communication, une unique télévision réellement indépendante (TV 25 en hommage au 25 janvier 2011) et dont le but affirmé est de « sauver la Révolution » et de lutter, voire de dénoncer conséquemment une nouvelle ou une re-concentration des pouvoirs... mais cela sera-t-il suffisant ?

Enfin, nous avons le sentiment, à l'aune des Printemps égyptien et tunisien en partie, qu'un parallèle peut s'établir avec le peuple parisien (notamment) des années 1840, 1848 et 1870. C'est lui qui a fait les Révolutions, c'est lui qui s'est battu pour un changement de régime, voire pour la République et les valeurs de démocratie mais, en France,

comme à nos yeux en Égypte et en Tunisie de façon contemporaine, il a subi une captation de ses efforts et de ses espoirs par un ou plusieurs groupes. C'est ce sentiment d'une Révolution populaire volée qui semble s'étendre. Or ce malaise, s'il se généralise, sera nécessairement dangereux car il conduira à d'autres révoltes que ni le droit ni même la Constitution ne pourront empêcher, car la séparation des pouvoirs ne doit pas être qu'un effet stylistique sur un *instrumentum* : il faut la matérialiser par la mise en place de réels contre-pouvoirs.

LE PRINTEMPS MAROCAIN, UNE AFFIRMATION  
PERFORMATIVE DU « LABEL » « SÉPARATION DES  
POUVOIRS »

Au royaume du Maroc, la question pourrait paraître bien différente et pour d'aucuns ne se pose même pas puisqu'ils nient l'hypothèse d'un Printemps marocain. Nous essaierons quant à nous d'affirmer la position inverse et de voir comment le régime chérifien a réussi par le seul véritable texte constitutionnel arabe complet de cette période (la Constitution du 29 juillet 2011) à affirmer de façon solennelle une séparation des pouvoirs.

39

*Un Printemps marocain ?*

S'il est vrai qu'il n'y a pas eu de révolution marocaine au sens d'un renversement de régime politique et notamment de sa monarchie, il y a bien eu des révoltes populaires répondant aux mêmes mots d'ordre que dans la plupart des autres pays maghrébins. En outre, il est évident que la nouvelle Constitution marocaine doit principalement sa fortune, la précipitation ainsi que la promulgation de son référendum à l'existence parallèle de manifestations au Maroc (en particulier à Casablanca par le mouvement dit du 20 février<sup>26</sup>) ainsi que dans les autres pays touchés par le « Printemps ». Autrement dit, et même si la dynastie alaouite préfère encore le nier, le changement constitutionnel a bien été provoqué, aidé ou accompagné par la rue<sup>27</sup>. Il ne s'agira toutefois

26. Mostapha Bouaziz, « Le mouvement du 20 février, entre conservatismes et modernité », *Zamane*, 2012, p. 46.

27. « C'est pour prévenir la révolte que le roi a objectivement offert un premier partage des pouvoirs ; partage dont le grand gagnant est le chef du gouvernement mais partage qui n'implique pas encore et assez de véritable séparation et/ou d'équilibre des pouvoirs ; le monarque demeurant très largement prioritaire », avons-nous récemment écrit en ce sens dans un article cité *infra*.

pas ici de revenir sur l'ensemble des dispositions constitutionnelles nouvelles (libertés proclamées, prérogatives royales, parlementaires et gouvernementales, place de la justice et notamment de la nouvelle Cour constitutionnelle, etc.), ainsi que sur leurs mises en œuvre. De nombreux articles (et même ouvrages) existent déjà en ce sens<sup>28</sup>. On s'attachera en revanche à examiner la façon dont le constituant a voulu mettre en avant la théorie de la séparation des pouvoirs. Car, à la différence des Printemps précédents (tunisien et égyptien), l'expression de « séparation des pouvoirs » est très présente dans la nouvelle Loi fondamentale et est explicitement revendiquée.

40 Déjà, en 1959, Mohamed V avait affirmé sa volonté de bâtir une monarchie constitutionnelle « basée sur la séparation des pouvoirs<sup>29</sup> ». En 1963, le Conseil constitutionnel (décision du 31 décembre) avait d'ailleurs indiqué qu'il s'agissait du « fondement de la Constitution ». Toutefois la pratique et notamment la période dite *hassanienne* ont mis en œuvre une confusion des pouvoirs, du reste assumée par l'ancien monarque. Ce faisant, lors de son accession au trône, le 30 juillet 1999, Sa Majesté Mohamed VI a réaffirmé vouloir renforcer « les libertés publiques et les droits de l'homme, la séparation des pouvoirs, l'équilibre entre eux et l'indépendance de chacun ». Mais ce n'est formellement qu'en 2011 que la théorie va être constitutionnalisée. Ainsi, dans le texte même de la nouvelle Constitution, l'expression est employée, et sont mises en œuvre spécialisation et indépendance. Ainsi en est-il, dès l'article 1 : « Le régime constitutionnel du royaume est fondé sur la séparation, l'équilibre et la collaboration des pouvoirs. » Même si l'on sait qu'il est paradoxal de séparer et de permettre la collaboration de pouvoirs, on notera l'importance de cette formulation. Un titre VI s'intitule même « Des rapports entre les pouvoirs » qui atteste l'importance de leur existence distincte et non concentrée. Or, l'article 19 de l'ancienne Constitution rendait impossible toute séparation : « Tous les pouvoirs [procédant] en effet de la commanderie des croyants, et donc du roi<sup>30</sup>. » Si l'on y ajoute le fait (art. 47) que désormais le chef du gouvernement,

28. Outre les références citées *infra* et *supra*, mentionnons *La Constitution marocaine de 2011. Lectures croisées*, Rabat, Les publications de la *Revue marocaine d'administration locale et de développement (REMALD)*, coll. « Thèmes actuels », n° 77, 2012 ; ainsi que le numéro spécial de la *RDJ* (n° 3, 2012) consacré à cette question et contenant notamment les contributions des professeurs Bendourou, Bernoussi et Touzeil-Divina.

29. Cité par Abdellatif Menouni, « Constitution et séparation des pouvoirs », *Trente Années de vie constitutionnelle au Maroc*, Paris, LGDJ, 1993, p. 197.

30. Pierre Vermeren, « Le Maroc, une royale exception ? », *Raison présente*, n° 181, 2012, p. 107.

qui tend enfin à se distinguer de l'exécutif royal (au moins formellement), sera choisi en fonction d'un critère représentatif – c'est-à-dire selon les résultats des élections de la Chambre basse –, il est manifeste qu'une déconcentration du pouvoir royal s'opère. En ce sens, hors état d'exception (art. 59), dont on sait malheureusement qu'il est parfois plus ordinaire qu'exceptionnel, le pouvoir parlementaire est affirmé notamment sur le plan législatif en concurrence avec l'exécutif royal et gouvernemental. Ce faisant, le gouvernement pourra dissoudre la Chambre basse (art. 104). À cela, il faut même ajouter une volonté d'affirmer l'indépendance de la justice (titre VII, art. 107 à 128) qui n'est pas une autorité mais clairement qualifiée de « pouvoir indépendant<sup>31</sup> ». De surcroît, le Maroc est le seul État de ces Printemps maghrébins à avoir osé proclamer une séparation verticale des pouvoirs. En effet, il ne faudrait pas omettre que la séparation des pouvoirs se conçoit non seulement de façon horizontale (entre les détenteurs du pouvoir politique national) mais encore de façon verticale (c'est-à-dire entre les administrés, les collectivités et la capitale). Sur ce point, le Maroc fait figure de militant et de chef de file indéniables. La « régionalisation avancée » qu'il déclare mettre en œuvre, notamment pour gérer au mieux la question du Sahara occidental, en offrant *a priori* plus d'indépendance et de solidarité aux différentes régions nationales, devrait être exemplaire (titre IX). Toutefois, il est évident que « la nature chérifienne » de ce pouvoir matérialise toujours une « confusion des pouvoirs, spirituel et temporel, préjudiciable à toute tentative de rééquilibrage<sup>32</sup> ». Manifestement, le roi demeure le pivot du régime : il est à la tête de conseils dits indépendants comme celui de la justice (art. 113 *sq.*) ; il préside le Conseil des ministres (art. 48) ; il nomme de très nombreuses autorités (titre III) ; il peut en dissoudre ou destituer autant et ce, sans contreparties puisqu'il est inviolable ; par l'article 65, il ouvre les sessions parlementaires et l'on imagine mal qu'il se comportera, à cette occasion, comme un monarque de type britannique lisant scrupuleusement et sans autonomie les discours et propositions préparés par son gouvernement. *De facto*, c'est une rationalisation parlementaire qui s'est exprimée plutôt qu'une revalorisation<sup>33</sup>. Même si le Maroc poursuit sa « transformation parlementaire », on ne peut pas

41

31. Mickaël Vogel, « La démocratisation au Maroc », *Études & Essais*, n° 7, Centre Jacques-Berque, novembre 2011, p. 32.

32. David Melloni, « Le nouvel ordre constitutionnel marocain », *La Constitution marocaine de 2011. Analyses et commentaires*, Paris, LGDJ, 2012, p. 18.

33. Abderrahim El Maslouhi, « Séparation des pouvoirs et régime parlementaire dans la nouvelle Constitution marocaine », *ibid.*, p. 102 *sq.*

encore écrire à son égard que le roi y règne mais ne gouverne pas. La « séparation des pouvoirs » y a été, à nos yeux, un « label » supplémentaire de communication destiné essentiellement à l'Occident<sup>34</sup>.

### *Une révision-communication !*

Partant, ne peut-on pas émettre un parallèle entre cette révision constitutionnelle marocaine et la dernière révision française (issue de la loi du 23 juillet 2008) ? En effet, dans les deux cas, la réforme a été médiatiquement présentée comme mettant en œuvre « une profonde avancée démocratique », « une révolution pour les droits et libertés », « une revalorisation parlementaire » ou encore « une modernisation du pouvoir »<sup>35</sup>. En France, comme au Maroc, la révision aurait procédé à un profond changement (plus de la moitié des articles ont été formellement modifiés ou ajoutés); elle a été effectuée non pas par une commission populaire (comme en Tunisie et *a priori* en Égypte), mais par des experts consultés, et enfin elle s'est réalisée dans un temps relativement bref (une année). Certes, s'imposent aussi, on ne les niera pas, des différences importantes puisqu'au Maroc les travaux liminaires de la commission Menouni ne sont toujours pas véritablement connus ou diffusés, ce qui les distingue des travaux de la commission Balladur. En outre, au Maroc, c'est le souverain – seul – qui a octroyé le texte constitutionnel approuvé par référendum à une majorité écrasante alors qu'en France ce sont les parlementaires, à une voix de majorité – seule –, qui se sont exprimés. En revanche, point commun important, de nombreux médias et même en partie la doctrine universitaire ont repris dans les deux pays les termes suivants : « Qui dit révision constitutionnelle dit amélioration constitutionnelle. » Seraient alors revalorisés, au Maroc comme en France, le Parlement et le peuple (par toute une série d'articles leur permettant désormais d'agir). Les libertés seraient davantage garanties, et la démocratie serait modernisée et assurée. Seul perdant désigné de ces révisions : le chef de l'État qui verrait son pouvoir tempéré, sinon amoindri.

Peut-on sincèrement sans ciller écrire cela, et pire : y croire ? Bien sûr, il y a dans les deux hypothèses de révision des améliorations et pourquoi pas des revalorisations ou plutôt des valorisations, mais a-t-on changé

34. Nous avons développé cet argument dans notre article précité à la *RDP*.

35. Ces différentes expressions se retrouvent en effet de façon similaire dans les journaux des deux pays et même dans la presse étrangère, voire dans la doctrine constitutionnaliste majoritaire. En ce sens, *Remald*, n° 245, *La Nouvelle Constitution du Royaume du Maroc 2011*, coll. « Textes et documents », Rabat, 2011, p. 76 *sq.*

réellement l'équilibre des pouvoirs<sup>36</sup> ? Dans les deux cas, malgré le battage médiatique et les superlatifs clinquants, le chef de l'État conserve un pouvoir considérable même s'il s'inscrit dans un environnement manifestement ouvert aux conditions d'un régime parlementaire. En France et au Maroc, malgré la refonte de près de la moitié des articles, les systèmes présidentiel national (hors cohabitation) et monarchique concentré demeurent. Le chef de l'État en est toujours l'évidente « clef de voûte » et l'équilibre des pouvoirs n'a pas réellement ou suffisamment été modifié. Le déséquilibre est toujours manifeste au profit de l'exécutif.

Certes, le président et le monarque ont accepté des partages symboliques, voire quelques réductions d'attributions, mais ces éléments sont cosmétiques et ce sont, de fait, des écrans de communication dressés entre le peuple et leurs gouvernants. Si ces parallèles formels existent, les situations générales toutefois n'y sont pas encore totalement similaires. Ainsi, le processus démocratique français – par ses mécanismes d'égalité, de représentation démocratique et parlementaire, de pluralisme, de liberté d'expression, d'État de droit où toute action publique peut être contrôlée, voire sanctionnée par le juge (y compris la quasi-intégralité des décrets), etc. – est bien plus abouti qu'au Maroc, car il a eu plusieurs siècles de maturation. Au cœur du royaume chérifien, en effet, tant que la supra-constitutionnalité des actes royaux demeurera, tant que l'accès à l'information et donc au pouvoir sera si contrôlé, tant que certaines libertés individuelles seront encore cadenassées et que les libertés locales ne seront pas plus accomplies, la démocratie et l'État de droit ne seront pas totalement épanouis. Autrement dit, même s'il faut souligner cette volonté louable de démocratie et de séparation des pouvoirs, il faut garder à l'esprit qu'il reste encore du chemin à parcourir. Du reste, le processus démocratique est également à perfectionner en France où par exemple les thématiques de la corruption, de la parité ou encore l'existence d'actes de gouvernement mériteraient de nouveaux efforts. À cet égard, nous avons bien perçu que certains auteurs, très optimistes, interprétaient le nouvel article 118 de la Constitution<sup>37</sup> marocaine comme permettant désormais le contrôle des décrets royaux, *dahirs* (non religieux). Nous espérons que ces auteurs auront raison et ce même si nous posons un regard plus pessimiste sur la situation<sup>38</sup>.

36. S'agissant du cas français on se permettra de renvoyer à : Mathieu Touzeil-Divina, « Une dévalorisation parlementaire continue ! », *Politéia*, n° 18, février 2012, p. 65 sq.

37. « Tout acte juridique, de nature réglementaire ou individuelle, pris en matière administrative, peut faire l'objet de recours devant la juridiction administrative compétente. »

38. Nous craignons en effet que les *dahirs* soient tout simplement considérés comme des actes... non administratifs et le roi comme une autorité... non administrative, ce que la

Sur ce point, comme tous les autres en droit, tout dépendra de la force des interprètes et notamment des juges. C'est à eux qu'il reviendra de faire vivre les normes. À eux, comme le Conseil constitutionnel en 1971 en France<sup>39</sup>, d'opérer d'autres (r)évolutions. Car pour l'heure, nous le maintenons, tout ou presque est présenté au Maroc comme si tout allait déjà mieux derrière le mythe *démo-libéral* d'une séparation des pouvoirs; comme s'il existait un Parlement exemplaire et que le chef de l'État avait significativement accepté de réduire ses prérogatives. Or, il ne suffit pas d'écrire une théorie pour qu'elle se concrétise. La réalité peut être bien différente et la séparation opérée ne l'est que formellement ou du seul point de vue performatif. Elle est un vœu et non encore une matérialité tangible. Il s'agit davantage, à Paris comme à Rabat, de « marketing politique », pour reprendre la belle expression du professeur Bendourou<sup>40</sup>.

44

En guise de conclusion, on se contentera donc d'espérer que la séparation des pouvoirs puisse bientôt être effective dans les pays du Printemps arabe, et non simplement performative, floue ou happée par d'autres. Le Maroc, on l'en louera, a indéniablement entamé ce travail. Les peuples de Tunisie et d'Égypte en ont manifestement le désir ardent. Mais la situation est plus complexe qu'il n'y paraît, et destituer un dictateur ne s'est jamais fait sans heurts ni hésitations. La démocratie et la séparation des pouvoirs ne s'institutionnalisent pas *ex nihilo*. Seul le temps et la volonté politique, avec d'inévitables erreurs, permettront de parvenir à cet idéal que le droit seul ne décrètera pas.

Pour ce faire, et parce que Montesquieu<sup>41</sup> nous a appris qu'il ne peut y avoir de démocratie que représentative, la séparation des pouvoirs implique, sur toutes les rives de notre Méditerranée, une représentation plus efficace et plus proche des peuples<sup>42</sup>. En ce sens, et à l'heure de cette formidable réappropriation de la chose publique par le peuple qui avait assisté à sa privatisation clanique, doivent être affirmées ou

---

jurisprudence a toujours retenu jusqu'à aujourd'hui. *A contrario*, David Melloni, « Le nouvel ordre constitutionnel marocain », art. cit., p. 20 *sq.*

39. Cf. décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971, *Liberté d'association*, *Rec.*, p. 29.

40. Lors de la Table ronde organisée lors de la conférence inaugurale précitée du LM-DP.

41. *Op. cit.*, livre XI, chap. vi. *A pari*: Jean-Jacques Sueur, *Pour un droit politique*, Laval, PUL, 2011, p. 69.

42. Appelant en ce sens à une refondation: Roland Guillon, *La Méditerranée à l'épreuve de la globalisation*, Paris, L'Harmattan, 2012, et « pour un pacte démocratique »: Abdelatif Laâbi, *Maroc, quel projet démocratique ?*, Casablanca, La Croisée des chemins, 2011.



réaffirmées des structures politiques (notamment des partis<sup>43</sup>) plus saines, moins corrompues et bien plus paritaires, car la phallocratie participe irrémédiablement à cette non-séparation des pouvoirs<sup>44</sup>. Après tout, le premier d'entre eux, avait expliqué Maurice Hauriou<sup>45</sup>, n'est-il pas le pouvoir de suffrage ?

---

43. À propos de l'organisation partisane dans les pays arabes et même si l'on ne partage pas certaines des hypothèses et des conclusions émises par les auteurs, on renverra à Abdelhak Azzouzi et André Cabanis, *Le Néo-constitutionnalisme marocain à l'épreuve du printemps arabe*, Paris, L'Harmattan, 2012, p. 48 sq. Quant à la situation marocaine: *Remald*, n° 247, *Le Nouveau Cadre juridique relatif aux partis politiques*, coll. « Textes et documents », Rabat, 2011

44. C'est également la conclusion des récents travaux de la SDC et en partie du colloque « Droits des femmes & Révolutions arabes » (université du Maine, juin 2012) dont les actes paraîtront, courant 2013, aux Éditions L'Épitoge.

45. Maurice Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1929, p. 352.

---

## R É S U M É

*La théorie de la séparation des pouvoirs, dans son sens originel de non-concentration, semble retrouver une utilité théorique et pratique au cœur des Printemps arabes. Toutefois, si un désir d'organisation différenciée et démocratique du pouvoir est tangible notamment en Égypte, en Tunisie et au Maroc, les volontés populaires ne sont pas toutes et instantanément traduites juridiquement et constitutionnellement. On y perçoit davantage des séparations floues ou performatives ainsi que des concentrations au moins provisoires des pouvoirs.*