Égypte : les enjeux constitutionnels

Les liens entre l'État et la religion, la place de l'armée et le choix d'un régime présidentiel ou parlementaire, sont les principaux défis du processus de transition démocratique.

Nathalie Bernard-Maugiron

Le vendredi 29 juillet 2011, les courants islamistes égyptiens firent une démonstration de force en organisant la plus grande manifestation depuis la chute du président Hosni Moubarak, arborant des banderoles sur lesquelles on pouvait lire : « Le Coran est notre Constitution », « Non aux principes supra-constitutionnels », « L'islam est la solution », « L'Égypte est un État islamiste ». Les groupes libéraux et séculiers accusèrent les Frères musulmans, les Salafistes et la Jamaa Islamiya d'avoir rompu l'accord conclu avant la manifestation, selon lequel tous les courants politiques devaient s'unir autour de revendications communes. Ils rappelèrent également que trois semaines auparavant, lors de la journée de manifestation du vendredi 8 juillet 2011, eux-mêmes avaient accepté de renoncer à leur mot d'ordre « La constitution d'abord » pour préserver l'unité nationale et éviter le boycott de la manifestation par les groupes islamistes.

Après avoir longtemps porté sur l'ordre dans lequel devaient se suivre les prochaines étapes du processus de transition démocratique (élections législatives/élections présidentielles/Constitution), le débat constitutionnel en Égypte s'est déplacé sur la question de l'adoption préalable ou non de principes supra-constitutionnels. Ces débats de technique constitutionnelle, d'ordinaire réservés aux plus grands juristes, passionnèrent autant qu'ils divisèrent la scène politique égyptienne pendant tout l'été 2011. Derrière ces questions juridiques se devinait, en effet, une lutte politique entre libéraux, partisans d'un État séculier (« civil »), et partisans d'une réislamisation du droit et des institutions. Entre les deux, l'armée était accusée, tour à tour, de faire le jeu des islamistes en organisant les législatives avant la rédaction de la Constitution, puis des libéraux et des séculiers en acceptant d'adopter des principes supra-constitutionnels, destinés à lier la future Assemblée constituante. Mais, est-ce que finalement l'armée ne faisait pas cavalier seul, ne cherchant qu'à protéger ses propres intérêts stratégiques, en cherchant à consacrer pour l'avenir son droit d'ingérence politique ?

Les enjeux politiques de la feuille de route

Après la chute de Moubarak le 11 février 2011 et le transfert de ses pouvoirs au Conseil suprême des forces armées (CSFA), l'union nationale commença à s'effriter et les différents courants politiques à se diviser autour des scénarios possibles, pour assurer la transition démocratique. Pendant des mois, le principal sujet de conflit porta sur l'ordre dans lequel devaient se dérouler le processus de réforme institutionnelle. Les libéraux s'appuyaient sur le modèle tunisien pour appeler à l'élaboration d'une nouvelle Constitution, avant la tenue des élections législatives. Pour eux, en effet, la Constitution devait avoir la priorité car c'est elle qui pose les fondements des institutions. En fait, ils craignaient que les nouvelles forces politiques nées de la révolution du 25 janvier ne disposent pas de temps suffisant et de ressources financières pour s'organiser avant la tenue des élections parlementaires, alors que les Frères musulmans, bien structurés, opérationnels et solidement implantés sur le terrain, étaient en bonne position pour remporter les élections. Certes, ils avaient annoncé qu'ils ne présenteraient de candidats que dans 50 % des circonscriptions électorales, mais rien n'empêcherait des membres de la Confrérie de se présenter sous l'étiquette d'« indépendants » et de rallier ensuite le groupe du Parti de la Liberté et de la Justice des Frères musulmans au Parlement, comme c'était de pratique courante pour les membres du Parti national démocratique (PND) au pouvoir avant la chute de Moubarak.

Or, les enjeux des élections législatives dépassaient la seule détermination de la majorité parlementaire, puisque l'article 60 de la Proclamation constitutionnelle du 30 mars 2011 adoptée par le CSFA pour régir la période de transition, prévoyait que le nouveau Parlement serait chargé de nommer les membres de l'Assemblée constituante. Le courant majoritaire au sein du prochain

Nathalie Bernard-Maugiron, chargée de recherche à l'Institut de recherche pour le développement. UMR 201, Développement et Sociétés. Université Paris 1/IEDES et IRD.

Parlement jouerait donc un rôle essentiel dans la composition de la Constituante et aurait une influence déterminante sur le contenu de la nouvelle Constitution. Les libéraux craignaient que les courants islamistes, en cas de victoire aux législatives, choisissent une Assemblée constituante de la même couleur politique et introduisent dans la Constitution des dispositions visant à islamiser le système politique et juridique. En cas de refus par le CSFA de modification de la feuille de route, ils demandaient que l'armée accepte, au moins, un report des élections législatives, pour donner le temps aux nouveaux partis de s'organiser et de se construire une base populaire.

Pour les courants islamistes, par contre, il fallait s'en tenir à la feuille de route tracée par la Proclamation constitutionnelle. L'article 60 avait, en effet, été adopté par référendum le 19 mars 2011 et était donc l'expression de la volonté souveraine du peuple égyptien, à laquelle on ne pouvait se soustraire. Le peuple avait choisi d'élire d'abord une Assemblée législative puis de lui confier la nomination des membres de la Constituante. Malgré le soutien de plusieurs membres du gouvernement et même du premier ministre, le CSFA refusa de modifier la feuille de route. Les libéraux interprétèrent ce refus comme la confirmation de l'existence d'une alliance entre l'armée et les Frères musulmans : le CSFA leur garantissait une place privilégiée sur la scène politique en échange de leur engagement à respecter les privilèges de l'armée et à contrôler la rue pour éviter les débordements.

Manifestation anti-Moubarak devant l'académie de police, où siège le tribunal chargé de juger les anciens dignitaires. Le Caire, 5 septembre 2011. /KHALED DESOUKI SENNA/AFP/GETTY IMAGES

Les libéraux avançaient d'autres indices venant, d'après eux, corroborer ces soupçons. Ainsi, dès le 13 février, soit deux jours après la chute de Moubarak, le CSFA avait nommé un Comité de réforme constitutionnelle, chargé d'amender un certain nombre de dispositions de la Constitution de 1971, à la tête duquel il avait placé Tarek al Bishri, un ancien vice-président du Conseil d'État connu pour sa proximité avec les milieux islamistes « éclairés ». De plus, le seul courant politique représenté au sein de ce Comité était les Frères musulmans. À l'époque, les libéraux s'étaient également étonnés de la précipitation avec laquelle le CSFA avait mené le processus de réforme constitutionnelle, enjoignant au Comité de finir ses travaux dans les 10 jours. Les amendements avaient ensuite été soumis à référendum le 19 mars, soit moins de trois semaines après la fin des travaux du Comité. Les libéraux s'étaient interrogés sur les raisons d'une telle précipitation, qui ne leur laissait pas le temps de s'organiser et d'expliquer à la population les enjeux stratégiques et politiques d'un tel référendum. Les soupçons avaient été amplifiés par le soutien inconditionnel que les groupes islamistes avaient apporté aux amendements et par le fait qu'ils n'avaient pas hésité à déplacer le débat sur le terrain du religieux, pour convaincre la population de voter en faveur. Alors que les réformes soumises à référendum portaient sur l'organisation des scrutins présidentiels et parlementaires, sur la procédure d'amendement de la Constitution, sur l'abolition d'une disposition autorisant l'adoption d'une loi anti-terroriste liberticide, sur la nomination d'un vice-président et sur les conditions de proclamation de l'État d'urgence, les Frères musulmans avaient mené une campagne musclée en faveur du « oui » au référendum, affirmant qu'un vote négatif entraînerait la disparition de l'article 2 de la Constitution de 1971, qui faisait de la charia la source principale de la législation. Ils avaient reçu le soutien inconditionnel des Salafistes, musulmans ultra conservateurs apparus sur la scène publique depuis la chute de Moubarak, qui allèrent jusqu'à affirmer que voter « oui » était un devoir religieux. La principale préoccupation des groupes islamistes était en fait que les amendements soient adoptés, quel que soit leur contenu, pour que le processus de réforme puisse suivre son cours et atteindre l'étape suivante : les élections législatives.

En face, la plupart des groupes libéraux et séculiers, de même que les jeunes révolutionnaires et les coptes, avaient appelé à voter contre les amendements, en signe de protestation contre leur procédure d'élaboration, contre leur caractère limité et contre le contenu contestable de certains d'entre eux. Pour eux, la Constitution de 1971, jugée responsable de la dérive autoritariste de l'ancien président, devait être entièrement abrogée et non simplement amendée.

Finalement, les amendements furent adoptés à une majorité écrasante de 77,2 %, avec un taux de participation de 41 %. Alors qu'il est probable qu'un nombre

important d'électeurs se prononcèrent en faveur, dans le seul but d'accélérer le rétablissement de l'ordre et de la stabilité dans le pays et de mettre fin au gouvernement militaire, ce résultat fut considéré comme une victoire des mouvements islamistes et du CSFA.

Les libéraux furent d'autant plus étonnés de la gestion par l'armée du processus de réforme constitutionnelle que moins de deux semaines après le référendum, la Constitution de 1971, suspendue le 13 février et amendée le 19 mars, fut finalement abrogée et remplacée par la Proclamation constitutionnelle du 30 mars, qui incorpora les neuf amendements adoptés par référendum, mais ne fut pas elle-même soumise à approbation populaire.

Les accusations de pacte secret entre l'armée et les partis islamistes furent renforcées lors de l'amendement de la loi sur les partis politiques, qui exigea de tout nouveau parti qu'il présente le soutien d'au moins 5 000 membres fondateurs, et non plus seulement de 1 000. Comment les nouveaux courants politiques pourraient-ils réunir autant de signatures avant les prochaines élections parlementaires ? De plus, la loi prévoyait que la liste de soutiens devait être intégralement publiée dans deux quotidiens nationaux, publication représentant un coût particulièrement élevé, surtout pour les jeunes leaders dépourvus de ressources financières.

Enfin, le choix du nouveau mode de scrutin vint achever de convaincre les libéraux que le CSFA cherchait à favoriser les courants islamistes, solidement implantés au niveau local. Il instaura, en effet, un mode de scrutin mixte, où la moitié des sièges de la prochaine Assemblée législative serait pourvue au scrutin uninominal, et l'autre moitié au scrutin de liste. Or, les libéraux prônaient l'adoption d'un scrutin entièrement à la proportionnelle, rejetant le scrutin uninominal majoritaire qu'ils accusaient d'avoir été à l'origine de la corruption et de la violence qui avaient caractérisé les élections sous Moubarak, et de favoriser le candidat pourvu d'un fort ancrage local et de réseaux familiaux et tribaux. Pour eux, le proportionnel, par contre, aurait permis de mettre l'accent sur les programmes et sur l'idéologie des partis et d'assurer une plus forte représentation des minorités religieuses et des femmes. Les Frères musulmans critiquèrent, toutefois eux-aussi, le mode de scrutin, lui reprochant de favoriser les membres de l'ancien PND, en leur permettant de se présenter sur la moitié des sièges en tant que candidats indépendants.

Le 18 juillet 2011, le CSFA annonça que les élections législatives, initialement prévues pour le mois de septembre seraient reportées à novembre, en raison de la complexité du mode de scrutin et pour permettre à la logistique électorale de se mettre en place. Quelques jours auparavant, le Conseil avait annoncé la prochaine adoption de principes supra-constitutionnels, qui s'imposeraient à la future Assemblée constituante. Ces deux annonces entraînèrent une réaction de protestation et de rejet de la part des partis islamistes, qui accusèrent le CSFA d'avoir cédé aux pressions des partis libéraux.

Vers l'adoption de principes supra-constitutionnels ?

Le 12 juillet 2011, le CSFA annonça son intention d'adopter une déclaration de principes fondamentaux, sur lesquels la future Constitution devrait reposer. Une fois approuvés par les « forces nationales » et adoptés par le CSFA, ces principes s'imposeraient à l'Assemblée constituante. Ils ne seraient susceptibles d'aucune modification ou abrogation et la Haute Cour constitutionnelle pourrait se voir confier le contrôle du respect de leur caractère supra-constitutionnel. Le Conseil annonça également que ce futur document contiendrait des directives pour guider le choix des 100 membres de la prochaine Assemblée constituante : ces derniers seraient choisis en dehors du Parlement, 80 d'entre-eux représenteraient les différents courants politiques, religieux, sociaux ou intellectuels et seraient nommés par leurs groupes d'appartenance respectifs. Les 20 autres seraient choisis parmi les personnalités publiques et les experts en droit constitutionnel. Pour les soustraire à d'éventuels conflits d'intérêts personnels, aucun ne pourrait occuper de fonction politique ou représentative pendant cinq ans. Le CSFA ne donna toutefois pas de précisions quant à la composition du comité chargé d'élaborer ces principes supra-constitutionnels, ni quant à la liste de dispositions qu'il souhaitait voir consacrées.

Cette annonce fut bien accueillie par les libéraux, qui après l'échec de leur tentative de modifier la feuille de route, avaient concentré leurs efforts sur la lutte en faveur de l'adoption d'une telle liste de principes supra-constitutionnels, dans l'espoir d'y voir consacré le caractère civil – et non confessionnel – de l'État égyptien, en plus du principe de non-discrimination et de la liberté religieuse à côté d'autres droits fondamentaux. Différents projets avaient ainsi été présentés par plusieurs forces et personnalités politiques, comme Mohammed el Baradei ou Hisham al Bastawisi, candidats à l'élection présidentielle, l'Alliance démocratique – une coalition d'une trentaine de partis politiques –, le Conseil national – un groupe d'experts réputés et indépendants –, l'Institut du Caire pour l'étude des droits de l'homme – une ONG – ou même une charte élaborée par Al Azhar, dans laquelle cette institution religieuse affirmait son attachement à l'établissement d'un État non confessionnel.

Les groupes islamistes rejetèrent catégoriquement cette initiative, craignant qu'une telle déclaration ne limite la liberté de la prochaine Assemblée constituante. Ils demandèrent également des précisions sur la composition des « forces nationales » censées être consultées lors de la procédure d'approbation des principes supra-

constitutionnels. Des groupes salafistes affirmèrent que les principes constitutionnels dérivent de la charia et que placer des dispositions au dessus de la Constitution reviendrait à les placer au dessus de la loi de Dieu. Or seul Dieu est au-dessus des hommes. Ils critiquèrent également les limites placées au libre choix de la Constituante par le Parlement, estimant que ce dernier ne devrait pas être limité dans son pouvoir de sélection.

Bien que satisfaits par la perspective de l'adoption d'une charte supra-constitutionnelle pouvant consacrer le caractère non confessionnel de l'État égyptien ainsi qu'un certain nombre de valeurs fondamentales, les courants libéraux, alarmés par les déclarations de certains membres du CSFA, commencèrent toutefois à craindre que les militaires n'en profitent pour pérenniser leur rôle politique à la tête de l'État. Le CSFA pourrait, en effet, consacrer comme principe supra-constitutionnel son pouvoir d'ingérence dans les affaires civiles de l'État, comme gardien du respect des idéaux de la révolution et du bon fonctionnement des institutions. Il est vrai que certains courants et personnalités politiques libérales, comme le juge réformiste Al Bastawisi, avaient eux-même appelé à ce rôle politique de l'armée, sur le modèle de la Turquie.

Même si le CSFA a toujours proclamé son attachement à la protection et à la réalisation des objectifs de la révolution du 25 janvier et sa détermination à rendre aussi vite que possible le pouvoir aux civils, il ne semble toutefois pas disposé à se désengager complètement de la vie politique. Même s'il a affirmé qu'il ne présenterait pas de candidat aux élections présidentielles et n'a pas annoncé son soutien à l'un ou l'autre des candidats déclarés, des doutes s'élèvent quant à la sincérité de sa détermination à vouloir mettre en œuvre une réforme politique et organiser une réelle transition démocratique. Certains observateurs soulignent ainsi que le CSFA a ainsi déjà pris soin de légitimer constitutionnellement et unilatéralement son rôle à la tête des institutions, lors de l'adoption de la Proclamation constitutionnelle, dans laquelle il a ajouté une disposition entièrement nouvelle, consacrant son rôle jusqu'à la tenue des élections parlementaires et présidentielles. Par cette disposition, qui a constitutionnalisé ses attributions de président et de législateur par intérim, le Conseil est devenu un acteur constitutionnel et non plus seulement révolutionnaire. Sans toutefois que cette disposition, ni l'ensemble de la Proclamation constitutionnelle, ne soit soumise au peuple pour approbation. Le CSFA pourrait souhaiter renouveler l'expérience avec la nouvelle Constitution.

Le sentiment de méfiance à l'égard du CSFA est renforcé par le fait qu'il semble manquer de réelle vision d'avenir pour l'Égypte et gérer la période de transition de façon souvent laborieuse, laissant un sentiment d'improvisation et de manque de vision à long terme. Les différents courants politiques reprochent en plus au CSFA ses prises de décisions unilatérales, sans dialogue national, et le manque de transparence qui entoure le processus de réforme institutionnelle et législative.

Conclusion

Maintenant que la feuille de route semble définitivement fixée et que les échéances ne semblent plus devoir être modifiées, les différentes forces vont pouvoir se concentrer sur les futurs principes supra-constitutionels et l'élaboration de la Constitution. Les principaux enjeux constitutionnels s'articulent autour des liens entre l'État et la religion, la place de l'armée dans le nouveau système politique et le choix d'un régime présidentiel ou parlementaire. Tous les courants politiques, même ceux récemment apparus, semblent avoir accepté, jusqu'à présent, de se placer sur le terrain de la légitimité démocratique et constitutionnelle, pour débattre de l'avenir de l'Égypte, ancrant leur argumentation sur les concepts de volonté nationale, de souveraineté du peuple et de principe représentatif.

Les libéraux se trouvent confrontés à un dilemme : l'introduction dans la Constitution d'une disposition enjoignant à l'armée de protéger la démocratie et le caractère civil et séculier de l'État permettrait certes de contenir les effets de l'influence islamiste, mais entraînerait le risque de mettre en danger cette même démocratie en autorisant les militaires à intervenir dans la gestion politique de l'État. Certains semblent toutefois s'y résigner, comme semblent se résigner la plupart des courants libéraux à conserver dans la Constitution, comme un pis-aller, la disposition faisant des principes de la charia la source principale de la législation. Il est vrai que, jusqu'à présent, cette disposition n'avait eu qu'un effet limité au niveau juridique, notamment grâce à l'interprétation étroite qui en avait été donnée par la Haute Cour constitutionnelle. Mais il est vrai également que l'interprétation peut changer si l'interprète n'est plus le même. Par ailleurs, alors que les courants libéraux se sont battus contre le système fortement présidentiel, mis en place par la Constitution de 1971, ils en sont venus, devant la puissance des mouvements islamistes, à militer en faveur de l'adoption d'un régime présidentiel et non parlementaire, par la prochaine Constitution.

Les prochaines élections législatives, puis présidentielles, auront une importance déterminante. Le fait que l'armée égyptienne ait refusé d'accueillir des observateurs internationaux en arguant de la protection de la souveraineté a soulevé de fortes inquiétudes, quant à la volonté de transparence et d'intégrité de ces élections. Certains courants politiques commencent à regretter que la Constitution de 1971 ait été abrogée, estimant qu'elle aurait pu être réformée, ce qui aurait permis de délimiter les champs ouverts au débat. D'autres, inquiets de la montée à la fois des forces islamistes et de l'armée, se demandent s'ils ne se sont pas laissés confisquer leur révolution et ses idéaux. La défense de la charia et la mise en place d'un État militaire, en effet, ne faisaient pas partie des mots d'ordre de la révolution du 25 janvier 2011. ■