

L'UTILISATION DE LA NOTION D'IDENTITÉ DANS LES CONSTITUTIONS DU MAGHREB POST « RÉVOLUTIONS ARABES »

XIe Congrès de l'AFDC - Toulon
Atelier 7 : Évolutions constitutionnelles en Méditerranée

Zakia MESTARI
Docteure en droit public de l'Université Toulouse 1 Capitole
Institut Maurice Hauriou (EA 4657)

[Version non définitive - 31 mai 2023]

Les trois États du Maghreb¹ ont connu, de manière différente, la présence française depuis le XIX^{ème} siècle. La prise d'Alger en 1930 va bouleverser « *définitivement les rapports de force entre l'Europe et l'Afrique du Nord* »². Si l'annexion de l'Algérie a lieu en 1848, la signature des traités de Protectorat en Tunisie et au Maroc est plus tardive, respectivement en 1881 et en 1912. Néanmoins, se développent dans les années 1920 des mouvements nationalistes dans les trois États, qui amèneront en 1956 à l'indépendance du Maroc et de la Tunisie puis en 1962 à celle de l'Algérie. Ces mouvements nationalistes s'appuient sur des discours identitaires qui se manifestent de nouveau pendant et après les révolutions arabes de 2011.

En 1959, la Tunisie établit par sa première Constitution une République. L'Algérie fera de même en 1963 mais le Maroc, lui, conserve une monarchie à laquelle il est particulièrement attaché et qui a conduit, par la « Révolution du Roi et du peuple », à l'indépendance. Malgré la différence de régime politique entre les trois États, cette contribution ne distinguera pas sur ce plan le Maroc, l'Algérie et la Tunisie. En revanche, une distinction doit être établie : celle qui provient des différents degrés de colonisation qu'a connu le Maghreb. Les revendications identitaires sont présentes dans le Maghreb indépendant, notamment pour faire face à la France colonisatrice. Si l'Algérie inscrit dès la Constitution de 1976 l'objectif d'affirmation de « l'identité nationale » dans son texte constitutionnel, le Maroc et la Tunisie ne le font que dans leurs Constitutions post-2011. Cette différence tient entre autres au degré de colonisation qu'ont connu les trois États. Le Maroc et la Tunisie ont été des protectorats tandis que l'Algérie était un département français jusqu'en 1962. Le processus de décolonisation a également été

¹ Nous entendons ici le Maghreb au sens strict, soit l'Algérie, le Maroc et la Tunisie, et non le « Grand Maghreb arabe » qui comprend également la Mauritanie et la Libye.

² Michel ABITBOL, *Histoire du Maroc*, Perrin, coll. Tempus, 2014, p. 74.

différent dans son degré de violence et, par là même, la réponse identitaire est différente. Le rapport au pouvoir politique induit par ces décolonisations est nécessairement différent.

Dans les trois États, les composantes de l'identité nationale apparaissent similaires. Elles concernent principalement la religion musulmane et la langue arabe. Le régime politique peut donc évidemment ici avoir une influence. En effet, la composante religieuse de l'identité n'a pas les mêmes conséquences lorsqu'elle tend à fédérer une Nation autour de la personne du Roi ou quand elle permet d'asseoir un régime républicain. Le cas du Maroc est alors différent : le Roi est le commandeur des croyants et cette qualité lui est conférée dès la première constitution du Royaume en 1962. En Algérie et en Tunisie en revanche, le Président de la République n'interfère pas directement – ou personnellement – dans le rapport de la Nation à la religion. Malgré cette influence certaine du régime politique sur la conception de l'identité nationale, les trois constitutions marocaine, algérienne et tunisienne seront tout de même étudiées sur le même plan.

Bien qu'elle ait été inscrite dans les Constitutions des États du Maghreb à des moments différents de leurs histoires constitutionnelles récentes, la notion d'identité nationale s'inscrit dans les trois cas dans une volonté de fédérer la Nation autour du pouvoir politique et de répondre aux mouvements sociaux induits par les révolutions arabes de 2011. Cette utilisation politique de l'identité se révèle par deux biais. D'une part, par l'utilisation de composantes objectives de l'identité telles que la religion ou la langue **(I)** et, d'autre part, par la limite aux droits et libertés fondamentaux que cette identité permet **(II)**.

I. L'utilisation politique de la notion d'identité nationale dans les constitutions des États du Maghreb

Si les indépendances ont marqué un point de rupture en ce qui concerne l'utilisation de la notion d'identité nationale dans la mesure où les revendications identitaires ont servi à contrer le colonialisme des décennies précédentes, la notion a été réutilisée et, pour le Maroc et la Tunisie, constitutionnalisée comme réponse aux mouvements révolutionnaires de 2011 (A). Cette utilisation politique est illustrée par un exemple paradigmatique : celui de la constitutionnalisation de la langue berbère (B).

A. L'identité nationale comme réponse aux mouvements révolutionnaires de 2011

Doivent être distingués ici le Maroc et la Tunisie d'une part, et l'Algérie d'autre part. En effet, les deux premiers ont introduit la notion d'identité dans leurs constitutions de 2011 et 2014 tandis que le troisième l'avait déjà affirmée en 1976.

En ce qui concerne le Maroc et la Tunisie d'abord, l'introduction de cette notion est apparue comme réponse à des mouvements sociaux. L'intérêt pour les deux États n'est néanmoins pas le même en 2011. Le mouvement du 20 février amène une réponse quasi immédiate, tant politique que constitutionnelle. Dans son discours du 9 mars 2011, le Roi Mohammed VI déclare comme « *premier fondement majeur de la réforme constitutionnelle globale qui va être entreprise la consécration constitutionnelle de la pluralité de l'identité marocaine unie et riche de la diversité de ses affluents, et au cœur de laquelle figure l'amaẓiǧhité, patrimoine commun de tous les Marocains sans exclusivité* ». Moins de quatre mois plus tard, le préambule de la Constitution du 1^{er} juillet 2011 dispose que « *le Royaume du Maroc entend préserver, dans sa plénitude et sa diversité, son identité nationale une et indivisible* ». Trois composantes de l'identité marocaine peuvent être distinguées : l'Islam sunnite de rite malékite, la monarchie constitutionnelle et la langue arabe. Néanmoins, malgré cet ajout au texte constitutionnel, la Constitution marocaine de 2011 n'établit pas un nouveau régime politique mais vise à le légitimer et à fédérer à nouveau la Nation autour du pouvoir royal.

Le constituant tunisien est moins prolixo concernant l'identité. Le préambule de la Constitution du 27 janvier 2014 évoque seulement un « *mouvement réformiste éclairé fondé sur les éléments de [l']identité arabo-musulmane* ». La temporalité est différente de celle du Maroc. D'une part, la Tunisie a initié entre décembre 2010 et janvier 2011 un véritable mouvement de revendications sociales qui s'est diffusé en dehors de ses seules frontières et qui a constitué les prémices d'une transition démocratique. Ce n'est que le 27 janvier 2014 qu'une nouvelle constitution est adoptée, c'est-à-dire trois ans après les mouvements de 2011 et suite à un processus constituant qui vise à établir un nouveau régime politique. La volonté de fédérer la Nation tunisienne se traduit alors par un véritable projet politique démocratique et non de simples aménagements au texte existant.

La situation algérienne apparaît encore différente. La Constitution de 1976 dispose déjà que « *la Révolution culturelle a notamment pour objectif d'affirmer l'identité nationale et de favoriser le développement culturel* ». Les constitutions suivantes verront toujours apparaître cette notion d'identité mais c'est la Constitution du 6 mars 2016 qui en précisera les contours. Le préambule précise désormais « *les composantes fondamentales de son identité que sont l'Islam, l'Arabité et l'Amazighité* ». Si la nécessité d'affirmation de l'identité nationale ne naît pas des mouvements sociaux des pays voisins en 2011, l'Algérie suit tout de même dans les années 2010 ce mouvement qui vise à recentrer les États autour de ce qui constitue politiquement l'assise du pouvoir.

B. L'exemple paradigmatique de l'utilisation politique : la constitutionnalisation de la langue berbère

La constitutionnalisation de certaines composantes de l'identité nationale dans les constitutions post-révolutions arabes révèle le plus souvent la volonté d'asseoir le pouvoir politique. Cette volonté peut être illustrée aisément par la constitutionnalisation de la langue berbère au Maroc et en Algérie. La situation est différente en Tunisie tant la communauté berbère est minoritaire³. Au Maroc et en Algérie en revanche, où elle représente respectivement 65% et 45% de la population, les revendications amazighes sont fortes et ont été prises en

³ Sur les revendications de la communauté berbère en Tunisie, voir Stéphanie POUESSEL, « La revendication amazighe en Tunisie : la tunisianité au défi de la transition politique », in *Les revendications amazighes dans la tourmente des « printemps arabes » : Trajectoires historiques et évolutions récentes des mouvements identitaires en Afrique du nord*, Rabat, Centre Jacques Berque, 2017, pp. 215-232.

compte dans les constitutions. Le constituant algérien avait dès la révision constitutionnelle de 1996 considéré l'Amazighité comme une composante de l'identité nationale algérienne. Il faut néanmoins attendre 2002 pour voir apparaître un article 3bis qui consacre le Tamazight comme langue nationale, l'arabe restant langue officielle selon l'article 3. Un changement majeur est ensuite opéré en 2016 avec la création d'un article 4 dans la Constitution qui prévoit que le Tamazight « *est également langue nationale et officielle* » et qui crée une Académie algérienne de la langue amazighe pour « *concrétiser, à terme, son statut de langue officielle* ». Cette évolution de langue *nationale* à langue *officielle* est caractéristique d'une volonté d'entendre les revendications portées depuis l'indépendance et plus particulièrement depuis 1980 et l'avènement d'un « printemps berbère », ce soulèvement né d'une opposition aux politiques d'arabisation menées par le pouvoir depuis la fin de la colonisation. En effet, si la langue *nationale* renvoie à l'usage qui en est fait par la communauté nationale, le passage à une langue *officielle* marque la prise en compte de cette composante de l'identité par le pouvoir lui-même.

La situation est similaire au Maroc. La politique d'arabisation menée par Hassan II a concerné l'enseignement primaire et secondaire, puis l'enseignement supérieur et la fonction publique mais également *l'environnement*. Cela a mené à la traduction ou à l'arabisation des panneaux de signalisation, des médias, etc. La volonté d'arabiser le pays à la fin du Protectorat s'est en réalité traduite par la limitation de l'usage de la langue berbère. La Constitution de 2011 est venue pallier cette absence de reconnaissance juridique de l'amazighe en prévoyant à l'article 5 que « *L'arabe demeure la langue officielle de l'État* » mais que « *l'amazighe constitue une langue officielle de l'État* ».

Le texte constitutionnel, symbolique en ce qu'il constitue encore l'illustration du contrat social entre le pouvoir et la Nation, comme en témoigne le discours du 9 mars 2011 du Roi du Maroc, apparaît ici comme réponse aux revendications sociales berbères tenant notamment à la langue. La langue est en effet l'une des composantes objectives de l'identité nationale et est révélatrice du caractère multidimensionnel de ces identités. La constitutionnalisation de la langue berbère dans les constitutions algérienne et marocaine témoigne, non pas simplement de la prise en compte de ces revendications par les pouvoirs, mais du caractère symbolique du texte suprême. Une véritable réflexion pourrait ainsi être menée à partir de ces deux cas sur la fonction des textes constitutionnels dans les jeunes démocraties.

II. L'utilisation de la notion d'identité comme limite aux droits et libertés fondamentaux

La notion d'identité peut entrer en conflit avec les droits et libertés fondamentaux. En fonction de la place de la norme contenant ces droits et libertés, ce conflit peut être évité ou révélé. Il est évité par le processus constituant lorsque les droits et libertés sont proclamés dans le texte constitutionnel lui-même (**A**). En revanche, il est révélé lorsqu'interviennent des normes extérieures aux constitutions (**B**).

A. L'absence de conflit avec les droits et libertés proclamés dans le texte constitutionnel

Le conflit entre normes constitutionnelles est nécessairement évité par le processus constituant lui-même. La Constitution algérienne dispose par exemple que « *le droit de créer des partis politiques est reconnu et garanti* ». Néanmoins, le même article prévoit immédiatement que « *Ce droit ne peut toutefois être invoqué pour attenter [...] aux composantes fondamentales de l'identité nationale* ». Le constituant a donc prévu l'absence de conflit entre deux normes constitutionnelles, l'une venant limiter l'autre.

C'est en Tunisie que s'opère le changement le plus radical ou, du moins, que se révèle la volonté de changement la plus radicale. Cette volonté s'illustre par la proclamation de nombreux droits et libertés dès le préambule de la nouvelle Constitution, qui illustre une réelle volonté de changement de régime politique plus que d'aménagement de la pratique du pouvoir. Le texte consacre désormais la dignité humaine, laquelle doit être garantie par l'État. Il ne s'agirait donc pas uniquement d'une proclamation symbolique mais bien d'obligations conférées par là même au pouvoir, la constitution tunisienne s'inscrivant ainsi dans la logique du constitutionnalisme moderne. Les droits et libertés sont inscrits aux articles 21 à 49 de la Constitution, dans un Titre II qui leur est exclusivement consacré. Il ne s'agit donc pas d'une Déclaration des droits qui serait annexée au texte constitutionnel mais bien de droits et libertés inscrits dans le corps même de la Constitution. La question de leur place dans la hiérarchie des normes ne fait nul doute et cela renforce là encore le caractère symbolique du texte constitutionnel. Symbolique en effet dans la mesure où la proclamation de ces droits et libertés est assortie de garanties juridiques et juridictionnelles fortes, comme la création d'une Cour constitutionnelle. Mais cette dernière est en réalité restée lettre morte et la Tunisie n'a, douze

ans après la révolution, pas achevé sa transition démocratique. En outre, le Président de la République Kaïs Saïed, à la suite d'une crise politique importante qui a suivi la crise sanitaire, entame une consultation électronique des citoyens qui donne lieu à l'adoption d'une nouvelle Constitution promulguée le 17 août 2022. La notion d'identité nationale n'apparaît alors plus qu'à une reprise dans le nouveau texte : dans l'article 44 consacré à l'enseignement obligatoire. L'article 44 affirme uniquement que « *l'État veille également à l'enracinement des jeunes générations dans leur identité arabe et islamique et leur appartenance nationale* ». L'identité nationale n'est pas vue en Tunisie comme une limite possible aux droits et libertés garantis par la Constitution. Une réflexion peut également être menée sur ce point : cela est-il le témoin d'un processus démocratique achevé ou, au contraire, d'un retour en arrière inquiétant ?

B. Une limite à la mise en œuvre des conventions internationales

La situation est différente dans la Constitution marocaine de 2011 qui prévoit dès son préambule que le Royaume du Maroc s'engage à « *accorder aux conventions internationales dûment ratifiées par lui [...] dans le respect de son identité nationale immuable [...] la primauté sur le droit interne du pays* ». L'identité nationale devient ainsi une limite à toute norme extérieure à celles de l'État. C'est à cet endroit que les composantes de l'identité nationale ont une importance certaine puisqu'elles permettent de constituer un noyau dur de normes qui peuvent devenir les prémices d'une identité constitutionnelle de ces États. L'identité constitutionnelle, entendue d'un point de vue de droit de l'Union européenne, permet à ce que l'État puisse affirmer certaines normes immuables qui viennent limiter la primauté d'un droit supranational. La Constitution marocaine ici ne vise pas les normes constitutives ou issues de l'Union africaine. En effet, l'identité constitutionnelle des États du Maghreb et du Maroc en particulier ne peut encore à notre sens découler d'une logique institutionnelle, les institutions supra-nationales étant trop peu matures pour permettre ces conclusions. C'est donc une spécificité *culturelle*⁴ que l'identité nationale vise à déployer. La réflexion pourrait alors se concentrer sur la question de savoir si, par cette affirmation, la Constitution marocaine témoigne d'un glissement de l'identité nationale vers l'identité constitutionnelle, c'est-à-dire si les deux peuvent être considérées alternatives ou

⁴ Voir sur ce point Tania GROPPi, « La Constitution tunisienne de 2014 : illustration de la globalisation du droit constitutionnel ? », *RFDC*, n° 114, 2018/2, pp. 348-349. L'auteur précise que l'identité constitutionnelle des États-membres de l'Union européenne concerne « *principalement les structures institutionnelles [tandis que] à l'extérieur de l'espace européen ce sont les références aux spécificités culturelles liées à la tradition, l'histoire, la religion et plus généralement à la culture d'un pays, qui ont le dessus, au point que l'identité constitutionnelle tend à s'estomper dans une projection d'identité ethnique et culturelle* ».

complémentaires, ou, au contraire, si identité nationale et identité constitutionnelle concernent le même noyau dur de normes – constitutionnelles – qui ont le même effet du point de vue des conventions internationales.

Les textes constitutionnels algérien et tunisien, eux, n'opposent pas identité nationale et conventions internationales. L'article 20 de la Constitution tunisienne de 2014 prévoit que « *les traités approuvés par l'Assemblée des représentants du peuple et ratifiés ont une autorité supra-législative et infra-constitutionnelle* ». Le texte organise donc la primauté du droit des traités sur les lois nationales sans prévoir une possible limite à cette primauté. La Constitution de 2022, elle, a supprimé la référence à la place des traités dans la hiérarchie des normes et ne traite plus que des aspects pratiques de la ratification des traités. Cette dernière semble donc, du point de vue de la notion d'identité nationale, avoir été vidée de sa substance. De la même façon, le constituant algérien n'a pas utilisé l'identité comme limite à la ratification des traités internationaux.

Finalement, les évolutions des constitutions des trois États du Maghreb montrent l'inachèvement du processus démocratique initié pendant les indépendances et ravivé dans les années 2010 avec les révolutions arabes. Les multiples révisions constitutionnelles et l'utilisation différente de la notion d'identité nationale par les pouvoirs politiques témoignent de la marge de manœuvre importante dont disposent le Maroc, l'Algérie et la Tunisie dans la fondation d'un régime politique stable qui tient compte des revendications communautaires et sociales.