



irg

Institut de recherche et
débat sur la gouvernance

Institute for Research and
Debate on Governance

Instituto de investigaci3n
y debate sobre la gober-
nanza

Communautarisation de la société irakienne après 2003 :

quels impacts sur le système politique et institutionnel ?

Rédaction par : **Arthur Quesnay**

Coordination par : **Emilio Dabed**

Supervision pour l'IRG : **Marion Muller**

Table des matières

Résumé Exécutif	7
Au nom de la « conversion démocratique »	11
I. Une tentative de refaçonner l'Irak selon une approche politique pluraliste importée	17
1. Un fragile équilibre institutionnel/communautaire introduit au nom du pluralisme social	17
2. Un climat de conflictualité permanent encouragé par l'introduction du pluralisme constitutionnel	22
3. Une Constitution au cœur des débats politiques	25
II. Une dérive vers des pratiques constitutionnelles autoritaires	27
1. Clientélisme communautaire plutôt que pluralisme	27
2. Dénier du pluralisme et domination du pouvoir exécutif par la majorité Chiite	29
III. Des pratiques communautaires du pluralisme constitutionnel	33
1. Un contexte communautaire explosif	33
2. Vers un éclatement de l'Irak comme aboutissement du pluralisme ?	34
Conclusion	39
Bibliographie	41
Biographies	43

Cet article fait partie d'une série d'études de cas réalisées dans le cadre des travaux et analyses du Groupe international de réflexion et propositions pour une approche plurielle des constitutions (GIC) 1, initiative lancée par l'Institut de recherche et débat sur la gouvernance (IRG).

Le GIC postule que tout l'enjeu des constitutions réside dans leur capacité à donner vie à un contrat social et à incarner durablement un processus politique, social et normatif dynamique intégrant la diversité des conceptions du pouvoir dans l'élaboration, la définition et la mise en œuvre des constitutions. Ces innovations sont appelées de façon urgente dans le contexte international actuel de crise de légitimité du politique.

La mise en commun et le croisement d'expériences concrètes, telles que ces études de cas réalisées de par le monde, sont capitaux pour que le GIC puisse s'inscrire dans une démarche de propositions innovantes.

Cette étude a été écrite par Arthur Quesnay, doctorant en Science politique à la Sorbonne, sous la coordination d'Emilio Dabed et Marion Muller, membres du GIC et experts associés de l'IRG.

1. www.institut-gouvernance.org/diversite.html

AVERTISSEMENT

Les opinions et idées exprimées dans ce document ne reflètent pas nécessairement les points de vue de l'IRG.

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Sujet

Cette étude est consacrée à la constitution irakienne mise en place en 2005 dont l'objectif était de construire un nouveau régime politique fédéral représentatif de la diversité de la société irakienne. Elle questionne la capacité du texte constitutionnel à créer les conditions nécessaires à une refondation du contrat social irakien à partir de la reconnaissance légale de cette diversité.

Contenu

Suite à l'invasion de l'Irak en 2003, la coalition internationale dirigée par les États-Unis a poussé l'État irakien à réformer ses institutions. La première étape vers cette réforme était l'écriture d'une nouvelle constitution mais étant donné la situation sécuritaire du pays et la nécessité de le stabiliser le plus rapidement possible, le processus constitutionnel ne fut ni inclusif ni participatif. En posant la reconnaissance légale de la diversité irakienne à partir de ce prisme international et sécuritaire, c'est bien un nouvel équilibre entre les éléments constitutifs de ce pluralisme qui est posé : la diversité religieuse est établie mais un statut particulier est accordé à l'Islam, la diversité communautaire également mais l'équilibre historique des communautés irakiennes est renversé, etc. Force est de constater, qu'il ne va pas forcément dans le sens de la pacification de la régulation sociale et du renforcement de la légitimité de l'État irakien. Comme le souligne l'auteur, c'est une scène politique basée sur les communautés au détriment de la reconnaissance de la citoyenneté.

Cette constitution reconnaît dans ses différents articles la liberté de religion, condamne la discrimination basée sur le genre ou l'ethnie, ou encore garantit le droit de recevoir une éducation dans sa langue maternelle – que celle-ci soit l'arabe, le turkmène, le syrien ou l'arménien. Pour garantir le respect du pluralisme religieux, la constitution met en place une Cour suprême fédérale dont le mandat fut dès le début sévèrement critiqué : alors qu'elle doit assurer l'harmonie des normes entre la *sharia'a*, les principes démocratiques ainsi que les libertés fondamentales, elle doit également respecter l'Islam comme étant la religion officielle de l'État et pilier du droit. La dualité de son rôle, l'incompatibilité de ses deux missions, ont été perçus comme favorisant le confessionnalisme et la violation des droits de l'homme.

Loin alors de remplir son rôle de pacification des tensions communautaires et religieuses au sein de la société irakienne, l'étude démontre que la reconnaissance du pluralisme affirmée dans la constitution a été utilisée comme levier de légitimation du pouvoir politique en place, tant vis-à-vis de la communauté internationale que des revendications identitaires, communautaires et séparatistes sur son territoire.

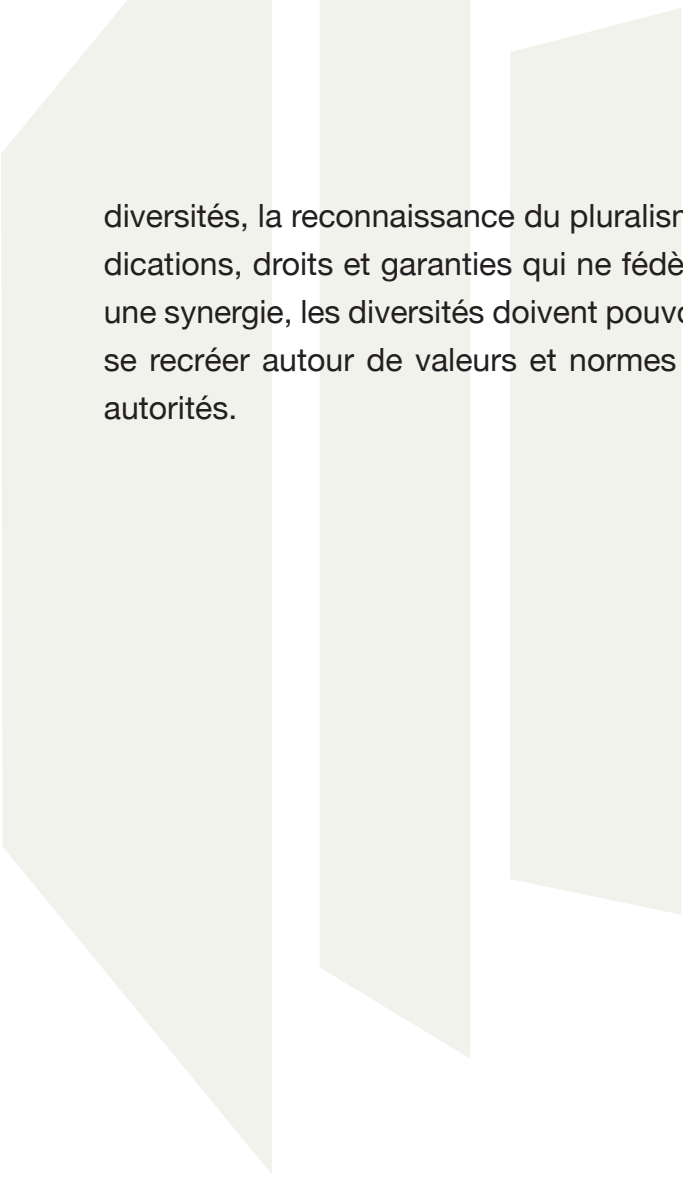
Peu à peu, le régime politique bascule vers l'autoritarisme et le pouvoir politique devient lui-même de moins en moins légitime. La communauté Chiite étend au fur et à mesure son emprise sur les institutions étatiques, marginalisant toujours un peu plus la minorité Sunnite entre autres. La constitution, qui devait incarner le renouveau du contrat social irakien autour de son identité plurielle, se retrouve prise en étau entre les différentes revendications communautaires, territoriales et religieuses sans oublier les prétentions, notamment internationales, sur ses ressources naturelles.

Enjeux et résultats

Dû au contexte irakien, le processus constitutionnel fut conduit sans participation citoyenne et subit une pression importante émanant de la communauté internationale pour arriver à un résultat rapidement. Là réside peut-être l'un des premiers problèmes de cette constitution : écrite sans les citoyens, pressée par le temps, elle reconnaît certes le pluralisme, mais moins en termes de régulation sociale, que pour des objectifs sécuritaires et de négociations politiques. En outre, autour du principe communautaire, elle n'ouvre comme modalité d'interactions que la concurrence, contribuant ainsi à renforcer les clivages plutôt qu'à les apaiser ou à la faire interagir de manière constructive pour la définition d'un vivre ensemble apaisé. Bien plus, l'État sombre dans l'autoritarisme et la société se fragmente chaque jour un peu plus.

Figé, le pluralisme irakien retranscrit par la constitution aboutit inéluctablement à la communautarisation de la vie politique et sociale. Les institutions étatiques, les pratiques du pouvoir et l'action publique ne sont plus guidées par l'objectif de créer un contrat social pacifique et harmonieux, basé sur des valeurs et normes partagées par l'ensemble de la société irakienne et incarnées par les autorités au pouvoir. Chaque communauté lutte pour ses propres intérêts, augmentant le nombre de pratiques clientélistes sectaires et divisant tous les jours un peu plus la société irakienne, au risque de voir même un jour le territoire irakien se morceler.

La refondation du contrat social irakien ne pouvait se limiter à la simple reconnaissance du pluralisme intrinsèque de sa société. Sans interaction entre les



diversités, la reconnaissance du pluralisme n'est qu'une juxtaposition de revendications, droits et garanties qui ne fédère pas. Pour créer une convergence et une synergie, les diversités doivent pouvoir dialoguer entre elles, s'hybrider pour se recréer autour de valeurs et normes partagées incarnées par de nouvelles autorités.

AU NOM DE LA « CONVERSION DÉMOCRATIQUE »

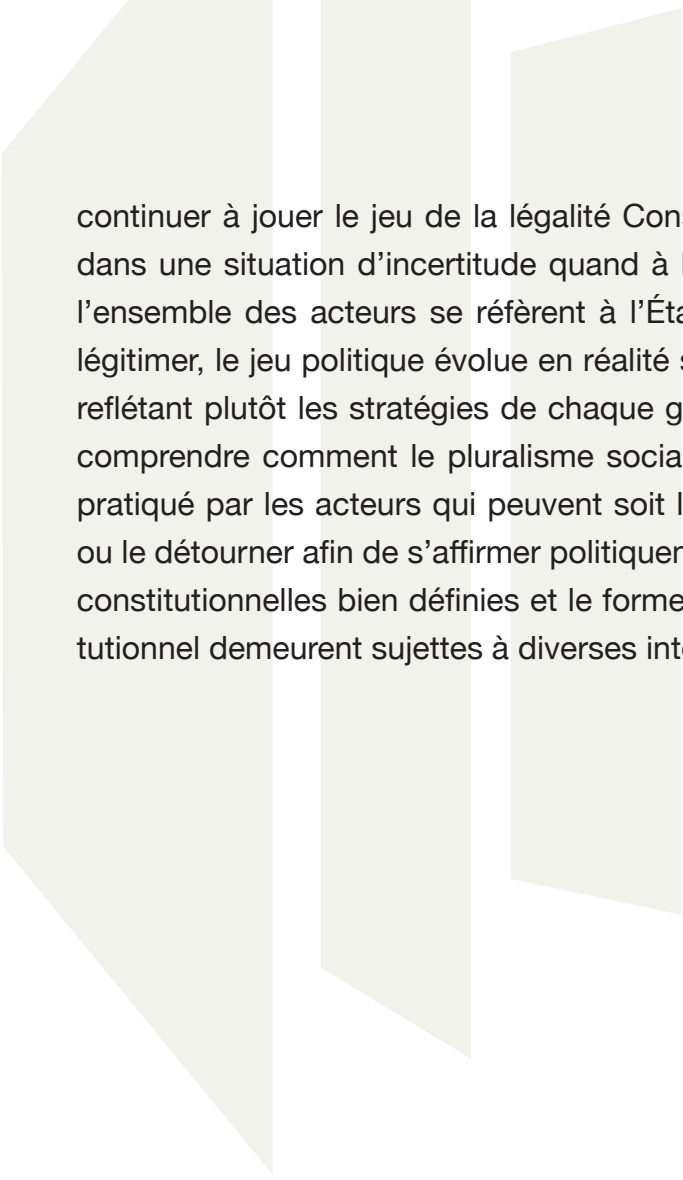
La fin de l'ère baathiste

L'Irak a connu plusieurs types de régimes politiques et le retour au pluralisme démocratique en 2003 n'est pas une découverte. L'Irak est créé en 1920 par les Britanniques qui instaurent un régime monarchique. Puis en 1958, la République irakienne consacre l'existence de nombreux partis politiques et une liberté d'expression qui permet à une vie politique de se développer². Ceci jusqu'en 1963 lorsque le parti Baath prend le pouvoir, interdit les autres partis politiques et instaure un régime autoritaire qui se raidit avec l'arrivée de Saddam Hussein au pouvoir en 1967. L'intervention de la Coalition internationale menée par les États-Unis en 2003 introduit un nouveau régime parlementaire, basé sur le principe d'une représentation communautaire qui se veut équitable. Cependant, dans la pratique, la nature de ce système politique n'est toujours pas établie. Le pluralisme constitutionnel qu'il entend introduire débouche rapidement sur un violent conflit communautaire qui segmente la société irakienne. Dans ce contexte et face à une situation hors de son contrôle, la puissance occupante choisit de soutenir la majorité démographique Chiite, environ les 54 % de la population, et de s'appuyer sur la minorité Kurde, 24 % de la population, afin de stabiliser les nouvelles institutions³. Cette introduction d'un nouvel équilibre politico-communautaire amorce un système qui discrimine la minorité arabe Sunnite, soit 22 % de la population tout en consolidant une scène politique basée sur les communautés et au détriment d'une reconnaissance individuelle de la citoyenneté. Ce parti pris des États-Unis encourage, au nom de la promotion du pluralisme social, une communautarisation déjà prégnante dans la société⁴. À partir de 2003, les équilibres sociaux, ethniques, religieux, sont ainsi bouleversés ébranlant au même temps le pays. Or, les États-Unis quittent l'Irak en 2011 sans aucune garantie que la majorité Chiite au pouvoir choisisse de

2. Faleh A. Jabar, « L'Irak de l'après-guerre : un État-nation en attente », *Confluences Méditerranée*, 2004/2 n° 49.

3. Ces estimations des populations communautaires sont données par les Nations Unis (World Food Programme), suite au recensement du programme pétrole contre nourriture.

4. A. Jabar Faleh, Dawood Hosham, *Tribes and Power: nationalism and Ethnicity in the Middle East*, British Library, London, 2003.



continuer à jouer le jeu de la légalité Constitutionnelle. L'Irak se retrouve ainsi dans une situation d'incertitude quand à l'avenir de son système politique. Si l'ensemble des acteurs se réfèrent à l'État et utilisent la constitution pour se légitimer, le jeu politique évolue en réalité selon des pratiques communautaires reflétant plutôt les stratégies de chaque groupe. Dans ce contexte, il s'agit de comprendre comment le pluralisme social, constitutionnellement reconnu, est pratiqué par les acteurs qui peuvent soit l'utiliser comme stratégie de défense ou le détourner afin de s'affirmer politiquement. De fait, il n'y a pas de pratiques constitutionnelles bien définies et les formes d'articulation du pluralisme constitutionnel demeurent sujettes à diverses interprétations.

I. UNE TRANSITION POLITIQUE IMPROVISÉE

En 2003, la création de l'autorité provisoire de la coalition (APC) sous la direction de l'ambassadeur Paul Bremer se fait de manière totalement improvisée sans aucune planification préalable. Nonobstant, l'APC s'impose comme l'arbitre final du pouvoir irakien et prend la direction de la transition politique. Mais les décisions que prend l'APC (dissolution de l'armée irakienne, dé-baathification du pays) traduisent le manque de préparation du processus. La puissance occupant échoue à prendre en compte l'émergence soudaine d'une myriade de forces sociales et économiques mises en veille par un demi siècle d'un régime militaire dominé par un seul parti. On constate une absence totale de vision d'un Irak unifié. Les particularismes ethniques et confessionnels, régionalistes et religieux l'emportant sur l'intérêt national et la chose publique⁵.

«Au lieu de favoriser un projet citoyen national, les considérations partisans et catégorielles priment dans le nouvel agencement politique promu par les États-Unis. De son côté, le débat sur la Constitution révèle à quel point les divergences sont profondes entre Chiïtes et Kurdes, tandis que les Arabes Sunnites sont marginalisés»⁶.

1. UN MODÈLE CONSTITUTIONNEL IMPOSÉ DE L'EXTÉRIEUR

L'écriture de la constitution irakienne est présentée comme un acte central qui entend résoudre des problèmes collectifs et servir de point de repère et d'arbitrage pour la population⁷. La Constitution est ainsi censée être une grille de lecture commune permettant aux acteurs d'anticiper les actions de leurs interlocuteurs et d'y répondre à travers les institutions. Cependant l'imposition d'un nouveau régime constitutionnel par un régime étranger est caractérisée par un grave déficit de légitimité pour les nouveaux acteurs politiques irakiens.

Premièrement, la volonté américaine de changer le régime irakien est basée sur un modèle d'action manichéen et surdéterminé. Il s'agit d'une tentative de

5. Bruce Ackerman, Oona Hathaway, "Limited War and the Constitution: Iraq and the Crisis of Presidential Legality", Faculty Scholarship Series, paper 3690, 2011.

6. Entretien avec le responsable d'une ONG turkmène à Kirkouk, réalisé en février 2011.

7. Jamal Benomar, "Constitution-making after conflict: lessons for Iraq", Journal of Democracy, Volume 15, Number 2 April 2004.

«*conversion démocratique*» d'une société jugée 'archaïque'. Ce modèle est pensé à partir d'une idéologie néoconservatrice extérieure à l'Irak et qui distord la perception que les États-Unis se font des forces locales. Or, l'échec de cette stratégie de «*conversion démocratique*» va obliger les États-Unis à s'engager dans une gestion de court terme de l'Irak et à des révisions permanentes, dont l'orientation finale s'oppose aux buts politiques initiaux⁸.

Deuxièmement, que le but soit la création d'un État démocratique ou le rétablissement d'institutions étatiques fonctionnelles, le «*nation building*» relève de l'ingénierie sociale douteuse. Les analyses consacrées à la greffe coloniale et à l'étude du développement en ont d'ailleurs établi la difficulté, voire le caractère illusoire de cette démarche⁹.

Enfin, l'intervention étrangère pose la question de la redéfinition des rapports de forces en Irak. Or, la promotion du pluralisme constitutionnel avec des mécanismes de représentation proportionnel par quotas vient redéfinir en profondeur le jeu politique irakien et renforcer les dynamiques de segmentations ethniques et religieuses internes à la société irakienne.

2. L'ÉCRITURE DE LA CONSTITUTION SOUS TENSION

En mai 2005, lorsque le processus constitutionnel commence en Irak, il était censé être à la fois inclusif et délibératif afin de réunir tous les acteurs politiques et de stabiliser rapidement le pays. Mais dans les faits, ce processus n'est ni inclusif, ni délibératif. Face à l'empressement des États-Unis, il s'opère de manière précipité et dans l'improvisation. Face à l'insurrection qui se propage, la puissance occupante cherche à éviter que les insurgés ne tirent parti du vide politique laissé par une transition trop longue. Par ailleurs, il s'agit également de remettre rapidement le pouvoir aux Irakiens afin de commencer le retrait des troupes américaines. Or, deux obstacles se présentent. La sous représentation des Sunnites arabes et l'impossibilité d'obtenir un consensus national autour du texte constitutionnel dans des délais aussi court.

Tout d'abord, l'absentéisme des arabes Sunnites entraîne leur sous-représentations dans la nouvelle assemblée nationale et par conséquent, dans le comité constitutionnel qui en émane. Afin de pallier cette sous représentation numérique au sein des cinquante cinq membres du comité de rédaction, quinze arabes Sunnites non élus sont rajoutés en juillet 2005, alors même que les délibérations

8. Zachary Elkins, Tom Ginsburg, James Melton, "Baghdad, Tokyo, Kabul... Constitution Making in Occupied States", William and Mary Law Review, volume 49, 2008.

9. Y. Ghai, M. Lattimer, L. Et Said, Building Democracy in Iraq, Minority Rights Group International, 2003.

ont déjà commencés. Cette décision arbitraire discrédite un peu plus la légitimité du comité constitutionnel, sans toute fois convaincre la population arabe Sunnite. De plus, en l'espace d'un mois, les questions les plus délicates ne sont pas traitées par le comité mais par un regroupement informel de chefs de partis politiques, qui se rassemblaient aux seins des groupes politiques ou dans les maisons des leaders sans inviter les rédacteurs arabes Sunnites qui sont à nouveau exclus du processus de rédaction au début du mois d'août. Environ un mois plus tard, un texte constitutionnel leur est présenté, sans qu'ils n'aient pu collaborer à sa rédaction, notamment concernant les points clés. Les représentants arabes Sunnites décident de rejeter le texte qu'ils jugent inacceptable, vis à vis des intérêts fondamentaux de leur communauté. Dans la foulée, ils menacent de boycotter le référendum constitutionnel prévu pour le 15 octobre 2005.

Deuxièmement, les États-Unis établissent un calendrier très serré pour la rédaction de la constitution irakienne, posant le 15 août 2005 comme date butoir, avec la possibilité d'un seul délai de six mois. L'objectif affiché par les États-Unis est d'en finir avec la période de transition et de maintenir la date des élections parlementaires prévues pour le 15 décembre. Les rédacteurs ont eu à peine le temps de travailler pendant un mois. Personne ne cherche à connaître l'opinion de la population ni même à l'informer de la procédure et des compromis adoptés. Les rédacteurs opposant la rédaction du texte en si peu de temps, ce qu'ils considèrent une tâche impossible, sont écartés du processus. Pressée par la puissance occupante, l'assemblée nationale décide de ne pas user de l'option des six mois supplémentaires et se retrouve face à l'obligation d'approuver une esquisse complète le 15 août. Même si le texte final n'est adopté que mi-septembre par les blocs parlementaires Chiite et Kurde, il n'y a eu aucune discussion publique sur son contenu. Le texte est pourtant soumis à référendum le 15 octobre 2005 et adopté.

Il s'agit pour nous d'étudier dans quelle mesure, si ce texte constitutionnel émane d'une volonté de refaçonner l'Irak selon une approche pluraliste (partie I), il est très vite dépassé par le contexte et sujet à une dérive autoritaire de la part du pouvoir exécutif (partie II). L'introduction du pluralisme social dans les institutions est ainsi perçue comme un risque de domination de la majorité Chiite et un risque de voir l'Irak éclater en différentes communautés (partie III).

II. UNE TENTATIVE DE REFAÇONNER L'IRAK SELON UNE APPROCHE POLITIQUE PLURALISTE IMPORTÉE

1. UN FRAGILE ÉQUILIBRE INSTITUTIONNEL/COMMUNAUTAIRE INTRODUIT AU NOM DU PLURALISME SOCIAL

Le pluralisme politique est un concept constitutionnel ambigu que la nouvelle Constitution irakienne tente d'utiliser pour accommoder l'ensemble des communautés. Le texte constitutionnel reconnaît le pluralisme ethnique et confessionnel de la société irakienne. Cependant, il pose indirectement les bases de contradictions insurmontables, dont l'arbitrage est tributaire de la majorité politique au pouvoir. Dès lors qu'une communauté est majoritaire démographiquement et obtient le pouvoir, comment intégrer les autres minorités ? Le texte constitutionnel ne répond pas à cette question. Il est ainsi incomplet, laissant une large part aux compromis et interprétations politiques. Par exemple, sur le plan religieux, il prévoit la cohabitation entre les deux règles de droit, celles du droit positif et celles du droit religieux. Une cohabitation de nature problématique mais dont le texte n'évoque pas les détails. Ces ambiguïtés se retrouvent aussi bien sur le plan confessionnel et juridique que dans la définition de la nature de l'État irakien. Dès 2004, le choix de la nature du nouvel État irakien fait l'objet de nombreux débats entre les représentants de chaque communauté. Finalement, la reconnaissance de l'Irak en tant qu'État islamique est inscrit dans le texte, même si cette mention ne figure pas dans l'article 1, comme l'aurait souhaité les représentants Chiites. Majoritaires démographiquement, les Chiites sont favorables à un État « *islamique* », mais cette dénomination est rejetée par les Kurdes et les laïcs durant l'écriture du texte constitutionnel. C'est donc le terme de « *République d'Irak* », qui a été retenu et inscrit dans l'article 1. Cependant, l'article 3 statue également que l'Irak représente « *une partie du monde islamique* » et que « *le peuple arabe d'Irak* » fait partie de la nation arabe. Ainsi, si la Constitution ne reconnaît pas formellement le caractère islamique de l'État, elle introduit un référentiel confessionnel. Dès sa rédaction, cet article fait l'objet de nombreux débats, ouvrant la question de savoir quelle place accorder au pluralisme religieux. Il est souvent cité comme le prélude à une partition du pays sur des bases confessionnelles.

Sur le plan confessionnel, la Constitution protège « *les droits religieux à la liberté de doctrine et des pratiques religieuses* » de tous les individus. Les chrétiens sont nommément cités, ainsi que les Yézidis et les Mandéens-Sabéens¹⁰. D'autre part, il est dit que les lieux saints ont une personnalité juridique en raison de leur nature « *religieuse et civilisationnelle* ». L'État irakien garantit et protège ces lieux et l'exercice des cultes en toute liberté (article 10). L'article 39 stipule qu'en matière de statut personnel, les Irakiens sont libres de se conformer aux règles de leurs religions respectives, de leurs confessions, de leurs croyances et de leurs choix. Chaque individu bénéficie de la liberté de pensée, de conscience et de doctrine (article 40). Les adeptes des religions sont libres de pratiquer leurs cultes religieux et peuvent gérer leurs biens et leurs institutions.

Sur le plan juridique, le fait que l'article 2 reconnaisse l'Islam comme une source fondamentale de la législation traduit un compromis entre les rédacteurs désirant que l'Islam soit *une* des sources du droit et ceux désirant que l'Islam soit *la* source. L'article 2 est ainsi l'objet de nombreux débats, une partie du personnel politique y voyant le début d'un État théocratique¹¹.

Le texte constitutionnel étant incapable de trancher, c'est dans la pratique qu'il faut mesurer l'impact de cet article sur la législation. La nature de son application dépend en grande partie de qui fait autorité pour interpréter la constitution. De fait, l'utilisation de l'Islam comme une source de législation permet aux religieux, notamment au clergé Chiite, d'influencer de façon informelle les partis politiques Chiites qui détiennent le pouvoir. De cette façon, des acteurs politiques peuvent faire une lecture religieuse de la Constitution et entrer en conflit avec l'interprétation donnée par la Cour suprême fédérale.

La religion joue ainsi un rôle politique important. La Constitution reconnaît « *l'identité islamique de la majorité du peuple irakien* ». Cependant le texte constitutionnel va plus loin en interdisant l'adoption de lois qui s'opposeraient aux « *constantes et préceptes de l'Islam* » (article 2), mais aussi ajoute-t-il comme pour tempérer, « *aux principes de la démocratie, des droits et des libertés fondamentales contenues dans cette Constitution* ». L'article 2 est cependant peu équivoque sur la prégnance de l'Islam dans la Constitution qui en fait « *la religion officielle de l'État irakien* » et « *une source principale de la législation* ». En outre, il est stipulé que la Cour suprême fédérale doit être composée de juges et d'experts en « *jurisprudence islamique* » (article 87) et en droit. Son statut doit être fixé par une loi, adoptée

10. Joseph Yacub, « La marginalisation des chrétiens d'Irak », *Confluences Méditerranée*, 2008/3 n° 66, p. 83-98.

11. Hamoudi Haider Ala, Ornamental Repugnancy: Identitarian Islam and the Iraqi Constitution, *Legal Studies Research Paper Series*, Working Paper No. 2010-35, October 2010.

au Parlement à la majorité des deux tiers. La Cour suprême fédérale doit notamment se prononcer sur la constitutionnalité des lois et l'interprétation des dispositions de la Constitution. Il est donc difficile de savoir quelle interprétation peut donner la Cour, vu le balancement constitutionnel entre la charia, la démocratie et les droits de l'homme. Pour de nombreux acteurs politiques irakiens, une telle clause contient le risque de favoriser la montée du confessionnalisme, et, à terme, de porter atteinte aux libertés publiques et aux droits de l'homme.

Concernant la forme de l'État irakien, la Constitution reste vague et tente d'équilibrer entre les volontés d'autonomisation ou de centralisation du pouvoir. Son préambule est volontairement imprécis afin de laisser ouvert différentes voies de compromis entre les différentes communautés ethnique ou religieuse. Le texte introduit une possibilité de sécession par une communauté et renvoie au concept d'«*ittihad*», terme qui se traduit par «union» ou «fédération». Cependant, l'article 13 stipule que le texte constitutionnel est la loi suprême pour l'ensemble du pays. Ceci afin de contrer les éventuelles volontés d'autonomie, comme la législation produite par le Parlement du Kurdistan irakien (créé en 1992) ou les tentatives de domination de la loi religieuse produite par le clergé Chiite.

Le caractère multiethnique de l'Irak est reconnu par l'article 3. Il a été vivement rejeté par les arabes Sunnites qui militent pour la reconnaissance de l'Irak comme un État arabe, chose impensable pour les Kurdes. Le compromis qui a été trouvé est de reconnaître l'Irak comme un membre de la ligue arabe sans mentionner l'Irak en tant que pays arabe. Pour ne pas fâcher les arabes, la minorité ethnique Kurde est reconnue uniquement à travers l'article 4 qui stipule que l'arabe et le Kurde sont des langues officielles.

Tandis que la nouvelle Constitution demeure ambiguë, l'introduction du pluralisme, à travers une représentation proportionnelle des communautés, introduit une nouvelle domination politique : celle des Chiites et des Kurdes. La politique de dé-baathification engagée dès 2003 par les États-Unis prend ainsi une tournure discriminante de dé-sunnification des institutions politiques du pays.

De façon générale, la communautarisation de la scène politique est accentuée par l'occupation étrangère du pays. De 2003 à 2011, le fait qu'il existe en Irak une autorité suprême non irakienne contraint chaque acteur à négocier avec celle-ci au nom d'intérêts communautaires, au lieu de s'engager dans la recherche d'un consensus national. Comme on avait pu l'observer durant l'occupation anglaise de 1920, le communautarisme est ainsi corolaire de l'occupation étrangère, sauf qu'en 2003, les américains ne s'adressent pas aux Arabes Sunnites, pour stabiliser leur pouvoir, mais aux exclus du système fondé par les britanniques : les Chiites et les Kurdes.

En donnant l'occasion d'une représentation plurielle de la société irakienne, la Constitution de 2005 redéfinit profondément l'Irak. Il s'agit d'un véritable renversement du pouvoir au profit des Chiites et des Kurdes, Ces derniers sont sollicités pour devenir les principaux protagonistes de la reconstruction politique. Celle-ci débute le 13 juillet 2003 avec la proclamation d'un conseil de gouvernement intermédiaire par le proconsul américain à Bagdad. Il s'agit là d'un renversement d'une alliance vieille d'un siècle. L'ex opposition au régime de Saddam Hussein, composée de partis Chiites anti impérialistes proche de l'Iran et du Hezbollah, de partis Kurdes, de communistes et de représentant d'autres communautés ethniques et religieuses sont accueillis comme partenaires à part entière par Paul Bremer. Les arabes Sunnites sont largement marginalisés.

Mais, contrairement aux Sunnites, les Chiites s'imposent démographiquement et politiquement au risque d'écraser les autres communautés. Ils disposent d'une majorité démographique, 54 % de la population, d'une direction religieuse indépendante des États (la *marja'iyya*) et se considèrent comme le fer de lance de l'identité irakienne et les gardiens de son indépendance. Les dirigeants Chiites réclament dès le début un retour de la souveraineté et une indépendance du pays. De leur côté, les américains sont contrariés par cet allié gênant. Ils doivent pourtant composer avec les personnalités Chiites afin de se maintenir en Irak, les Kurdes ne pouvant à eux seuls faire office d'allié.

Dans ce contexte, la communautarisation de la scène politique se trouve encouragée. Le fait que la puissance occupante choisisse d'opter pour une représentation politique ethnique et religieuse introduit une conception communautaire du pouvoir. Au lieu d'une promotion selon leurs opinions politiques ou selon leurs compétences, les individus sont contraints à se positionner en fonction de leur appartenance communautaire. Or la surenchère communautaire qu'implique une telle reconstruction du pouvoir interdit à la puissance occupante de satisfaire l'ensemble de la population. La reconstruction de l'Irak en vient ainsi à bloquer sur les velléités d'une communauté sur l'autre (Arabes contre Kurdes, Chiites contre Sunnites, Turkmènes contre Kurdes...). Un mécanisme de conflictualité communautaire s'installe ainsi, propulsé par l'écriture de la constitution elle même.

L'exemple le plus cité est celui du grand ayatollah Systani, considéré comme l'autorité religieuse suprême par les Chiites irakiens et soutenu par l'Iran. Dès 2003, il sort de son quiétisme, et se rapproche des partis Chiites irakiens. Il paraît appuyer l'idée que, si seulement une intervention extérieure pouvait faire tomber le régime de Saddam, dorénavant il faut s'investir dans la reconstruction d'un nouveau régime. En se mettant en avant, il contribue à confondre les lignes entre la majorité démographique et majorité religieuse. Systani utilise ainsi son

autorité religieuse pour adouber le nouveau système politique. Une position très mal comprise par les non Chiites. En Echange de son soutien, le grand ayatollah contraint des autorités de la Coalition à un compromis sur le processus constitutionnel où la place de l'islam est réaffirmée. Dans le prolongement de cette politique, l'ayatollah appelle le 22 septembre 2005 à voter « oui » au référendum constitutionnel.

Cependant, au delà de sa volonté de stabiliser le pays, « le droit à la majorité » qu'il revendique condamne les Chiites et les Sunnites à s'opposer.

Pour éviter la domination d'une majorité (même si démocratiquement élue), et afin de protéger le fragile équilibre ethnico-confessionnel introduit par la Constitution, un système par quotas tente d'être mis en place. Les postes à responsabilité au sein de l'État et du service public sont répartis entre les communautés selon un système de répartition se voulant équitable.

La Constitution irakienne reflète une forme libérale de consociationalisme, soit un système politique instaurant un partage du pouvoir entre tous les groupes et hors de toutes logiques majoritaires¹², censée prendre en compte l'ensemble des communautés¹³. Elle cherche ainsi favoriser une représentation de nature plurielle au sein du pouvoir exécutif, de la fonction publique et autorise le développement d'autonomies territoriales pouvant être gérées par les communautés locales. Afin de respecter l'autodétermination de chaque communauté, elle instaure un modèle étatique souple qui peut se transformer en système fédéral. L'article 121 indique que les communautés sont considérées comme des unités administratives aussi bien qu'en tant que catégories ethniques. L'article 122 ajoute que la Constitution garantit les droits administratifs, politiques, culturels et éducatifs des différentes nationalités comme les Turkmènes, les Chaldéens, les Assyriens et toutes les autres composantes de la population.

L'article 14 déclare hors la loi toutes formes de discrimination ethnique ou religieuses. L'article 4 reconnaît officiellement les minorités Turkmènes, Assyriennes et Arméniennes. Il leur accorde le droit de parler leurs langues et de l'enseigner. La protection des minorités est assez vague et dépend des Constitutions propres à chaque région. L'article 12 se référant au calendrier Chrétien peut être considéré comme une reconnaissance officielle du statut des chrétiens. Bien que religieusement neutre, l'article 10 consacre les lieux sacrés en Irak et peut-être interprété comme une reconnaissance symbolique des dirigeants religieux

12. Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, Yale University Press, New Haven, 1977.

13. John McGarry and Brendan O'Leary, "Iraq's Constitution of 2005: Liberal consociation as political prescription", *I•CON*, Volume 5, Number 4, 2007.

Chiites. En dépit de l'article 40 qui reconnaît la liberté individuelle de penser et de conscience, le principal problème est que la reconnaissance des droits confessionnels se fait de manière communautaire et non individuelle. En limitant la répartition du pouvoir à des négociations entre groupes ethniques et religieux, la Constitution et la jurisprudence qui a été appliquée depuis, participent à la communautarisation de la vie politique irakienne.

De plus, le choix d'une division administrative suivant les dix-huit gouvernorats a pour conséquence de diviser les groupes ethniques et les communautés entre différents territoires avec un risque de condamner certaines minorités locales à un rang de seconde classe au sein de leur province. Le processus de décentralisation introduit pose problème en ce qu'il permet la domination d'un groupe communautaire ou ethnique sur une minorité locale et pourrait faciliter la communautarisation non pas seulement nationale mais aussi locale.

2. UN CLIMAT DE CONFLICTUALITÉ PERMANENT ENCOURAGÉ PAR L'INTRODUCTION DU PLURALISME CONSTITUTIONNEL

La Constitution est ainsi écrite dans un contexte où les discours sectaires sont devenus la norme, autant pour les pays qui s'ingèrent en Irak que pour les acteurs locaux. Ceci a pour effet de polariser l'espace public et donne lieu à une situation de conflictualité déterminée fondamentalement par deux facteurs.

Premièrement, ni les États-Unis, ni leurs alliés locaux ne prennent la responsabilité de la reconstruction politique du pays. Ceci conduit au développement durable de pratiques qui outrepassent le cadre légal introduit par la Constitution. Deuxièmement, l'improvisation des États-Unis et le manque de consultation collective dans la mise en place des nouvelles institutions donnent lieu à des années de « bricolages » politiques autour de la constitution votée en 2005. Le développement de la criminalité accompagne le démantèlement intégral des structures de l'ancien régime et la recomposition d'un système politique fondé sur une conception sectaire du pouvoir. De plus, la promotion exclusive d'anciens politiciens détachés de la société, les négociations en coulisse d'une Constitution reflétant un accord entre Chiites et Kurdes au détriment des Sunnites finit de discréditer le nouveau système politique.

En 2005, malgré une forte mobilisation de la population aux élections, l'introduction du pluralisme constitutionnel échoue dans la création d'un nouveau leadership fort et populaire et conduit le pays sur le chemin de la violence sectaire et de la guerre civile. Les élections de 2005 confirment d'ailleurs l'éclatement communautaire, chacun vote pour sa communauté.

L'écriture de la constitution s'inscrit pleinement dans ce processus de communautarisation de la scène politique irakienne. Contre toutes réalités sociales, l'ensemble des acteurs politiques sont tentés de donner une lecture confessionnelle ou ethnique du pays. L'ensemble des événements du processus constitutionnel participent à institutionnaliser les clivages communautaires : les juristes américains qui rédigent la constitution irakienne provisoire en février 2004, les Sunnites qui boycottent les élections législatives du 30 janvier 2005, le référendum constitutionnel du 15 octobre 2005 adoptant le fédéralisme ou encore les secondes élections législatives du 15 décembre 2005. Sur le plan institutionnel on est ainsi dans un cycle de confrontation communautaire que les premiers attentats ne font que venir aggraver.¹⁴ À partir de 2006, la spirale de violence intercommunautaire échappe à tous les acteurs.

Or, l'introduction brutale du pluralisme, la libéralisation remarquablement rapide des institutions politiques et économiques ne résolvent pas la situation. Au contraire, le texte constitutionnel bascule dans une situation où il est considéré comme illégitime.

Face au risque d'un boycott massif des Sunnites arabes, à la fois au référendum constitutionnel et aux élections parlementaires, et craignant que cela puisse renforcer l'insurrection, les États-Unis arrangent un accord de dernière minute entre les partis au début du mois d'octobre 2005. Le principal résultat est l'insertion dans la constitution, qui avait déjà été imprimée et mise en circulation, d'une clause ordonnant sa révision après les élections de décembre. En échange, les Sunnites arabes acceptent de participer au référendum (conformément à la loi électorale provisoire, la constitution passerait si elle était approuvée par une majorité absolue de votants dans tout le pays et si elle n'était pas rejetée par une majorité des deux tiers dans au moins trois gouvernorats). Dans les faits, elle est très largement approuvée dans les zones Chiites et Kurdes et rejetée dans les zones Sunnites arabes. Les Sunnites arabes réussissent pourtant à dépasser le seuil des deux tiers dans deux gouvernorats, Anbar et Salahaddin, échouant de seulement 85 000 votes en vue d'atteindre le taux requis dans un troisième gouvernorat, Ninewa. Les chefs arabes Sunnites dénoncent immédiatement ce qu'ils considèrent comme une injustice, déclarant que la fraude a empêché de faire rejeter la constitution, ce que la commission électorale indépendante irakienne rejette, considérant que la constitution a été ratifiée par l'approbation de la population.

14. Le 29 août 2004, un attentat fait 83 morts à Najaf, dont l'ayatollah Muhammad Bâker al-Hakim et marque le début d'une guerre confessionnelle Sunnite Chiite. Le 23 novembre 2006, un attentat fait plus de 200 morts à Sadr City, le plus grand quartier Chiite de Bagdad.

En somme, le processus constitutionnel creuse les fossés qu'il était censé combler entre les communautés et enflamme une insurrection qu'il était censé calmer. Il encourage également la violence ethnique et sectaire en produisant un texte dont l'ambiguïté, les contradictions, les dissensions et les nombreuses lacunes contiennent les germes de conflits futurs. En outre, le document est faible, n'est pas le fruit d'un consensus et a été approuvé par seulement deux des trois principales communautés irakiennes. Pour de nombreux analystes et acteurs politiques irakiens, le texte ouvre la voie de la dissolution de l'Irak, alors qu'il devait pousser à l'entente nationale¹⁵.

Le référendum du 15 décembre 2005 se déroule dans un pays très polarisé et qui sombre dans la violence. La population se rend aux urnes pour la troisième fois de l'année. Le système électoral était désormais adapté pour avoir une représentation proportionnelle sur la base, non plus d'un seul district pour tout le pays, mais de dix huit districts provinciaux. Les Sunnites arabes participent de ce fait aux élections, réalisant que, suite à un quelconque boycott ou à toute autre forme d'absentéisme, ils seraient privés d'un grand nombre de sièges dans des gouvernorats où ils sont majoritaires. C'est pourquoi, compte tenu de l'accord en pré-référendum sur la révision de la constitution, il n'y a pas d'appel au boycott de la part de Sunnites. Au contraire, des témoignages rapportent que des insurgés incitent les Sunnites arabes à s'inscrire et à voter. La participation a été une nouvelle fois élevée, même parmi les Sunnites arabes. Mais, peut-être plus encore que lors des élections précédentes, les Irakiens votent pour leur propre communauté : Kurdes, Chiites, ou Sunnites arabes (même si certaines autres minorités obtiennent tout de même un siège)¹⁶. Les Irakiens se retrouvent face à une absence d'unité nationale tandis que la constitution symbolise le caractère divisé du pays.

Malgré les effets attendus de l'instauration de mécanismes démocratiques, les premiers mois de la nouvelle constitution se heurtent à la structuration locale du champ politique. Le pouvoir qui sort des urnes n'a qu'une prise limitée sur la société.

La constitution prévoit une représentation proportionnelle plutôt qu'une représentation majoritaire (qui risquerait de donner un résultat tronqué de la réalité). Cependant, le système proportionnel encourage une dynamique de fragmentation qui divise autant la classe politique que le font les relations inter ethnique ou interreligieuses.

15. Interview réalisé à Kirkouk auprès d'élus arabes Sunnites du Conseil du gouvernorat.

16. Le « centre » civil, représenté par Iyad Allawi, de la Liste nationale irakienne (LNI), disparaît pratiquement. L'Alliance irakienne unie qui comprend le mouvement du religieux populiste Muqtada al-Sadr remporté 128 sièges sur les 275 que compte l'assemblée nationale. La coalition du Kurdistan (cette fois sans l'Union islamiste du Kurdistan) arrive en deuxième position avec 53 sièges. Le Front de consensus irakien, une coalition des partis Sunnites arabes islamistes, prend la troisième place avec 44 sièges.

Sur le plan sécuritaire, l'occupation américaine de l'Irak déchaîne des spirales de violence sans précédent, avec plusieurs guerres qui se nourrissent les unes des autres. Le projet américain de faire de l'Irak une vitrine de la démocratie dans la région, sombre rapidement dans un conflit communautaire. Dès 2005, les Américains perdent la maîtrise du processus de « state building » qu'ils entendaient patronner.

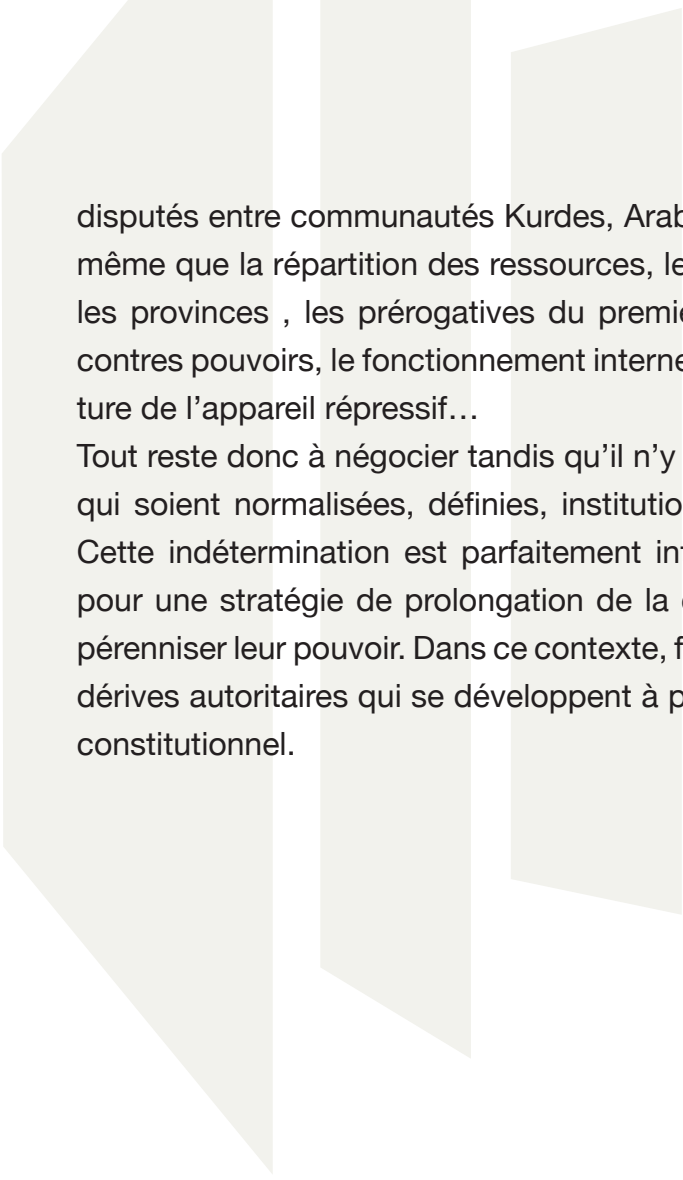
3. UNE CONSTITUTION AU CŒUR DES DÉBATS POLITIQUES

Pour autant, un modèle de gouvernance a bien été exporté et reste un élément central de la vie politique irakienne. Depuis 2005, les élections législatives et provinciales structurent les rapports de force, le gouvernement irakien doit s'en remettre aux urnes. Sur le plan constitutionnel on note plusieurs acquis, comme la reconnaissance du fédéralisme, la liberté d'expression, notamment des médias, la liberté d'association, la liberté religieuse et le droit des minorités. Ces droits peuvent être perçus comme dérisoires dans le contexte qui prévaut, mais ils restent néanmoins des atouts pour favoriser une expression plurielle de la société. Ainsi, malgré ses ambiguïtés, la Constitution reste un élément central des débats politiques.

Paradoxalement, ce sont les nombreuses contradictions du texte constitutionnel et le fait que la majorité des acteurs puissent s'y référer pour revendiquer leurs droits qui donne à la Constitution un rôle central. Elle est ainsi au cœur des débats politiques et est considérée par la classe politique comme un cadre national de négociation.

Ainsi, une culture politique inédite s'est peu à peu répandue au fil des scrutins électoraux de 2005 et 2010. Par exemple, le respect de certaines règles relevant de l'État de droit, l'esprit de conciliation, la recherche de compromis, les droits des minorités... Pour la première fois, l'Irak expérimente des pratiques inconnues jusque-là. La classe politique s'est lancée dans des stratégies de combinaisons d'alliances entre les différents groupes au Parlement et dans les Conseils de provinces. Par exemple, l'incapacité à former un gouvernement après les élections législatives du 7 mars 2010 se solde finalement, après des mois de tractations, par une reconduction de Nûri al-Mâlîki dans ses fonctions de Premier ministre. Les règles électorales tendent à devenir la référence pour des partis politiques qui, jusque-là, se référaient principalement au droit islamique.

Cependant, de nombreux problèmes restent irrésolus. Le retrait précipité des États-Unis en 2011 s'opère sans que la révision de la Constitution irakienne ne soit achevée sur les questions les plus sensibles. La question des territoires



disputés entre communautés Kurdes, Arabes, Turkmènes reste en suspend, de même que la répartition des ressources, les rapports entre le pouvoir central et les provinces , les prérogatives du premier ministre, l'institutionnalisation des contres pouvoirs, le fonctionnement interne du Parlement, le contrôle et la structure de l'appareil répressif...

Tout reste donc à négocier tandis qu'il n'y a pas de pratiques constitutionnelles qui soient normalisées, définies, institutionnalisées et publiquement connues. Cette indétermination est parfaitement intériorisée par les acteurs qui optent pour une stratégie de prolongation de la crise politique et de blocage afin de pérenniser leur pouvoir. Dans ce contexte, force est de constater les nombreuses dérives autoritaires qui se développent à partir des lectures partisans du texte constitutionnel.

III. UNE DÉRIVE VERS DES PRATIQUES CONSTITUTIONNELLES AUTORITAIRES

1. CLIENTÉLISME COMMUNAUTAIRE PLUTÔT QUE PLURALISME

Les élections de 2005 consacrent un nouveau rapport de force en faveur de Chiites et des Kurdes. De nouveaux acteurs politiques apparaissent et tentent de développer leur ancrage politique auprès de leurs communautés respectives. Localement, on retrouve des stratégies clientélistes et une utilisation de référentiels identitaires, ethniques et religieux, comme outils de mobilisation et de redistribution des éventuelles ressources. La légitimité des Chiites et des Kurdes provient de l'ancienne opposition à Saddam Hussein. Leur expérience et leurs ressources permettent de dominer par le haut leurs communautés au sein desquelles ils développent des réseaux sociaux et politiques de contrôle.

Dans le cas des Kurdes, les deux principaux partis politiques, le Parti Démocratique du Kurdistan (PDK) et l'Union Patriotique Kurde (UPK) se partagent le Nord de l'Irak depuis 1991. Dotés de leurs propres institutions, ils gèrent leur territoire de façon autonome avec un Parlement propre, des forces de sécurité, un réseau diplomatique, etc. La chute de Saddam Hussein en 2003 leur permet de devenir de véritables acteurs régionaux. Alliés des États-Unis, ils s'affirment comme des acteurs incontournables pour Bagdad où ils se positionnent comme des acteurs pivots, capables de former ou défaire les coalitions au pouvoir. Leur main mise sur plusieurs ministères et sur le poste de Président de la République – qui leur revient par quotas – leur permet également de jouer un rôle central dans le fonctionnement de l'appareil d'État. Aux élections du 15 décembre 2005, la coalition du Kurdistan arrive en seconde position avec 53 sièges sur les 275 que compte l'assemblée nationale. Les partis Chiites regroupés dans l'Alliance irakienne unie remportent 128 sièges. De leur côté, les Sunnites regroupés au sein du Front de consensus irakien, n'obtiennent que la troisième place avec 44 sièges.

Ces résultats conduisent à une impasse. Puisque pour former un gouvernement les deux tiers des votes sont requis, aucune liste ne peut dicter sa volonté, ce qui force les partis à s'allier entre eux pour obtenir la majorité nécessaire pour gouverner. Mais les partis n'arrivent pas à former une coalition et, à la fin du mois d'avril 2006, il n'y a pas encore de gouvernement. Le principal obstacle est l'opposition d'un ensemble de partis contre l'Alliance irakienne unie (Chiite) sur le choix du premier

ministre, considéré comme incompetent ou, dans le cas des Kurdes, opposé à leur tentative de rattacher au Kurdistan irakien la ville de Kirkuk, riche en pétrole.

Dans le cas des Sunnites, leur marginalisation systématique ne permet que difficilement à leurs partis d'émerger sur la scène politique. Plus dispersés, ils possèdent moins de ressources pour entretenir un rôle coercitif sur leur communauté. Le jeu politique irakien se structure ainsi entre trois groupes communautaires : Chiite, Sunnite et Kurde. Ce n'est qu'à l'occasion des deuxièmes élections de décembre 2005 que les forces Sunnites se regroupent pour la première fois au sein de coalitions politiques. Les acteurs politiques Sunnites sont alors conscients qu'un éparpillement accru de leurs voix ne fait qu'accentuer l'impasse dans laquelle ils se trouvent. La coalition Sunnite la plus influente qui se forme alors est le Front irakien de la concorde, une alliance islamo-nationaliste conduite par le Parti islamique irakien, lui-même une émanation de la mouvance historique des Frères musulmans en Irak. Ce Front entend mettre fin à l'occupation, œuvrer à la formation d'un gouvernement national et supprimer le système des quotas ethniques et confessionnels mis en place à Bagdad en 2003. L'autre grande alliance, née pour sa part du refus de rejoindre le Front de la concorde après que le Parti islamique ait décidé de soutenir la Constitution, est le Front irakien pour le dialogue national, dirigé par Saleh al-Moutlak, ancien membre du parti Baath. Il se fait connaître notamment par son nationalisme ardent et son opposition au confessionnalisme.

À partir de 2005, on est donc dans une situation d'éclatement selon des groupes politico-communautaires. Pourtant, le système représentatif instauré par la Constitution semble fonctionner en ce qu'aucun groupe politique n'arrive à rassembler suffisamment de voix pour contrôler le pouvoir à lui seul. Lors des élections parlementaires du 7 mars 2010, le problème de la formation du gouvernement se pose à nouveau. Éclaté en deux coalitions rivales, les partis Chiites arrivent derrière la liste Sunnite arabe. La situation reste bloquée pendant plusieurs mois avant qu'un compromis puisse être trouvé entre les deux listes Chiites, le bloc Kurde et certains élus arabes Sunnites. Jusqu'à aujourd'hui la stabilité du gouvernement dépend d'un fragile équilibre d'alliance entre ces partis. Dans ce contexte, la majorité démographique Chiite tend à s'imposer en tant que majorité politique.

2. DÉNI DU PLURALISME ET DOMINATION DU POUVOIR EXÉCUTIF PAR LA MAJORITÉ CHIITE

L'introduction du pluralisme constitutionnel met en place un système politique basé sur les appartenances communautaires. Cependant, les dynamiques de

violences ont rapidement déstabilisé un peu plus le fragile équilibre ethno-confessionnel introduit par la Constitution. Prisonnière de la dynamique de conflit communautaire, la population irakienne est dans une situation d'impasse où toutes tentatives de stabilisation à court ou à moyen terme sont impossibles. Face à l'impuissance de la nouvelle élite politique à trouver un consensus afin de rendre opérante les nouvelles institutions, de nouveaux acteurs non élus tendent à s'imposer.

C'est notamment le cas du clergé Chiite qui cherche à se positionner comme arbitre en influençant la lecture du texte constitutionnel. Le grand ayatollah Systani, le plus haut chef religieux Chiite en Irak, devient une icône symbolique dont les interventions dans le monde politique contraignent à un alignement des partis Chiïtes. Mais, les interventions de la sphère religieuse Chiite dans la vie politique restent limitées. Les juristes religieux sont peu pressés de s'introduire dans les affaires politiques même si selon les articles 2 et 92 de la Constitution, la sharia reste une source d'inspiration.

De plus, il ne faut pas confondre la puissance symbolique du *Marja* au sortir de la guerre civile et la pratique réelle du pouvoir. Systani cherche peut à s'impliquer dans les décisions politiques. Si celles-ci prennent une tendance sectaire, ceci est en parti dû aux décisions de l'élite politique de se servir de l'identité religieuse comme outils de propagande.

De fait, les partis Chiïtes sont particulièrement investis dans la reconstruction de l'État irakien¹⁷. Conscients de leur supériorité numérique, ils tentent de dominer le processus de centralisation de l'État. Ainsi, le Premier ministre, Nouri al-Maliki, au pouvoir depuis 2006, cherche à s'affirmer en contrôlant l'appareil étatique. Cela lui permet de stabiliser son pouvoir face aux autres groupes communautaires et politiques.

Ainsi, Nouri Al-Maliki réussit à s'imposer comme l'homme fort du pays bien qu'il doive faire face à de nombreux détracteurs. Tandis qu'il tend à dominer de façon autoritaire la scène politique irakienne, il est de plus en plus isolé. Sans majorité au Parlement, il est fragile face aux Kurdes, qui peuvent mettre en minorité son gouvernement en quittant la coalition gouvernementale. De plus, la dynamique de violence qui prévaut en Irak oblige Maliki à jouer sur un jeu sectaire alors même que la base communautaire Chiite est divisée. Ne pouvant se permettre d'utiliser uniquement la carte Chiite pour se maintenir au pouvoir, Maliki tente de jouer la carte du nationalisme irakien afin de prendre de la distance vis-à-vis de ses opposants. Ils tentent ainsi de se projeter au-delà du clivage confessionnel

17. Jean Pierre Luizard, « La communauté Chiite en Irak sous le coup de l'implosion générale de la société », *Hérodote*, 1^{er} mai 2008.

à travers diverses stratégies. Il utilise tour à tour le contrôle des ressources étatiques, l'incapacité de ses adversaires à s'accorder sur un successeur, et la concordance américaine et iranienne sur la primauté de la stabilité en Irak.

Cependant, Maliki a également recours à la Constitution pour renforcer son pouvoir et arrêter ses adversaires au nom de la sécurité d'État. L'article 7, qui rejette les anciens baathistes pro-Saddam, lui permet de discréditer n'importe quel de ses adversaires Sunnites, en le stigmatisant d'ex-pro baathiste. Ceci est renforcé par l'article 4 de la loi anti-criminelle qui autorise le pouvoir exécutif à « *détenir et interroger des individus suspectés de terrorisme* ». Cet article donne un droit de mandat d'arrêt sur simple suspicion. Le paragraphe 2 de l'article fait notamment débat en ce qu'il permet d'arrêter et de condamner à mort des individus ayant « *coopérer* » avec des « *terroristes* ». Or l'interprétation de cet article est large et le pouvoir exécutif l'utilise pour se renforcer. Ce dernier n'hésite pas à condamner pour « *terrorisme* » ses opposants politiques comme dans le cas du vice président irakien, Tarek Al-Hachemi. En 2012, alors que les dernières troupes américaines achèvent tout juste leur retrait, l'Irak sombre dans une nouvelle crise politique, le Premier ministre Chiite Nouri Al-Maliki annonçant un mandat d'arrêt contre le vice-président Tarek al-Hachemi et exigeant aussi le limogeage de son vice-Premier ministre Saleh al-Moutlak, deux figures Sunnites qui appartiennent au bloc d'opposition Iraqiyya, aujourd'hui la deuxième force politique du pays. Ces attaques directes contre les représentants arabes Sunnites poussent cette communauté à se souder et allier contre le Premier Ministre. Depuis 2011, on observe une multiplication des manifestations de Sunnites contre le pouvoir politique détenu par les élites politicienne Chiite.

Or, dans le système de représentation à la proportionnelle introduit par la Constitution, aucun parti n'est réellement de taille pour contrebalancer le pouvoir Chiite. Si l'article 2 met également en garde contre le passage de lois violant les principes démocratiques et les droits des citoyens, cette recommandation floue donne lieu à un contrôle imprécis des actions du pouvoir exécutif. De plus, l'article 36 établit une protection très faible de la liberté d'expression, de la presse, au droit de se rassembler en public et de manifester pacifiquement pour réclamer ses droits. Cet article interdit aussi les atteintes à la morale et à l'ordre public. Ces restrictions laissent le champ libre aux dérives autoritaires au sein du système politique irakien.

La liberté d'expression est également limitée et communautarisée. Les différents rapports sur la liberté d'expression en Irak indiquent que malgré le nouveau cadre constitutionnel, il est difficile pour les médias de s'exprimer librement sur les sujets sensibles. Cependant, face à une classe politique corrompue et

incapable de restaurer la sécurité, la société irakienne s'est, elle aussi, investie dans un mouvement inédit de libération de la parole. Le renversement du régime de Saddam Hussein donne lieu à une prolifération de médias de tous types (télévisions, radios, journaux, revues, sites internet) sans précédent en Irak. Au lieu des trois ou quatre médias officiels rigoureusement contrôlés par le régime baathiste, les Irakiens ont désormais le choix entre des centaines de publications et des dizaines de radios et télévisions.

Lorsque le débat constitutionnel commence en 2005, il y a déjà plus de 200 titres publiés de façon régulière en Irak, avec plus de 15 chaînes satellitaires et 30 radios. En 2010, le nombre d'internautes en Irak explose lui aussi, avoisinant les 12 millions d'internautes.

Cependant, le paysage médiatique irakien reste chaotique et communautarisé à l'image de la société qui l'anime. Il tend à se diviser entre chaque parti politique, politicien ou communauté ethnique ou confessionnelle. Dès lors, il devient un outil peu crédible pour analyser et objectiver la dérive communautaire qui ronge les nouvelles institutions.

IV. DES PRATIQUES COMMUNAUTAIRES DU PLURALISME CONSTITUTIONNEL

1. UN CONTEXTE COMMUNAUTAIRE EXPLOSIF

Lors de la chute de Saddam Hussein en 2003, la société est encore sous le choc des violences de la dictature et des effets de l'embargo qui isolent l'Irak depuis 1991. Les crispations identitaires sont alors à leur comble. Les États-Unis ne font que les renforcer en poussant à la création d'institutions reposant sur une architecture institutionnelle d'inspiration identitaire. La stigmatisation des Sunnites comme partisans de Saddam Hussein, alors qu'ils ont également souffert de l'ancien régime, a pour effet de les regrouper contre le nouvel État irakien¹⁸.

Cette vision rudimentaire de la société irakienne produit un effet performatif et encourage la guerre civile interconfessionnelle qui atteint son paroxysme entre 2006 et 2008. On assiste à une homogénéisation ethnique du territoire. Les institutions étatiques sont éclipsées par des emblèmes particularistes (drapeaux Kurdes, Chiites,...) tandis que les contrecoups de la guerre civile continuent de traumatiser la population, les Irakiens restent prisonniers d'un système politique façonné par l'imaginaire américain et renforcé par les clivages régionaux.

Dans ce contexte de guerre civile larvée, la question du partage des ressources nationales entretient le conflit communautaire avec une montée en puissance des acteurs régionaux qui revendiquent une autonomie dans leur politique énergétique. La question du partage des ressources est ainsi un objet de conflit entre le pouvoir central et les pouvoirs régionaux.

Si l'article 110 précise que l'État fédéral reste l'arbitre exclusif, cette prérogative est limitée par plusieurs articles. D'une part l'article 111 stipule que *«le pétrole et le gaz appartiennent à tout le peuple d'Irak, dans toutes les régions et gouvernorats»*. D'autre part l'article 115 reconnaît la souveraineté des régions en estimant que tout pouvoir non exclusivement fédéral appartient aux régions et qu'en cas de litige avec le pouvoir central, les décisions prises par la région prévalent. De plus, l'article 112 précise que *«le gouvernement fédéral – avec les gouvernorats et les régions productrices – prend les mesures de gestion du pétrole et du gaz extraits des champs actuels»*. En se fondant sur cette dernière formule, le gouvernement

18. Hamit Bozarslan, Dawod Hosham, *La société irakienne Communauté, pouvoirs et violences*, KARTHALA, mars 2003.

du Kurdistan irakien considère que le texte constitutionnel se réfère strictement aux gisements exploités au moment de son adoption en 2005.

La question du partage des ressources est ainsi hautement conflictuelle. En février 2007 un accord semble être trouvé sur les hydrocarbures mais le texte est rejeté par le Parlement irakien. Or une annexe de cet accord prévoit que si le texte est rejeté, le Gouvernement régional Kurde (GRK) est autorisé à signer lui-même ses contrats. À partir d'une interprétation propre de la constitution, les Kurdes tentent de négocier directement avec les entreprises sans passer par le gouvernement central. Le conflit va plus loin lorsque durant l'été 2011 le GRK signe, sans passer par Bagdad, des contrats d'exploitation avec quatre entreprises étrangères (Exxon Mobil, Chevron, Total, Gazprom).

En réponse à ce qu'il considère comme une violation de la Constitution, le gouvernement irakien décide d'arrêter de payer les dividendes pétroliers dus par Bagdad depuis mai 2011. Ce à quoi les autorités d'Erbil (capitale de la région du Kurdistan irakien) répondent à leur tour par une menace de suspension de l'envoi de l'hydrocarbure extrait sur leur territoire en 2012.

2. VERS UN ÉCLATEMENT DE L'IRAK COMME ABOUTISSEMENT DU PLURALISME ?

La question de l'éclatement du pays entre différents territoires communautaires est sujette à différentes prises de positions de la part des acteurs politiques irakiens. La Constitution prévoit trois niveaux dans l'organisation fédérale – le gouvernement central, les gouvernements régionaux et les gouvernements provinciaux – et l'article 70 reconnaît le droit des gouvernorats à prendre leur autonomie à condition que le processus soit supervisé par le gouvernement fédéral. L'article 115 stipule que la création d'une région peut-être également une initiative locale, approuvée par référendum. De plus, si les conseils de gouvernorat de trois provinces irakiennes le votent, une demande de réforme constitutionnelle peut être faite. Cette motion permet notamment aux trois provinces Kurdes de conserver un droit de veto pour amender la Constitution. Cependant, il est difficile de savoir si ce fédéralisme est le point d'arrivée du système politique actuel ou le point de départ vers une nouvelle structure étatique. Dans l'incertitude actuelle, le futur des institutions dépend de la volonté des acteurs communautaires à trouver un consensus. Dans ce contexte, l'application du pluralisme constitutionnel introduit en 2005 est perçue comme représentant un risque d'éclatement du pays. Ainsi, si la Constitution prévoit une régulation du pouvoir entre le centre étatique et les provinces, certaines d'entre elles sont déjà clairement engagées dans un

processus d'autonomisation. C'est notamment le cas du Kurdistan irakien et de certaines régions Sunnites.

En 2003, les Arabes Sunnites sont foncièrement hostiles au fédéralisme, qu'ils considèrent comme un danger pour l'unité nationale irakienne. C'est au cours de l'année 2011 que les Sunnites commencent à considérer l'option d'une sécession comme un moyen d'échapper à leur sort de minorité assiégée. Cette évolution, est alors inattendue et est potentiellement lourde de conséquences. Elle commence lorsque le Sunnite Oussama al-Noujaifi, actuel porte-parole du Parlement, déclare qu'une séparation de fait des provinces Sunnites irakiennes, en vue de constituer une région indépendante, serait un horizon envisageable si le pouvoir central continue à discriminer les acteurs politiques Sunnites.

Or, la configuration irakienne a depuis évolué et le fédéralisme ne semble plus considéré par les Sunnites comme une atteinte à l'intégrité du pays, mais plutôt comme un moyen sérieux de faire pression sur le gouvernement central pour reconquérir un pouvoir dont les États-Unis et leurs alliés les ont, selon eux, privés. Quoique très divisés sur un plan idéologique et politique, les Sunnites sont unis par un même ressentiment à l'égard du régime politique imposé par l'occupant et face à leur exclusion.

Contrairement aux Arabes Sunnites, les Kurdes sont perçus par les États-Unis en 2003 comme des alliés naturels, ce qui renforce leur velléité d'autonomisation et leur revendication dans les territoires disputés. Les acteurs politiques Kurdes sont les plus forts partisans de la décentralisation tout en cherchant à s'investir dans le pouvoir central. Bien qu'ils administrent de façon autonome leur territoire depuis 1991, ils choisissent en 2003 de s'investir dans la construction du système politique irakien à condition que celui-ci reconnaisse leur autonomie. Les Kurdes votent ainsi massivement en faveur de la Constitution qui va largement dans leur sens et sur laquelle ils disposent d'un droit de veto dans le cas d'une éventuelle révision constitutionnelle.

Pourtant, cette adhésion au processus constitutionnel ne va pas de soi. Les Kurdes se sont d'abord opposés à la forme de fédéralisme envisagée par l'accord de novembre 2003 (dit « Accord du 15 novembre » entre la *Coalition Provisional Authority* et le *Interim Governing Council*) qui se basait sur un Irak formé des 18 provinces existantes (dont 3 à prédominance Kurde), laissant certains territoires à majorité Kurde, comme Kirkuk, en dehors de leur contrôle. Seule une série de négociations permet d'aboutir à un compromis dans la *Transitional Administrative Law* signée le 8 mars 2004. Ce dernier se traduit par une reconnaissance d'une région Kurde équivalente à celle que les Kurdes dirigent semi indépendamment depuis 1991 (sans Kirkuk), l'élévation du Kurde

au rang de langue nationale (avec l'arabe), et la promesse d'un recensement de Kirkuk avant toute décision définitive sur cette ville (ce recensement devrait permettre de connaître le nombre de personnes se disant Kurdes, assyro-chaldéennes, arabes ou turkmènes). Toutes ces exigences Kurdes ont été admises, voire imposées dans la nouvelle constitution irakienne votée en 2005 en vue d'un règlement global avant 2008. Mais dans les faits, les relations entre Bagdad et Erbil vont en se dégradant, avec des tensions régulières entre l'armée du GRK et l'armée irakienne.

Les Kurdes maintiennent ainsi une attitude ambiguë. Tandis qu'ils jouent un rôle important dans les institutions fédérales, ils affirment rester autonomes dans le cadre de la loi irakienne en jouant sur l'article 113 qui reconnaît l'existence du gouvernement régional Kurde. D'autre part, ils utilisent l'article 116 qui reconnaît la responsabilité de chaque région à rédiger sa propre constitution, et l'article 117 qui stipule la responsabilité de chaque région à sécuriser son territoire. Ils suivent ainsi, au même temps, une dynamique d'iraquisation (participation à la construction du système politique, aux débats constitutionnels, détenant le poste de Président de la République...), mais ont également leurs propres institutions et sont largement autonomes dans la gestion de leur territoire. Ils menacent régulièrement de sortir du système national irakien si la Constitution est vidée de son sens.

Depuis 2009, le président du Kurdistan irakien n'est plus élu par le Parlement Kurde mais est désigné au suffrage universel. Cela fait de lui un personnage à la légitimité presque incontestée au Kurdistan. Cette stature l'encourage d'ailleurs à traiter d'égal à égal avec le gouvernement irakien. La question du statut des territoires contestés entre les GRK et le gouvernement central irakien demeure un problème irrésolu et met en péril l'unité du pays.

Depuis la création de l'Irak en 1920, Kurdes et Arabes réclament tous deux la souveraineté sur une zone territoriale à majorité démographique Kurde mais riche en pétrole¹⁹. Jusqu'en 2003, Bagdad a recours à de nombreuses opérations militaires afin de contrôler et arabiser ces territoires. En 2003, le soutien sans faille des Kurdes aux États-Unis, leur permet de prendre le contrôle militaire de ces zones. La loi administrative de Transition (novembre 2003) reconnaît l'existence d'une région Kurde élargie :

(Chapitre 8, Article 53, §A) «*Le Gouvernement régional Kurde est reconnu comme le gouvernement officiel des*

19. International Crisis Group, "Iraq and the Kurds: The Brewing Battle over Kirkuk", *Middle East Report*, 18 juillet 2008.

territoires qui sont sous son contrôle depuis le 19 mars 2003 dans les gouvernorats de Duhok, Erbil, Suleymanie, Kirkuk, Diyala, et Neneveh».

Mais le passage d'une domination Arabe à une domination Kurde de ces zones ne résout rien. Dès lors, le conflit continu pour le partage des revenus pétroliers et la définition du statut de ces territoires. En se posant en défenseur des intérêts de l'État et protecteur de l'intégrité nationale, le pouvoir exécutif parvient à rallier le soutien de la population arabe Chiite et Sunnite.

Or, la nouvelle Constitution ne règle pas cette question. L'article 140 prévoit le retour des populations déplacées par le régime de Saddam Hussein, un recensement de la population sur chaque territoire et un référendum afin de statuer du rattachement ou non des territoires à l'État central. Mais cet article n'est toujours pas appliqué suite au refus catégorique du gouvernement central à voir de nouvelles régions basculer définitivement sous l'autorité du GRK. L'avenir de ces territoires reste donc incertain et l'ensemble des acteurs politiques interrogés voient dans ce litige territorial, les bases d'un nouveau conflit armé entre Kurdes et Arabes²⁰.

20. Liam Anderson, Gareth Stansfield, *Crisis in Kirkuk, The Ethnopolitics of Conflict and Compromise*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2009.

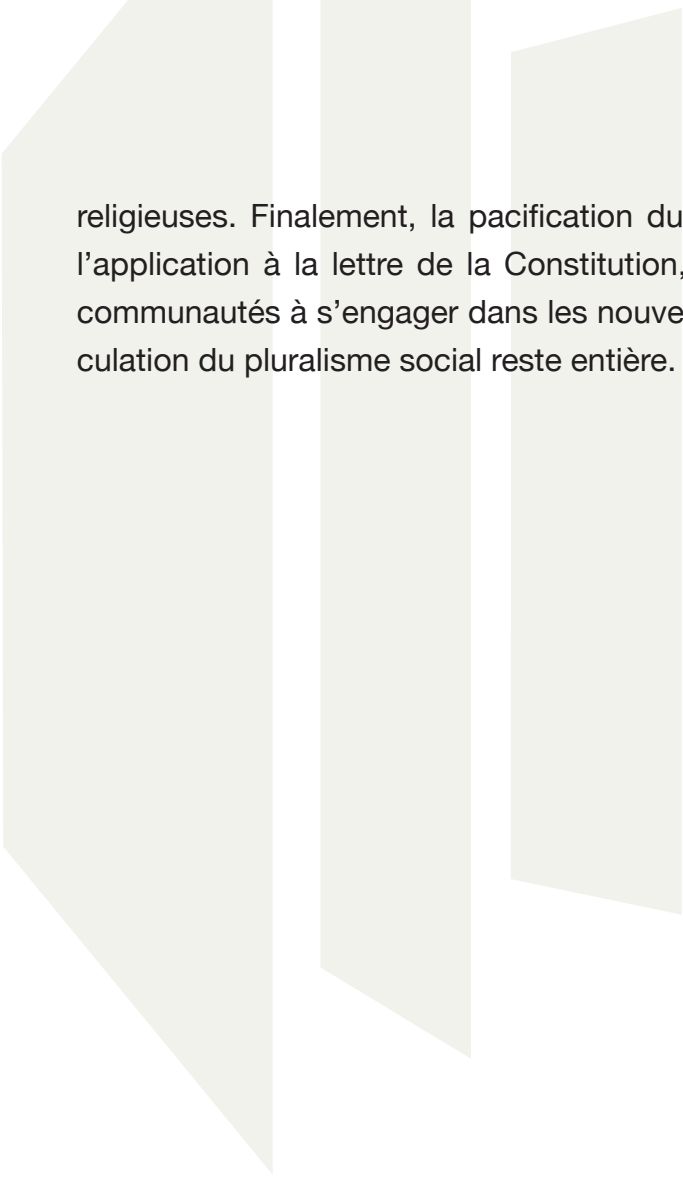
CONCLUSION

Après avoir encouragé l'embrasement communautaire de l'Irak, les États-Unis se sont retirés militairement en laissant derrière eux de nombreux problèmes irrésolus. Dans la pratique, la reconnaissance constitutionnelle du pluralisme n'a fait que renforcer les tensions communautaires tandis que le système de représentation a eu pour conséquence de bloquer le fonctionnement des institutions au détriment des minorités. On constate ici le legs de décennies de discriminations ethniques et de politique d'homogénéisation du territoire qui rendent difficile l'introduction brutal d'un modèle libéral d'intégration transcommunautaire. On retrouve l'idée de pluralisme constitutionnel dans les discours de chaque acteur mais en pratique ce concept reste vide de sens.

De fait, l'Irak traverse toujours une période de transition politique tourmentée par l'autonomisation de cycle de violence, encouragé par l'ingérence des pouvoirs régionaux. Dans ce contexte, chaque communauté cherche plus à se retrancher derrière des référentiels identitaires plutôt qu'à s'accorder sur un consensus national. Les communautés les plus territorialisées comme les Kurdes préfèrent se tourner vers une possible indépendance que de chercher à s'intégrer dans un État factice. D'autres comme les Arabes Sunnites tiennent une position ambiguë. Anciennement dominants, ils réclament un retour de l'État non pas par conversion aux valeurs démocratiques, mais par nostalgie de leur ancienne position au sein de ce dernier. D'autres minorités, comme les Turkmènes et les Assyriens se prononcent également en faveur d'un État fort et impartial faute de pouvoir sécuriser leur propre espace territorial. Quant aux Chiites, ils voient dans la reconstruction de l'État un moyen de transformer leur majorité démographique en domination politique.

Cependant, que ce soit dans une stratégie d'opposition ou d'intégration, le rapport à l'État demeure une donnée essentielle dans le positionnement de chaque communauté. Les nouvelles institutions politiques sont malgré tout devenues des lieux de débats et de pouvoir. Si le fonctionnement des institutions n'est pas encore autonome des partis politiques, on peut espérer que ces derniers continuent de s'engager dans des processus de consociationalisme et d'arrangement fédéral plutôt qu'en faveur d'une résolution brutale des conflits.

Les pratiques constitutionnelles de chaque acteur sont ainsi à observer avec attention: partage du pouvoir exécutif, répartition proportionnelle des emplois publics, réformes constitutionnelles, politiques de discriminations ethniques et



religieuses. Finalement, la pacification du pays ne repose pas seulement sur l'application à la lettre de la Constitution, mais sur la volonté des différentes communautés à s'engager dans les nouvelles institutions. La question de l'articulation du pluralisme social reste entière.

BIBLIOGRAPHIE

- **Bruce Ackerman, Oona Hathaway**, “Limited War and the Constitution: Iraq and the Crisis of Presidential Legality”, Faculty Scholarship Series, paper 3690, 2011.
- **Liam Anderson, Gareth Stansfield**, *Crisis in Kirkuk, The Ethnopolitics of Conflict and Compromise*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2009.
- **Jamal Benomar**, “Constitution-making after conflict: lessons for Iraq”, *Journal of Democracy*, Volume 15, Number 2 April 2004.
- **Hamit Bozarslan**, Dawod Hosham, *La société irakienne Communauté, pouvoirs et violences*, KARTHALA, mars 2003.
- **Zachary Elkins, Tom Ginsburg, James Melton**, “Baghdad, Tokyo, Kabul.... Constitution Making in Occupied States”, *William and Mary Law Review*, volume 49, 2008.
- **Yash Ghai, Mark Lattimer, Yahia Said**, *Building Democracy in Iraq*, Minority Rights Group International, 2003.
- **Haider Ala Hamoudi**, *Ornamental Repugnancy: Identitarian Islam and the Iraqi Constitution*, Legal Studies Research Paper Series, Working Paper No. 2010-35, October 2010.
- **International Crisis Group**, “Iraq and the Kurds: The Brewing Battle over Kirkuk”, *Middle East Report*, 18 juillet 2008.
- **Faleh A. Jabar**, «L'Irak de l'après-guerre : un État-nation en attente», *Confluences Méditerranée*, 2004/2 n° 49.
- **Arend Lijphart**, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, Yale University Press, New Haven, 1977.
- **Jean-Pierre Luizard**, «La communauté Chiite en Irak sous le coup de l'implosion générale de la société», *Hérodote*, 1^{er} mai 2008.
- **John McGarry, Brendan O'leary**, “Iraq's Constitution of 2005: Liberal consociation as political prescription”, *International Journal of Constitutional Law*, Volume 5, Number 4, 2007.
- **Joseph Yacub**, «La marginalisation des chrétiens d'Irak», *Confluences Méditerranée*, 2008/3 n° 66, p. 83-98.

BIOGRAPHIES

Arthur QUESNAY

Doctorant en Sciences politiques (Paris-1, Panthéon-Sorbonne) affilié à l'IFPO-Irak, Arthur Quesnay travaille sur les processus de communautarisation dans le Nord de l'Irak et leurs impacts au niveau régional. Il a également étudié la structuration sociale des insurrections libyenne et syrienne ainsi que les dynamiques des différents conflits communautaires et territoriaux observées dans la Libye « post-révolutionnaire » et en Syrie.

Emilio DABED

Avocat spécialisé en affaires constitutionnelles, Emilio Dabed est titulaire d'un doctorat en Sciences politiques de l'IEP d'Aix-en-Provence et de l'IREMAM (Institut de recherche et d'études sur le monde arabe et musulman) sur le processus constitutionnel palestinien. Il enseigne au Bard College de l'Al-Quds University (Jérusalem) en tant que professeur de droit constitutionnel et droits de l'Homme.