

Révolution du Proche-Orient, deuxième acte : l'ère constitutionnelle

Même s'il est tôt pour faire des conjectures sur la réussite de la transition, l'heure du débat constitutionnel est venue.

Chibli Mallat

Les processus constitutionnels représentent le fondement stratégique de la démocratie, et au Proche-Orient, ils offrent un avenir institutionnalisé à la non-violence, en tant qu'intense indicateur de la révolution en marche. La question est de savoir quand et comment parvenir à ce stade. Cet article traite du moment constitutionnel au milieu de la révolution au Proche-Orient.

Une précision importante : un processus constitutionnel ne représente pas forcément la seule voie à suivre pour un État. Alors qu'une constitution part de l'hypothèse d'un État aux frontières généralement définies et acceptées, à l'échelon national et international, cela n'est pas toujours le cas, et surtout au Proche-Orient. On pourrait concevoir la division en deux ou plusieurs États d'un territoire déterminé, de fait et de droit. La Somalie est le sempiternel exemple de fait d'État déchu, divisé en plusieurs territoires détruits de façon réitérée par la violence et l'instabilité. Le Soudan et le Soudan du Sud, deux États depuis 2011, représentent une sécession de droit reconnue et étayée par de puissants arguments, soutenus par un Nord discriminatoire, répressif et belliqueux sur une période de longues décennies. Les arguments en faveur de la sécession ne sont pas seulement valables au Soudan, et des raisons similaires agitent toujours l'Irak et d'autres pays. Les minorités poursuivies ont un motif de réclamation commun, qui est le besoin que l'État les protège contre la brutalité structurelle de la majorité. Le doute est cependant de savoir si la sécession est préférable à un changement de régime central.

Même si l'on comprend le souhait de ceux qui sont les victimes de couper les liens les retenant à un terrible régime central, les sécessions sont inquiétantes à de nombreux égards et constituent un courant dangereux pour trois raisons qui ont été clairement observées dans les Balkans en 1992, et qui menacent aujourd'hui la révolution au Proche-Orient : la sécession, qui est une recette pour le nettoyage ethnique, permet au dirigeant central de rester au pouvoir, et alimente la logique d'autres sécessions. La sécession officielle du Soudan conclue en 2011, a suivi ces trois logiques. Des gens sont

toujours assassinés, aussi bien dans le Nord que dans le Sud, le dictateur du Nord, Omar Bashir, gouverne toujours d'une main de fer, et Darfour et Nouba semblent être les suivants sur la liste des prochaines sécessions.

Mais le Soudan n'est pas le seul, et le fantôme de la sécession hante le Yémen, où il existe des circonstances similaires. Et il ne s'agit pas là de la meilleure voie à suivre, ni au Yémen, ni nulle part ailleurs – y compris en Palestine. Un processus constitutionnel pour les Arabes et les Juifs en Israël est une meilleure alternative, plus juste et plus réaliste que la sécession de la Palestine, historique, en deux ou trois États.

Le moment constitutionnel

Les constitutions – réformées ou totalement revues – sont des contrats sociaux qui rassemblent les attentes du peuple dans un texte qui impose l'esprit d'un nouveau régime construit sur les ruines de l'ancien. Mais les ruines ne sont jamais déblayées ; la révision et la rédaction de la Constitution est un processus complexe, et la réforme constitutionnelle est la première étape pour qu'une révolution arrive à bon port. Elle se déroule de façon naturelle dans des pays comme l'Égypte et la Tunisie, où le chef du régime précédent n'incarne plus le haut symbolisme de l'ordre antérieur qu'on lui attribuait en tant que dictateur. Et même si le dictateur a été renversé, le processus constitutionnel ne se déroule pas dans le vide. Selon la situation de l'opposition transformée en gouvernement et des expressions du régime antérieur qui survivent, il est inévitable que toute la société bouillonne autour des constitutions et de la réforme constitutionnelle. Avec le profond remodelage du contrat social, les nombreux prototypes et déclarations constitutionnels finissent par avoir moins de valeur que le papier et l'encre employés pour les rédiger. Dans une révolution populaire, d'innombrables documents et propositions sont produits ; néanmoins, la cristallisation d'une nouvelle constitution qui fonctionne est une autre paire de manches.

Chibli Mallat, gardien des Deux Lieux Saints. Professeur invité d'Études légales islamiques, Faculté de droit de Harvard ; président de l'organisation Droit à la non-violence. Pour le débat sur la non-violence, voir « The Philosophy of the Middle East Revolution, Take One: Non violence », *Middle East Law and Governance*, 3 (2011), 136-47.

Pour compliquer plus encore la situation, le débat constitutionnel ne se limite pas aux pays dans lesquels le *sine qua non*, la chute du Pharaon, s'est produite. Les dictateurs qui se voient défiés invoquent toujours la constitution et le besoin de réforme en tant que voie à suivre pour recouvrer la paix sociale. Avant que ne soit proposée une réforme en réponse à un soulèvement populaire, la constitution prend la poussière sur une étagère, et ses attributs démocratiques sont réprimés avec des méthodes très perfectionnées : la manipulation des élections et des plébiscites, des législateurs de pacotille et une utilisation indue de la police et de l'appareil répressif ; une déclaration de droits qui sont généralement des mots vides de contenu ; les clauses d'une constitution qui ne sont pas appliquées, comme si elle n'existaient pas. Alors que dans les pays démocratiques, il s'agit là d'une chose exceptionnelle, dans les pays autoritaires, en règle générale, les clauses qui protègent les droits des citoyens sont bafouées.

Les clauses découlant de la tradition populaire internationale sur les droits de l'homme, et plus encore dans le cas des chapitres de la constitution qui sont sensés protéger légalement le citoyen des abus du pouvoir étatique, sont effacées par une série d'applications d'urgence, de jugements militaires liés à la sûreté de l'État, et de lois procédurières et pénales sous-constitutionnelles qui empêchent la compensation des citoyens, voire même par la simple ignorance d'un quelconque article constitutionnel protégeant de tels droits. Ces pratiques – trop fréquentes – se sont nourries au cours de la seconde moitié du XX^{ème} siècle de l'autoritarisme militaire, monopartiste et dynastique dans bien des endroits, avec le Proche-Orient, toujours deux pas en retrait des avancées démocratiques et dans le domaine des droits de l'homme qui avaient été obtenues en Afrique noire, en Amérique latine et en Europe de l'Est. Au cours de la première décennie du XXI^{ème} siècle, la répression de la dissension s'est vue intensifiée par la restriction des libertés au nom de la lutte contre le terrorisme, un concept rudimentaire qui, en définitive, consacre le pouvoir dans le domaine exécutif et fournit un instrument pratique, que les gouvernants du Proche-Orient emploient avec enthousiasme pour perfectionner la répression.

Séparation de pouvoirs, une fausse déclaration

En ce qui concerne la séparation des pouvoirs, la trajectoire autoritaire entraîne invariablement une concentration des pouvoirs au niveau de l'exécutif. Les changements dans le pouvoir absolu d'un seul individu sont précisément de simples changements, qui englobent les sphères intimes, la famille, le monopartisme, la cour du roi et les courtisans du président. Indépendamment du groupe qui supporte le système au plus haut de l'échelle et toutes ses extensions hiérarchiques jusqu'au plus bas qui contrôle la rue, le noyau du pouvoir est maintenu fermement par un gouvernant, de sorte que la séparation des pouvoirs, consacrée dans toutes les consti-

tutions du Proche-Orient, n'est autre qu'une fausse déclaration.

Les parlements, quand ils existent, ne sont là que pour décorer. La législation est entièrement construite sur les caprices du leader. Le pouvoir judiciaire est faible, et même si de temps en temps, un juge héroïque secoue le système, il n'est pas compliqué pour celui-ci de rendre ses efforts totalement vains. Au moment où une grande agitation sociale remet en question les mécanismes constitutionnels latents, le premier stratagème du président ou du roi absolu, ainsi défié, est d'exprimer sa compréhension des « plaines légitimes du peuple » et sa disposition à convoquer des panels et commissions auxquels confier la réforme de la constitution.

Dans un discours de repentir déplorable, Zine el Abidine Ben Ali pensait que pour calmer la tension, il suffirait d'un grandiloquent et degaullien « Je vous ai compris ». Des expressions similaires peuvent être rencontrées dans tous les régimes autoritaires qui sont défiés et qui englobent toute la gamme prévisible au Proche-Orient. « Je comprends, nous avons besoin d'une réforme, et ma motivation est encore plus grande que la vôtre. Dialoguons sur le changement légal et constitutionnel ». Tel est le modèle facilement discernable d'un dictateur sur la défensive, qui essaye de gagner du temps face à la marée révolutionnaire, dans un effort pour la contenir et la faire tomber dans l'oubli.

Ni le leader tunisien ni son homologue égyptien n'ont eu le temps de mettre en œuvre le plan. Dans d'autres pays où le chef de l'État est capable de résister plus longtemps, la contre-révolution finit par être plus forte et se rallie au mantra de la réforme et du dialogue. Au cours des premiers mois de 2011, plusieurs pays acquéraient ainsi une forme institutionnelle, et parvenaient même à réaliser des amendements constitutionnels qui étaient ensuite rapidement soumis à un référendum. Dans de tels cas, la nouvelle constitution est principalement une réplique des textes léthargiques de l'ancien régime. La réforme ne remet pas en question le fond, qui est le pouvoir absolu du dirigeant.

Dans des pays gouvernés par un dictateur et ses descendants pendant des années, parler de revoir les lois fondamentales n'est pas une nouveauté. Il y a toujours un moment où le régime fait appel à la « réforme ». Lorsque celle-ci commence à acquérir un certain rythme, avec des rivaux remplis de bonnes intentions, on finit par leur faire un croche-pied, et beaucoup d'entre eux finissent derrière les barreaux. Ce modèle est également commun à l'ensemble du Proche-Orient. Pourquoi cette disposition du dictateur fugitif à aborder la réforme constitutionnelle ne se matérialise-t-elle pas ? Après tout, il exprime sa volonté de répondre au peuple et d'entamer un dialogue dans cette direction. Une raison évidente est le manque de confiance des adversaires qui ont appris la leçon, à coups de fausses promesses.

Une autre raison est la contradiction évidente entre l'ouverture et le refus d'accepter les résultats démocratiques promis. Les exemples s'échelonnent de Saddam Hussein,



Référendum pour voter la nouvelle Constitution du Maroc.
Rabat, 1er juillet 2011./ABDELJALIL BOUNHAR/AP PHOTO

le 1er août 1991, aux tentatives d'Israël de rédiger une constitution au cours de la première décennie du nouveau siècle. Ce sont là deux modèles éloquentes, qui soulignent le profond point mort où se trouve la société. En Israël, il représente l'échec absolu de la majorité juive pour installer la minorité non juive à l'intérieur des frontières de 1948 et la masse des Palestiniens au-delà de celles-ci. Dans le cas de Saddam, l'apparition d'un brouillon de constitution au cours de l'été 1991 ne saurait être interprété sans la considérable pression exercée par la population, après huit ans d'une guerre dévastatrice engagée par le dictateur contre l'Iran, et pendant laquelle la situation d'urgence était facilement légitimée par le conflit ouvert. Lorsque la guerre s'acheva en 1988, la justification de la dureté avec laquelle était traitée la population perdait de sa vigueur et le dirigeant iraquien répondit par un brouillon de constitution, dans lequel les pouvoirs absolus de la Constitution provisoire de 1970 semblaient être affaiblis.

Avec la brutalité typique qui caractérisait sa vie politique, Saddam était incapable de concevoir un quelconque type d'ouverture qui aurait pu donner un semblant de courage à ses proches ou à la population pour chercher davantage de pouvoir. L'invasion du Koweït par

l'Irak le 2 août 1991, soit un jour après l'annonce du brouillon de constitution, n'est autre qu'un acte symbolique. Au lieu de s'embarquer dans un semblant de réforme nationale, une guerre à l'étranger lui parut une façon plus sûre d'affirmer son régime absolu.

Cet exemple peut sembler extrême, compte tenu de la violence superlative du régime de Saddam, mais le modèle est profondément enraciné. À l'aube du nouveau siècle, des « réformes » semblables sont apparues dans toute la région, en commençant par le fameux Printemps de Damas en 2001, qui dura plusieurs mois jusqu'à ce que ses leaders furent renvoyés en prison. En 2003, l'émir de Bahreïn changea son titre de roi par celui de « monarque constitutionnel » et lança une invitation ouverte à Amnesty International pour qu'elle le conseille sur une réforme dans le domaine des droits de l'homme. Au bout de trois ans, on en était revenus à une situation pire qu'avant la « réforme », et la « monarchie constitutionnelle » dont se vantait le roi était devenue vide de sens démocratique. En 2005, cédant à la pression dans les rues à la suite de l'effet de la révolution du Cèdre, le dictateur égyptien Hosni Moubarak approuvait un amendement à l'article 76 de la constitution, pour permettre des élections présidentielles compétitives. Lorsque son principal adversaire osa présenter sa candidature, il fut emprisonné pendant quatre ans.

Le manque de confiance dans un leader défié est un élément de la tragédie grecque qui trouve sa réponse dans l'appel à un changement constitutionnel, mais il s'agit difficilement de la seule explication. Il y a en jeu une logique plus omniprésente. Le dictateur qui se réveille lorsqu'un défi est lancé à son régime dans les rues s'engage dans une réforme constitutionnelle précisément à cause de la révolte populaire, et ce faisant, il confère une autorité morale à ceux qui le défient. Aussi bien les adversaires que les partisans savent que le dirigeant n'aurait pas réagi différemment, et c'est ainsi que commence le cycle mortel : une fois que le dictateur donne la sensation de céder devant la pression de la rue et entonne l'hymne de « le peuple a des revendications légitimes, dialoguons », la rue s'alimente de cette réussite pour s'enhardir, et des manifestations se produisent pour empêcher que les choses soient laissées pour le lendemain, d'où une augmentation de la pression. La propension naturelle du leader est alors de déployer l'appareil de la terreur contre les manifestants, et d'envoyer ses tueurs, la police secrète, puis avec le temps l'armée, pour réprimer les soulèvements de plus en plus nombreux.

Il est possible que cela fonctionne, comme à Bahreïn ou en Syrie au milieu de l'année 2011. Mais la peur s'est atténuée, en partie parce que le leader a reconnu que « le peuple a des revendications légitimes » et parce que les manifestations augmentent avec les victimes dont le sang alimente les protestations. La spirale des manifestations, des morts et des protestations augmente, tandis que l'exigence de véritables changements se renforce – à savoir, que le peuple ait le droit, en dernière instance, de choisir ses gouvernants. Il s'agit là d'une leçon de démocratie élémentaire, indiscutable. Et le dirigeant y répond en fermant

la fenêtre du dialogue qui, en définitive, a donné bien peu de résultats, et en lançant un discours contre-révolutionnaire : la conspiration étrangère devient le pilier de la rhétorique réactionnaire, à laquelle s'ajoute l'accusation portée aux islamistes radicaux, dans une tentative de rejeter les critiques de l'étranger. En général, la rengaine de la conspiration étrangère est dirigée contre l'Occident, et en particulier contre les USA, avec un clin d'œil au soi-disant contrôle de la politique extérieure américaine par Israël.

La répression augmente et le mantra change légèrement, sans tenir compte des évidentes contradictions. Les régimes ont peur que l'Occident ne se retourne contre eux, et de leur point de vue, l'information généralement compréhensive des actualités et la position des organisations des droits de l'homme s'associent à celles des gouvernements occidentaux. Le discours du régime devient confus ; on parle d'une conspiration de l'Occident et d'Israël, mais aussi des islamistes, sans tenir compte de la contradiction que cela représente.

À ce stade, le principal problème est l'accélération de la logique de la répression. Le dictateur emploie plusieurs arguments : il exprime son souhait de voir de nouvelles lois sur la liberté d'information, sur les partis politiques, sur des élections parlementaires compétitives, et il se peut même qu'il indique sa disposition à ne pas prolonger ou renouveler son mandat. Entre le manque de confiance, la hardiesse de l'opposition et le déversement croissant de sang dans les rues contre des manifestations non violentes, plus rien ne semble fonctionner.

Républiques et monarchies

Vient ensuite la logique du moment constitutionnel. La réforme constitutionnelle est à l'ordre du jour, partout, et l'on peut en entendre parler dans tous les pays du Proche-Orient. Il existe cependant une différence constitutionnelle qualitative entre le Bahreïn, le Maroc, la Jordanie, Oman et même le Koweït et les autres monarchies et émirats du Golfe, d'une part, et les républiques d'autre part (Tunisie, Algérie, Mauritanie, Égypte, Yémen et Syrie). La République islamique d'Iran, qui repose sur la théorie chiite de la tutelle du juriste, *velayat-e-faqih*, avec ses propres idiosyncrasies, a suivi les pas des républiques arabes. En 2009, le « leader suprême », dûment désigné, avait été investi d'un pouvoir absolu pendant 20 ans, ce qui transformait l'ancien système d'équilibre complexe entre les pouvoirs en une dictature religieuse à vie. Avec la fraude généralisée aux élections présidentielles, la Révolution Verte guida vers l'Iran la vague révolutionnaire du Proche-Orient qui naquit au Liban en 2005 et se propagea dans toute la région en 2011. La configuration nationale de chaque révolution en herbe est différente, mais la distinction entre monarchies et républiques configure un modèle discernable. La différence entre monarchies, émirats et sultans, d'une part, et présidents à vie sur fond dynastique (mis en pratique par la famille Assad en juin 2000) d'autre part, a de réelles conséquences.

Les révolutions dans les monarchies arabes tolèrent une vision d'avenir dans laquelle le chef d'État ne finit pas par être renversé. Quoi qu'il en soit, aussi enraciné soit le président dictatorial d'une république, la prémisses républicaine sous-jacente est un transfert de pouvoirs non dynastique. Ceci est bien évidemment différent dans une monarchie. Un monarque absolu, qui dans la pratique fonctionne comme un président dictatorial, ne peut jamais donner à entendre sa volonté de partir. En revanche, il peut abdiquer. Et si l'abdication est absolue, il est normal que ce qui suive soit une république. Il peut également abdiquer en faveur d'un de ses fils ou d'un frère. Tout ceci s'est déjà produit au XX^e siècle, aux époques de crise, mais dans la révolution de 2011, il semble y avoir un nouvel élément, à savoir une porte ouverte sur une « monarchie constitutionnelle » qui ajoute une nuance importante. Oman, l'Arabie saoudite, la Jordanie, le Maroc, le Koweït et même les Émirats arabes unis ont connu des problèmes sans précédents avec la révolution au Proche-Orient. Dans les monarchies, les manifestations de rues et les écrits des dissidents ont, en général, été insuffisants dans leurs exigences de destituer le monarque.

En général, les différentes réponses des gouvernants absolus du Proche-Orient font partie d'une panoplie qui semble être une tentative inutile de répondre au message central de la révolution : la dictature doit prendre fin, et le pouvoir exécutif du gouvernant n'existe plus. Le débat sur la réforme constitutionnelle, lorsqu'il est tenu dans le contexte d'un dictateur qui n'est pas disposé à abandonner le pouvoir de façon immédiate, est profondément biaisé parce qu'il part de l'hypothèse d'une ligne de division de légitimité fondée sur un axe binaire : le gouvernant est décidé à conserver le pouvoir, la révolution est décidée à mettre fin à son régime.

Par conséquent, le système constitutionnel de la révolution de 2011 au Proche-Orient est alourdi d'un scénario complexe dans lequel le véritable changement constitutionnel repose, en dernière instance, sur la fin du régime du dictateur, qu'il s'agisse d'un monarque ou d'un président. La Tunisie et l'Égypte sont par conséquent les plus propices à l'expérimentation constitutionnelle. Pour ce qui est du reste, les réformes constitutionnelles peuvent s'attacher à des domaines d'importance relative, mais elles restent insuffisantes par définition pour ce qui est des changements au plus haut de l'échelle.

Pour conclure, un processus constitutionnel qui s'achève avec réussite est l'antidote aussi bien pour l'autoritarisme que pour la sécession. Un processus constitutionnel représente, avec le temps, l'incarnation de la non-violence. Au Proche-Orient, l'agitation politique ouvre des horizons sans précédents sur une ère constitutionnelle, surtout dans les pays où le chef de l'État a été renversé. C'est une véritable marée, qu'il faut analyser sur au moins une décennie. Il est encore tôt pour faire des conjectures sur la réussite de la transition, mais l'heure du débat constitutionnel sur l'avenir du Proche-Orient est venue. ■