

Université Panthéon-Assas

**École doctorale de Droit de droit international, droit
européen, relations internationales et droit comparé**

Thèse de doctorat en droit
soutenue le 29 juin 2013

L'Irak et le Kurdistan : genèse, enjeux et perspectives du régime constitutionnel fédéral



Université Panthéon-Assas

Thèse de Doctorat / juin 2013

Mohamad HASAN

Sous la direction de M. le Professeur Philippe LAUVAUX

Membres du jury :

M. le Professeur Armel LE DIVELLEC

M. le Professeur Philippe LAUVAUX

M. le Professeur André ROUX

M. le Professeur Guy SCOFFONI

M. l'Ambassadeur Saywan BARZANI

Avertissement

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.



Remerciements

Je tiens en premier lieu à remercier mon Directeur de thèse, Monsieur le Professeur Philippe Lauvaux, aussi bien pour ses précieux conseils et son aide au cours de ce travail que, plus largement, pour m'avoir témoigné sa confiance et son soutien au long de quatre dernières années.

Je voudrais également exprimer toute ma gratitude à Monsieur le Professeur André Poupart, qui m'a accompagné avec générosité, disponibilité et enthousiasme pendant toute la durée de cette recherche.

Je suis également profondément reconnaissant à tous mes amis, au Kurdistan comme en France, pour leur aide de relecture ainsi que pour leur soutien moral et leurs encouragements.

Je remercie le Gouvernement de la Région du Kurdistan, en particulier Monsieur le Premier Ministre Nechirvan Barzani, qui a facilité mes démarches dans le cadre de mes recherches.

Je remercie les membres du Parlement du Kurdistan, en particulier son ex-président Monsieur Adnan Mufti, qui m'a accordé deux entretiens et m'a autorisé un libre accès aux archives du Parlement.

Je remercie les membres de la représentation de Gouvernement Régional du Kurdistan à Paris, ainsi que le personnel de l'Institut Kurde de Paris.

Je remercie vivement toutes les personnes à qui j'ai demandé des entretiens pour cette recherche et qui ont accepté de me consacrer de leur temps.

Enfin, je remercie du fond du cœur ma famille en Syrie pour son soutien moral, et mon épouse, qui a tout fait pour me faciliter la tâche et a participé à cet accomplissement avec moi.

Résumé :

En 2005, après la chute du régime baassiste de Saddam Hussein, les autorités irakiennes, mises en place par la Coalition menée par les États-Unis, ont instauré en Irak un nouveau régime démocratique, parlementaire et fédéral, et adopté la première Constitution permanente du pays depuis la fin de la monarchie en 1958. Le système fédéral ne s'applique encore aujourd'hui qu'à une seule entité fédérée : la région du Kurdistan d'Irak, qui trouve dans ce régime une autonomie de jure succédant à l'indépendance de facto acquise quatorze ans plus tôt lors de la Deuxième guerre du Golfe.

La démocratie pourra-t-elle être appliquée à un pays empreint de la culture arabo-musulmane et encore marqué par près de quatre décennies de dictature ? Le fédéralisme est-il la réponse aux divisions ethniques et religieuses profondément ancrées dans la société irakienne, en particulier entre les Arabes chiites, les Arabes sunnites et les Kurdes ? Saura-t-il constituer une solution capable de satisfaire les ambitions nationales du Kurdistan d'Irak et de résoudre les conflits qui opposent ce dernier au gouvernement central irakien ?

En analysant le texte de la Constitution irakienne de 2005 et le projet de Constitution de la région du Kurdistan de 2009, en examinant les institutions fédérales de l'Irak et les institutions régionales kurdes, en étudiant la répartition des pouvoirs dans le système fédéral, et à la lumière de l'évolution de l'Irak au cours des années qui se sont déjà écoulées depuis la transition, ce travail a pour ambition de déterminer la viabilité et la pertinence du régime constitutionnel fédéral pour l'Irak et pour le Kurdistan.

Descripteurs :

Irak – Kurdistan – Fédéralisme – Kurdes - Chiïtes – Sunnites

Title:

Iraq and Kurdistan: Birth, Challenges and Future Perspectives of the Federal Constitutional Regime

Abstract:

In 2005, after the fall of the Ba'athist regime of Saddam Hussein, the Iraqi authorities, installed by the American-led coalition, inaugurated in Iraq a new democratic, parliamentary and federal regime and adopted the first permanent Constitution for the country since the end of monarchy in 1958. Today, the federal system still only applies to a single federated entity: the autonomous region of Iraqi Kurdistan, which found in this new regime de jure autonomy following a de facto independence acquired fourteen years earlier in the wake of the Second Gulf War.

Can democracy be applied to a country stamped by Arab Muslim culture and scarred by almost four decades of dictatorship? Is federalism the answer to ethnic and religious divisions that are profoundly anchored in Iraqi society, in particular those between Arab shi'ites, Arab sunnis and Kurds? Will it be a satisfactory solution for the nationalist ambitions of Kurdistan and the conflicts that oppose that region to the Iraqi central government?

By analysing the text of the 2005 Iraqi Constitution and of the 2009 draft Kurdish constitution, by examining the federal institutions of Iraq and the regional institutions of Kurdistan, and in light of the evolution of the new regime since it was established, this work attempts to evaluate the viability and the pertinence of the Iraqi constitutional regime for both Iraq and Kurdistan.

Keywords :

Iraq – Kurdistan – Federalism – Kurds – Shi'i – Sunnis

Principales abréviations

APC : Autorité Provisoire de la Coalition

ASRII : Assemblée Suprême de la révolution Islamique en Irak

ANKI : Assemblée Nationale du Kurdistan d'Irak

CNI : Congrès National Irakien

CGI : Conseil du Gouvernement Irakien

ENI : Entente Nationale Irakienne

FK : Front du Kurdistan

GTI : Gouvernement Transitoire Irakien

KRG : Gouvernement Régional du Kurdistan.

HTPI : Haut Tribunal Pénal Irakien

LAT : Loi de l'Administration de l'État irakien pour la période Transitoire.

MDA : Mouvement Démocratique Assyrien

PAI : Parti de l'Appel Islamique (Al-Daawa)

PCI : Parti Communiste d'Irak

PDK : Parti Démocratique du Kurdistan (Irak).

PKK : Parti des travailleurs du Kurdistan (Turquie)

PSK : Parti Socialiste du Kurdistan

ONU : Organisation des Nations Unies

SDN : Société Des Nations

TSPI : Tribunal spécial pénal irakien

UCK : Union des Chrétiens du Kurdistan

UPK : Union Patriotique du Kurdistan (Irak)

Sommaire

Introduction	14
Première partie : Vers un régime fédéral en Irak	44
1. Premier titre : Une nouvelle constitution pour l'Irak	46
1.1. Chapitre 1 : Le régime fédéral de l'Irak dans la Loi de l'Administration de l'État irakien pour la période transitoire	47
1.1.1. Section 1 : La reconstruction du pays	47
1.1.1.1. La création des institutions politiques provisoires sous l'égide des Américains	48
1.1.1.1.1. Le Conseil de Gouvernement Irakien	49
1.1.1.1.1.1. La composition du Conseil de Gouvernement Irakien	49
1.1.1.1.1.2. Les pouvoirs du Conseil de Gouvernement Irakien	51
1.1.1.1.2. Le Gouvernement Intérimaire Irakien	52
1.1.1.2. La Loi de l'Administration de l'État irakien pour la période Transitoire (LAT)	53
1.1.1.2.1. La période d'application de la LAT	53
1.1.1.2.2. La qualification juridique de la LAT	54
1.1.1.2.3. Les grandes dispositions de la LAT	56
1.1.1.2.3.1. L'Irak : un État fédéral	57
1.1.1.2.3.2. Une reconnaissance officielle de l'entité kurde	59
1.1.1.2.3.3. L'Islam dans la LAT	60
1.1.1.2.3.4. Les langues officielles de l'Irak	61
1.1.1.2.3.5. Le statut de la femme dans la LAT	61
1.1.1.3. L'annexe de la LAT	62
1.1.2. Section 2 : Les institutions de l'État selon la LAT	65
1.1.2.1. Le pouvoir législatif	65
1.1.2.2. Le pouvoir exécutif	67
1.1.2.2.1. Le Conseil de la présidence	67
Les pouvoirs du Conseil de la présidence	68
1.1.2.2.2. Le Conseil des ministres	69
Les pouvoirs du Conseil des ministres	70
1.1.2.3. Le pouvoir judiciaire fédéral	71
1.1.2.3.1. L'indépendance du pouvoir judiciaire	71
1.1.2.3.2. Les nouvelles instances judiciaires en Irak	73
1.1.2.3.2.1. Le Conseil supérieur de la magistrature	73
1.1.2.3.2.1.1. Le Conseil de la magistrature sous l'Ordonnance n° 35 de 2003	74
1.1.2.3.2.1.1.1. La composition du Conseil de la magistrature selon l'Ordonnance n° 35 de 2003	75

1.1.2.3.2.1.1.2. Les fonctions du Conseil de la magistrature selon l'Ordonnance n° 35 de 2003	75
1.1.2.3.2.1.2. Le Conseil de la magistrature selon la LAT	76
1.1.2.3.2.2. La Cour suprême fédérale	78
1.1.2.3.2.2.1. La composition de la Cour suprême	78
1.1.2.3.2.2.2. Les modalités de fonctionnement de la Cour suprême	80
1.1.2.3.2.2.3. Les compétences de la Cour suprême	81
1.1.2.3.2.3. Le Haut Tribunal Pénal Irakien (HTPI)	83
1.2. Chapitre 2 : L'adoption du régime fédéral dans la Constitution permanente de 2005	87
1.2.1. Section 1 : Le contexte de l'adoption du régime fédéral en Irak	87
1.2.1.1. La fin de la période transitoire et la préparation de la nouvelle Constitution	87
1.2.1.1.1. La sortie de la période transitoire selon la LAT	87
1.2.1.1.2. La naissance de la nouvelle Constitution	89
1.2.1.1.2.1. La mise en place d'un dispositif pour préparer la Constitution	89
1.2.1.1.2.2. La rédaction de la nouvelle Constitution	92
1.2.1.2. Les raisons de l'adoption d'un système fédéral en Irak	93
1.2.1.2.1. Les raisons d'ordre social : pluralité ethnique, linguistique, et religieuse	93
1.2.1.2.2. Les raisons géographiques et historiques	95
1.2.1.2.3. Les raisons économiques	96
1.2.1.2.4. Les facteurs stratégiques et militaires	98
1.2.1.3. Les obstacles à un système fédéral pour l'Irak	99
1.2.1.3.1. Un obstacle majeur : l'absence de traditions démocratiques	99
1.2.1.3.2. Un choix par défaut sans réelle volonté du peuple	101
1.2.1.3.3. Le clivage religieux au sein de la société irakienne	104
1.2.2. Section 2 : Les grands changements apportés par la nouvelle Constitution irakienne de 2005	105
1.2.2.1. Les principes fondamentaux de la Constitution irakienne	106
1.2.2.1.1. Le préambule de la Constitution irakienne	106
1.2.2.1.2. Un État de droit, démocratique et pluraliste	108
1.2.2.1.3. Un État fédéral	111
1.2.2.1.3.1. La structure de l'État fédéral irakien	112
1.2.2.1.3.2. Un État fédéral avec une seule entité fédérée	113
1.2.2.1.4. La constitutionnalisation du statut du Kurdistan	118
1.2.2.2. Les grandes questions culturelles, sociales et religieuses	119
1.2.2.2.1. Le rôle de l'islam dans la Constitution irakienne	119
1.2.2.2.2. Le statut de la femme	122
1.2.2.2.3. Les langues officielles	124
1.2.2.2.4. Les autres apports de la Constitution de 2005 à la société irakienne	127
2. Deuxième titre : Le fonctionnement du régime fédéral en Irak	130
2.1. Chapitre 1 : Les structures de l'État	131

2.1.1. Section 1. Le pouvoir législatif _____	132
2.1.1.1. La Chambre des représentants _____	132
2.1.1.1.1. La composition et le fonctionnement de la Chambre des représentants ____	132
2.1.1.1.2. Les pouvoirs de la Chambre des représentants _____	134
2.1.1.1.3. La Chambre des représentants depuis 2005 _____	136
2.1.1.2. La Chambre de la fédération _____	139
2.1.1.2.1. La création de la Chambre de la fédération selon la Constitution de 2005	140
2.1.1.2.2. La composition et les pouvoirs de la Chambre de la fédération selon la Constitution de 2005 _____	143
2.1.2. Section 2 : Le pouvoir exécutif _____	145
2.1.2.1. Le président de la République _____	145
2.1.2.2. Le Premier ministre et le Conseil des ministres _____	148
2.1.3. Section 3 : Le pouvoir judiciaire _____	153
2.1.3.1. Les grands principes de la Constitution dans le domaine judiciaire _____	154
2.1.3.1.1. L'indépendance de la justice _____	154
2.1.3.1.2. L'autonomie judiciaire des régions _____	157
2.1.3.2. La hiérarchie des tribunaux _____	157
2.1.3.2.1. La Cour de cassation fédérale _____	158
2.1.3.2.1.1. La Commission de la présidence de la Cour _____	159
2.1.3.2.1.2. L'Assemblée plénière _____	159
2.1.3.2.1.3. La Commission élargie _____	159
2.1.3.2.1.4. Les chambres spécialisées _____	160
2.1.3.2.2. Les cours d'appel _____	160
2.1.3.2.3. Les tribunaux de première instance _____	161
2.1.3.2.3.1. Les juridictions civiles _____	161
2.1.3.2.3.1.1. Les tribunaux d'instance _____	161
2.1.3.2.3.1.2. Les tribunaux du statut personnel _____	162
2.1.3.2.3.2. Les juridictions pénales _____	162
2.1.3.2.3.2.1. Les cours d'assises _____	162
2.1.3.2.3.2.2. Les tribunaux correctionnels _____	162
2.1.3.2.3.2.3. La juridiction pour mineurs _____	163
2.1.3.2.3.2.3.1. Les tribunaux d'instruction pour mineurs _____	163
2.1.3.2.3.2.3.2. Les tribunaux pour mineurs _____	163
2.1.3.2.3.2.4. Les tribunaux d'instruction _____	163
2.1.3.2.3.3. Tribunaux du travail _____	164
2.1.3.2.3.4. Un tribunal d'exception : la Cour pénale centrale irakienne _____	164
2.1.3.3. La Cour suprême fédérale _____	164
2.1.3.3.1. La composition de la Cour suprême fédérale _____	165
2.1.3.3.1.1. Le nombre des membres de la Cour suprême fédérale _____	166
2.1.3.3.1.2. Nomination des membres de la Cour suprême fédérale _____	166

2.1.3.3.1.3. La durée du mandat des membres de la Cour suprême fédérale _____	167
2.1.3.3.1.4. Le quota des régions à la Cour suprême fédérale _____	168
2.1.3.3.1.5. Les membres spécialistes du droit musulman et les juristes _____	169
2.1.3.3.2. Les compétences de la Cour suprême fédérale et leur champ d'application _____	171
2.1.3.3.2.1. Contrôler la constitutionnalité des lois et des règlements en vigueur _____	172
2.1.3.3.2.2. Interpréter le texte de la Constitution _____	173
2.1.3.3.2.3. Statuer sur les litiges nés de l'application des lois fédérales, décisions, règlements, directives et procédures émanant de l'autorité fédérale _____	176
2.1.3.3.2.4. Statuer sur les conflits entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des régions, les gouvernorats, les municipalités et les administrations locales _____	176
2.1.3.3.2.5. Statuer sur les conflits entre les gouvernements des régions ou les gouvernorats _____	178
2.1.3.3.2.6. Statuer sur les conflits de compétence juridictionnelle entre les juridictions fédérales et les juridictions des régions et gouvernorats non organisés en région _____	179
2.1.3.3.2.7 Statuer sur les conflits de compétence juridictionnelle entre les juridictions des régions ou les juridictions des gouvernorats non organisés en région _____	179
2.1.3.4. Les autres instances judiciaires indépendantes _____	180
2.1.3.4.1. Le Conseil supérieur de la magistrature _____	180
2.1.3.4.1.1. La composition du Conseil supérieur de la magistrature sous la Constitution permanente _____	181
2.1.3.4.1.2. Les compétences du Conseil supérieur de la magistrature sous la Constitution permanente _____	182
2.1.3.4.2. La Commission de supervision judiciaire _____	183
2.1.3.4.3. Le ministère public _____	184
2.2. Chapitre 2 : La répartition des pouvoirs dans le système fédéral irakien _____	187
2.2.1. Section 1 : Les pouvoirs exclusifs du gouvernement fédéral _____	188
2.2.1.1. La politique étrangère _____	189
2.2.1.2. La politique de sécurité et de défense _____	192
2.2.1.3. Les pouvoirs budgétaires, fiscaux et monétaires _____	194
2.2.1.4. Les pouvoirs exclusifs concernant les ressources en eau _____	197
2.2.2. Section 2 : Les pouvoirs partagés entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des régions _____	200
2.2.3. Section 3 : Les pouvoirs des régions _____	205
2.2.3.1. Les pouvoirs autonomes des régions _____	205
2.2.3.2. Les pouvoirs résiduels _____	207

Deuxième partie : Le Kurdistan d'Irak : vers un nouveau paradigme _____ 212**1. Premier titre : La formation du Kurdistan d'Irak _____ 215**

1.1. Chapitre 1 : L'émergence d'une entité étatique au Kurdistan d'Irak _____	216
1.1.1. Section 1 : Les étapes ayant mené à l'indépendance <i>de facto</i> à l'intérieur de l'État irakien _____	216
1.1.1.1. La création d'une zone de sécurité _____	216
1.1.1.2. Les conséquences de la zone de sécurité _____	220
1.1.1.2.1. Les conséquences de la zone de sécurité au plan économique _____	220
1.1.1.2.2. Le retrait de l'appareil étatique irakien du Kurdistan _____	221
1.1.2. Section 2 : La formation d'un gouvernement régional _____	223
1.1.2.1. Les premières élections législatives et présidentielles du Kurdistan _____	223
1.1.2.1.1. La préparation des élections _____	224
1.1.2.1.2. Le déroulement des opérations électorales et les résultats _____	226
1.1.2.2. La création ex nihilo d'institutions politiques _____	228
1.1.2.2.1. L'Assemblée Nationale du Kurdistan d'Irak _____	228
1.1.2.2.2. L'appareil exécutif du Kurdistan d'Irak _____	229
1.1.2.2.2.1. Le Chef du Mouvement de Libération Kurde _____	230
1.1.2.2.2.2. Le Conseil des Ministres de la Région du Kurdistan _____	230
1.2. Chapitre 2 : L'évolution du Kurdistan après la mise en place des premières institutions _____	233
1.2.1. Section 1 : La guerre civile _____	233
1.2.2. Section 2 : La stabilisation du Kurdistan et l'exigence d'une réunification _____	236
1.2.3. Section 3 : La revendication kurde d'un Irak fédéral _____	240
1.2.4. Section 4 : L'évolution du Kurdistan après 2002 _____	243
1.2.4.1. Évolution de l'appareil politique du Kurdistan _____	244
1.2.4.2. Bilan des accomplissements économiques et sociaux du gouvernement kurde _____	247

2. Deuxième titre : Le Kurdistan dans le nouvel Irak _____ 253

2.1. Chapitre 1 : Le projet constitutionnel du Kurdistan d'Irak _____	254
2.1.1. Section 1 : Histoire du projet constitutionnel kurde _____	254
2.1.1.1. Genèse du projet de Constitution _____	254
2.1.1.2. Obstacles à l'adoption du projet de Constitution _____	256
2.1.2. Section 2 : Les grandes orientations du projet de Constitution kurde _____	258
2.1.2.1. La question des langues _____	259
2.1.2.2. L'islam _____	262
2.1.2.3. Les autres principes sociaux et culturels _____	264
2.2. Chapitre 2 : Les institutions du Kurdistan d'Irak selon le projet de Constitution de 2009 _____	266
2.2.1. Section 1 : Le Parlement du Kurdistan d'Irak _____	266
2.2.1.1. La composition du Parlement _____	266
2.2.1.2. Les compétences du Parlement _____	268
2.2.2. Section 2 : Le pouvoir exécutif du Kurdistan d'Irak _____	271

2.1.2.1. Le président de la région du Kurdistan d'Irak _____	271
2.1.2.2. Le Conseil des ministres de la région du Kurdistan d'Irak _____	275
2.1.2.2.1. La composition du Conseil des ministres _____	275
2.1.2.2.2. Les compétences du Conseil des ministres _____	276
2.1.3. Section 3 : Le pouvoir judiciaire dans la région du Kurdistan _____	278
2.1.3.1. La hiérarchie des tribunaux dans la région du Kurdistan d'Irak _____	279
2.1.3.1.1. La Cour de cassation du Kurdistan d'Irak _____	280
2.1.3.1.1.1. L'Assemblée plénière _____	280
2.1.3.1.1.2. La chambre élargie _____	280
2.1.3.1.1.3. La chambre civile _____	281
2.1.3.1.1.4. La chambre du statut personnel _____	281
2.1.3.1.1.5. La chambre pénale _____	281
2.1.3.1.1.6. La chambre agricole _____	281
2.1.3.1.2. Les cours d'appel _____	281
2.1.3.1.3. Les tribunaux de première instance _____	282
2.1.3.1.3.1. Les juridictions pénales _____	282
2.1.3.1.3.1.1. Les cours d'assises _____	282
2.1.3.1.3.1.2. Les tribunaux correctionnels _____	283
2.1.3.1.3.1.3. Les tribunaux pour mineurs _____	283
2.1.3.1.3.1.4. Les tribunaux d'instruction _____	284
2.1.3.1.3.2. Les juridictions civiles _____	284
2.1.3.1.3.2.1. Les tribunaux d'instance _____	284
2.1.3.1.3.2.2. Les tribunaux du statut personnel _____	285
2.1.3.1.3.3. Les tribunaux du travail _____	285
2.1.3.1.3.4. Les tribunaux administratifs _____	286
2.1.3.2. Le Conseil de la magistrature du Kurdistan d'Irak _____	287
2.1.3.2.1. La composition du Conseil de la Magistrature _____	287
2.1.3.2.2. Les compétences du Conseil de la Magistrature _____	288
2.1.3.3. Le ministère public du Kurdistan d'Irak _____	288
2.1.3.4. La juridiction constitutionnelle dans la région du Kurdistan d'Irak _____	290
2.1.3.4.1. La composition de la Cour constitutionnelle _____	290
2.1.3.4.2. Les compétences de la Cour constitutionnelle _____	291
2.1.3.5. Le Conseil consultatif _____	293
2.1.3.4.1. La composition du Conseil consultatif _____	294
2.1.3.4.1.1. L'Assemblée générale _____	294
2.1.3.4.1.2. La présidence _____	294
2.1.3.4.1.3. Le conseil de discipline des fonctionnaires de la région _____	294
2.1.3.4.2. Les compétences du Conseil consultatif _____	294
2.1.3.4.2.1. Le conseil en matière de projets de lois _____	294
2.1.3.4.2.2. Avis et conseils juridiques _____	295

3. Troisième titre : Les grands enjeux du Kurdistan	297
3.1. Chapitre 1 : Les enjeux pétroliers au Kurdistan d'Irak	298
3.1.1. Section 1 : L'histoire du pétrole en Irak	298
3.1.2. Section 2 : Le débat juridique sur le pétrole en Irak	300
3.2. Chapitre 2 : Les frontières du Kurdistan d'Irak	305
3.2.1. Section 1. La question des frontières du Kurdistan d'Irak	305
3.2.1.1. L'arabisation des zones kurdes	306
3.2.1.2. Les enjeux de Kirkouk	310
3.2.2. Section 2 : Le règlement de la question des frontières du Kurdistan dans le nouvel Irak	314
3.2.2.1. La question des frontières du Kurdistan dans la Constitution irakienne de 2005	314
3.2.2.1.1. La détermination des frontières du Kurdistan dans la LAT	314
3.2.2.1.2. La détermination des frontières du Kurdistan dans la Constitution irakienne de 2005	317
3.2.2.2. La question des frontières du Kurdistan dans le projet de Constitution du Kurdistan de 2009	320
3.2.3. Section 3. L'application des dispositions sur la question des frontières du Kurdistan	322
3.2.3.1. Les tentatives d'application de l'article 140	322
3.2.3.2. Les raisons de la non-application de l'article 140	325
3.3. Chapitre 3 : La garde régionale du Kurdistan d'Irak (Peshmergas)	330
3.3.1. Section 1 : L'histoire de l'armée kurde	330
3.3.2. Section 2 : Le statut juridique des Peshmergas	332
3.3.3. Section 3 : Les conflits avec le gouvernement central concernant la garde régionale	334
3.3.3.1. Le budget alloué aux Peshmergas	334
3.3.3.2. Les effectifs des Peshmergas	335
3.3.3.3. Les Kurdes dans l'armée irakienne	336
3.4. Chapitre 4 : Les relations internationales de la région du Kurdistan d'Irak	338
3.4.1. Section 1 : Les relations étrangères du Kurdistan d'Irak avant 2005	338
3.4.2. Section 2 : Les relations étrangères du Kurdistan d'Irak après 2005	342
Conclusion	349
Bibliographie	361
Table des annexes	382

Introduction

L'histoire de l'Irak est une histoire de civilisations croisées, d'oppressions coloniales, d'ambitions nationales et de guerres. Si cette histoire remonte aux temps les plus anciens de l'humanité, elle est également entremêlée avec les forces politiques et sociales qui ont configuré l'Irak constitutionnel émergé des décombres de la guerre du Golfe de 2003, et qui sont encore à l'œuvre aujourd'hui.

S'étendant sur une superficie de 438 317 km²¹ comprenant l'ancienne Mésopotamie² et s'étendant au Nord du Tigre et au Sud de l'Euphrate, les territoires qui constituent l'Irak aujourd'hui ont été le berceau de plusieurs civilisations parmi les plus riches de l'histoire de l'humanité : Sumérienne, Akkadienne, Babylonienne, Assyrienne. Ils ont ensuite fait l'objet de conquêtes successives par différents empires et dynasties perses, arabes, grecs et mongols – Achéménides, Macédoniens, Séleucides, Parthes, Sassanides, Omeyyades, Abbassides, Timourides – pour finalement être absorbés en 1514 par l'Empire ottoman à l'issue d'une guerre avec les Séfévides.

Les Ottomans partagèrent la région concernée en trois territoires administratifs appelés Vilayets³ qui, ensemble, dessinent les frontières de l'Irak tel que nous le connaissons aujourd'hui – ainsi que nous le voyons sur la carte ci-dessous.

¹ <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/irak/presentation-de-l-irak/article/presentation-34069>

² Du grec « meso » (entre) et « potamos » (fleuve), « Mésopotamie » signifie littéralement « le pays entre les fleuves ».

³ Vilayet (ou Vilayet, ou Vilayat, ou Wilayat) : entité administrative gérée par un gouverneur appelé Wali nommé directement par le Sultan sous l'Empire ottoman.



Source : BARZANI, S. *La question du Kurdistan irakien, 1991-2005*, p. 14

Les Vilayets de Bagdad et Bassora, au Sud, sont constitués de plaines et de déserts et peuplés majoritairement par les Arabes arrivés au 7^{ème} siècle. Le Vilayet de Mossoul⁴, au Nord, est peuplé majoritairement par les Kurdes, peuple indo-européen habitant ces montagnes depuis des millénaires ; il correspond à la première division de la zone de peuplement kurde, appelée le Grand Kurdistan (littéralement « pays des Kurdes »), dont le reste demeure alors sous l'Empire perse. Les Arabes, les Kurdes, et les minorités non turkmènes⁵ peuplant ces territoires subissent alors quatre siècles d'oppression ottomane.

Si l'Irak en tant qu'État n'est né que dans la période contemporaine, il a été forgé au fur et à mesure de cette histoire millénaire par les influences des civilisations successives et les ravages des guerres qui ont déchiré la région, ainsi que par les identités et les aspirations nationales des différentes nations qui, loin d'être étouffées par les siècles de domination impériale, n'ont cessé d'animer ces terres de l'intérieur.

⁴ Le Vilayet comprenait les villes de Mossoul, de Sulaymanieh, d'Erbil et de Kirkouk.

⁵ Appelés également « Turcomans », les Turkmènes sont très proches linguistiquement des Turcs, mais également des Azéris. La grande majorité des Turkmènes s'est retrouvée sous contrôle soviétique et forme aujourd'hui la république du Turkménistan. Une communauté moins nombreuse est située au Nord de l'Iran. Les Turkmènes d'Irak sont sunnites à 60% et chiites à 40%. Entretien avec Tahsin Kahyah, membre turkmène du Haut comité pour l'application de l'article 140, le 14 mai 2010 à Paris.

Ces consciences nationales se sont réveillées à la faveur de l'affaiblissement de l'Empire ottoman durant la Première guerre mondiale. Les Arabes, forts de la promesse faite par les Britanniques de former un grand État arabe, combattent à leurs côtés contre les Ottomans. La promesse des Anglais ne sera jamais tenue, notamment en raison de conflits entre tribus arabes, et d'interférences avec le projet de création d'un État juif⁶, ainsi que, et surtout, à cause des divergences nouvelles entre les intérêts arabes et les intérêts britanniques après la découverte de gisements pétrolifères.

De leur côté, les Kurdes souhaitent se constituer en État indépendant au nom du droit à l'auto-détermination ; en 1919, leur chef spirituel, le Cheikh Mahmoud Barzanji⁷, forme une administration autonome et s'autoproclame roi du Kurdistan. Les Britanniques organisent une mobilisation militaire pour écraser ce royaume, ce qui provoque chez les Kurdes des révoltes massives. Cette insurrection est réprimée par les Britanniques qui capturent le Cheikh Mahmoud et l'envoient en exil. Les Britanniques étouffent ainsi toute velléité nationale kurde dans la région dont ils s'apprêtent à prendre le contrôle.

C'est finalement au nom de leurs propres ambitions coloniales que les Britanniques et les Français opèreront la reconfiguration géopolitique du Moyen-Orient lors des remaniements de la Première guerre mondiale. Dès l'année 1916, anticipant le démantèlement de l'Empire ottoman, ils préparent secrètement le partage des terres dont ils s'apprêtent à hériter. Ils signent l'accord de Sykes-Picot, en vertu duquel la région du Croissant fertile⁸ sera divisée en zones d'influence entre les deux puissances. Les territoires correspondant à l'Irak et à la Palestine reviendront au Royaume-Uni, et ceux correspondant au Liban et à la Syrie reviendront à la France. Le peuple kurde s'apprête à se retrouver une nouvelle fois divisé, cette fois entre les territoires d'Irak, d'Iran, de Syrie et de Turquie⁹.

⁶ La Déclaration Balfour de 1917 est une lettre ouverte publiée le 2 novembre 1917 par Arthur James Balfour, ministre britannique des Affaires étrangères, par laquelle le Royaume-Uni se déclare en faveur de l'établissement en Palestine d'un foyer national pour le peuple juif.

⁷ Le Cheikh Mahmoud avait combattu les forces britanniques aux côtés de certaines tribus arabes à Bassora en 1915 quand il était en bons termes avec le Sultan ottoman au tout début

⁸ Croissant fertile est un terme géographique désignant le bassin de Tigre et de l'Euphrate et la partie littorale du Levant.

⁹ Voir carte n° 4. Annexe 1

Après la Première guerre mondiale, afin de faire accepter aux peuples de la région les termes de cet accord et d'éviter qu'il ne soit rejeté comme une forme de néo-colonialisme, les Français et les Britanniques imaginent un nouveau système adapté à la situation d'après-guerre: il s'agit du régime du mandat, en vertu duquel la Société des Nations, récemment créée, mandaterait les États colonisateurs, la France et l'Angleterre, pour administrer les pays issus de l'éclatement de l'Empire ottoman jusqu'à ce qu'ils soient en mesure de s'autogouverner.

C'est l'orientation que prennent les négociations lors de la conférence de San Remo, qui rassemble les vainqueurs de la guerre en avril 1920, en préparation du traité de Sèvres. Les deux Alliés obtiennent l'accord des États participant à cette conférence sur le partage des provinces ottomanes comme sur le système de mandat. Ainsi, le 25 avril 1920, la Société des Nations place les Vilayets de Bagdad et de Bassora, rassemblés dans ce qui serait désormais l'État de l'Irak, sous mandat britannique. La Palestine est également mise sous mandat britannique, et la Syrie et le Liban sous mandat français.

Le sort du Vilayet de Mossoul reste en suspens. En vertu de l'accord de Sykes-Picot, il aurait dû revenir à la France, mais après la découverte de gisements pétroliers dans ce Vilayet intervenue entretemps, les enjeux en deviennent trop importants pour parvenir à une décision définitive. Les Britanniques, les Arabes, les Français, les Turcs et, bien sûr, les Kurdes originaires de la région, souhaitent tous en prendre le contrôle. Les Anglais négocient avec les Français, qui finissent par le leur céder en échange d'arrangements garantissant leurs intérêts pétroliers dans la région¹⁰, mais le Vilayet n'est pas intégré au mandat britannique et son avenir politique reste suspendu. Nous voyons que, déjà, les enjeux pétroliers s'inscrivent au cœur du tableau géopolitique de la région.

Quelques mois plus tard, en août 1920, les vainqueurs de la guerre imposent leurs décisions à la Turquie dans le cadre du Traité de Sèvres. Alors que les décisions prises à San Remo ne contenaient aucune disposition pour protéger les intérêts kurdes, ce traité de paix promet aux Kurdes leur propre État sur les terres du Vilayet de

¹⁰ CHARIF (A), La question kurde en Irak, 4^{ème} éd., Bureau central de la publication de l'Union Patriotique du Kurdistan, 2004. p, 3.

Mossoul¹¹, à condition qu'ils prouvent, dans un délai d'un an après la signature de ce traité, leur capacité à se gouverner par eux-mêmes¹².

Les Britanniques désignent un gouverneur dans chaque gouvernorat irakien, sous la direction du Haut-commissaire britannique à Bagdad. Ce nouveau modèle de colonialisme déclenche une vague de résistance populaire, devant laquelle les Britanniques mettent rapidement en place un gouvernement national composé de ministres irakiens et présidé par Abdel-Rahman Al-Naqib, où chaque ministre serait assisté d'un conseiller britannique qui détiendrait le pouvoir effectif¹³.

Face aux contestations que provoque ce gouvernement de parade ne représentant d'évidence pas un réel transfert du pouvoir aux Irakiens, et pour ne pas compromettre ses ambitions en Irak, la Grande-Bretagne met en place un régime monarchique. Là encore, elle met à la tête de l'État l'un de ses hommes : le 23 août

¹¹ Voir carte n° 5. Annexe 1.

¹² Voici le texte des articles concernant le Kurdistan :

« Article 62 :

Une commission siégeant à Constantinople, et composée de trois membres respectivement nommés par les Gouvernements britannique, français et italien, préparera, dans les six mois à dater de la mise en vigueur du présent Traité, l'autonomie locale pour les régions, où domine l'élément kurde, situées à l'Est de l'Euphrate, au Sud de la frontière méridionale de l'Arménie, telle qu'elle pourra être déterminée ultérieurement, et au Nord de la frontière de la Turquie avec la Syrie et la Mésopotamie, conformément à la description donnée à l'article 27, II (2 et 3). A défaut d'accord unanime sur quelque question, celle-ci sera référée par les membres de la Commission à leur Gouvernements respectifs. Ce plan devra comporter des garanties complètes pour la protection des Assyro-Chaldéens et autres minorités ethniques ou religieuses dans l'intérieur de ces régions et, dans ce but, une commission comprenant des représentants britannique, français, italien, persan et kurde visitera les lieux pour examiner et décider quelles rectifications, s'il y a lieu, devraient être faites à la frontière de la Turquie là où, en vertu des dispositions du présent Traité, cette frontière coïncide avec celle de la Perse.

Article 63 :

Le Gouvernement ottoman s'engage, dès à présent, à accepter et à exécuter les décisions de l'une et de l'autre commission prévues à l'article 62, dans les trois mois de la notification qui lui en sera faite.

Article 64 :

Si, dans le délai d'un an à dater de la mise en vigueur du présent traité, la population kurde, dans les régions visées à l'article 62, s'adresse au Conseil de la Société des Nations en démontrant qu'une majorité de la population dans ces régions désire être indépendante de la Turquie et si le Conseil estime alors que cette population est capable de cette indépendance et s'il recommande de lui accorder, la Turquie s'engage, dès à présent, à se conformer à cette recommandation et à renoncer à tous droits et titres sur ces régions.

Les détails de cette renonciation seront l'objet d'une convention spéciale entre les principales Puissances alliées et la Turquie.

Si ladite renonciation a lieu et lorsqu'elle aura lieu, aucune objection ne sera élevée par les Principales Puissances alliées à l'encontre de l'adhésion volontaire à cet État kurde indépendant, des kurdes habitant la partie du Kurdistan comprise jusqu'à présent dans le Vilayet de Mossoul».

Traité de Sèvres, disponible dans le *Nouveau Recueil Général des Traités*, Leipzig 1924, Tome XII, 3^e série, pp. 664-679.

¹³ KAZEM, S., KHDEIR, A. et ABDUL-RAZAQ, Ch., *Le régime constitutionnel en Irak.*, Université de Bagdad, 1980-1981, p. 5.

1921, l'émir Fayçal ben Sharif Hussein, ex-prince de Syrie chassé par les forces françaises, est nommé par les Britanniques roi de l'Irak¹⁴. En échange de cette nomination, il conclut avec le Haut-commissaire britannique de l'Irak un accord officieux selon lequel aucune de ses décisions ne sera ratifiée sans l'aval de ce dernier.

Dès 1922, le nouveau gouvernement irakien signe alors avec le Royaume-Uni un traité définissant les relations entre les deux États pour une durée de vingt ans, dans lequel le gouvernement irakien s'engage à doter le pays d'une Constitution garantissant les droits de l'ensemble de la population de l'Irak¹⁵. La même année, une Assemblée constituante de cent membres élus est formée à la suite d'élections législatives organisées sous le contrôle des Britanniques. Après de longues négociations, l'Assemblée ratifie le Traité irako-britannique – à certaines conditions et en réduisant sa durée de vingt ans à quatre ans. Elle vote également une loi électorale permettant au peuple irakien d'élire ses représentants et définissant les conditions de candidature et de vote.

Le 21 mars 1925, l'Assemblée adopte la première Constitution de l'Irak, nommée Loi Fondamentale irakienne, rédigée sur la base d'un projet proposé par les Britanniques pour garantir leurs intérêts en Irak¹⁶. Cette Loi confirme le régime de monarchie constitutionnelle¹⁷ pour l'Irak ; elle prévoit la nomination des membres du Sénat par le roi conformément au projet britannique¹⁸, mais, contrairement à ce dernier, elle prévoit la responsabilité du Conseil des ministres devant la Chambre des députés¹⁹ et non devant le roi.

Sans mentionner expressément les différentes composantes ethniques et religieuses de l'Irak, la Loi Fondamentale prévoit l'égalité des Irakiens devant la loi indépendamment de leur ethnie, de leur religion ou de leur langue²⁰ ainsi que l'établissement d'un système électoral garantissant la représentation égale de toutes les

¹⁴ Les Britanniques voulaient également récompenser d'efforts consentis par cette famille dans la lutte contre les Ottomans durant la guerre et l'utiliser en tant que couverture pour gouverner l'Irak.

¹⁵ Article 3 du Traité irako-britannique de 1922

¹⁶ La Loi Fondamentale irakienne est disponible sur le site Internet officiel du pouvoir judiciaire irakien <http://www.iraqja.iq/view.86/>.

¹⁷ Art. 2 de la Loi Fondamentale irakienne de 1925: « *l'Irak est un État souverain, indépendant et libre, son territoire est indivisible, et ne fait pas l'objet d'une concession d'une partie de ce territoire, son (mode de) gouvernement est une monarchie héréditaire, et sa forme est parlementaire* ».

¹⁸ Art. 31 de la Loi Fondamentale irakienne de 1925

¹⁹ Art. 66 de la Loi Fondamentale irakienne 1925

²⁰ Art. 6 de la loi Fondamentale irakienne de 1925

minorités. Elle désigne l'arabe en tant que langue officielle²¹ et ne fait pas mention du kurde, pourtant deuxième langue du pays. Elle prévoit cependant le droit des différentes communautés à créer des écoles pour l'enseignement de leur propre langue²².

Parallèlement à cette évolution de l'Irak, le sort du territoire de Mossoul, alors sous l'administration *de facto* du Royaume-Uni, est pris dans de nouveaux rapports de force entre, d'un côté, les Irakiens soutenus par les Britanniques, et de l'autre, les Turcs, redevenus influents.

En effet, après avoir reconquis une partie des territoires perdus par l'Empire ottoman, notamment l'intégralité de l'Anatolie, et formé un État²³ sous l'impulsion de leur nouveau chef nationaliste Mustafa Kemal Atatürk, les Turcs, ainsi renforcés, imposent une renégociation en leur faveur des termes du Traité de Sèvres. Ce dernier est remplacé le 24 juillet 1923 par le Traité de Lausanne²⁴, qui abandonne la promesse d'un État Kurde contenue dans le Traité de Sèvres. Le traitement des Kurdes y est réduit à une garantie de respecter les droits culturels et religieux des minorités²⁵, et le sort du Vilayet de Mossoul n'y est toujours pas tranché, mais semble être d'office

²¹ Art. 17 de la Loi Fondamentale irakienne de 1925

²² Art. 16 de la Loi Fondamentale irakienne de 1925

²³ La République de Turquie sera formellement proclamée le 29 octobre 1923 par Moustafa Kemal Atatürk.

²⁴ Voir carte n° 6. Annexe 1

²⁵ « Article 38 : Le Gouvernement turc s'engage à accorder à tous les habitants de la Turquie pleine et entière protection de leur vie et de leur liberté, sans distinction de naissance, de nationalité, de langue, de race ou de religion.

Tous les habitants de la Turquie auront droit au libre exercice, tant public que privé, de toute foi, religion ou croyance dont la pratique ne sera pas incompatible avec l'ordre public et les bonnes mœurs.

Les minorités non-musulmanes jouiront pleinement de la liberté de circulation et d'émigrations sous réserve des mesures s'appliquant, sur la totalité ou sur une partie du territoire, à tous les ressortissants turcs, et qui seraient prises par le Gouvernement turc pour la défense nationale ou pour le maintien de l'ordre public.

Article 39 : Les ressortissants turcs appartenant aux minorités non-musulmanes jouiront des mêmes droits civils et politiques que les musulmans.

Tous les habitants de la Turquie, sans distinction de religion, seront égaux devant la loi.

La différence de religion, de croyance ou de confession ne devra nuire à aucun ressortissant turc en ce qui concerne la jouissance des droits civiques et politiques, notamment pour l'admission aux emplois publics, fonctions et honneurs ou l'exercice des différentes professions et industries.

Il ne sera édicté aucune restriction contre le libre usage par tout ressortissant turc d'une langue quelconque, soit dans les relations privées ou de commerce, soit en matière de religion, de presse ou de publications de toute nature, soit dans les réunions publiques.

Nonobstant

placé entre la Turquie et l'Irak par les dispositions concernant les frontières entre les deux États²⁶. Ce traité représente donc un important recul de la cause kurde, qui disparaît du droit international²⁷.

Face à cette résurgence de la Turquie, les ambitions irako-britanniques à l'égard du Vilayet de Mossoul se font de plus en plus précises. Le roi Fayçal, craignant la domination de l'Irak par la population chiite au détriment de la minorité arabe sunnite, souhaite intégrer ce Vilayet à majorité sunnite, afin d'assurer un meilleur équilibre religieux de la population irakienne. D'autre part, les Britanniques tiennent à se réserver les intérêts économiques de ce Vilayet, qui comprend le territoire de Kirkouk, particulièrement riche en pétrole. Ils bénéficient du soutien de la Société des Nations, toujours protectrice des intérêts des États coloniaux qui l'ont créée. Toutes ces parties travaillent ensemble à l'annexion du Vilayet de Mossoul au reste de l'Irak arabe²⁸.

Les Turcs, eux, considèrent que leur souveraineté sur la région n'a pas lieu d'être remise en cause, et revendiquent le rattachement de l'intégralité du Vilayet de Mossoul à la Turquie. Conformément aux termes du Traité de Lausanne, ce conflit est porté devant la SDN, et nous assistons alors à l'« Affaire de Mossoul ».

La SDN délègue sur place une commission d'enquête internationale²⁹, dont le rapport conclut que la majorité de la population de ce Vilayet, d'appartenance kurde, souhaite un État kurde indépendant : *« Les Kurdes forment la majorité de la population. Ils ne sont ni Turcs, ni Arabes. (...) S'il fallait tirer une conclusion de l'argument ethnique, elle conduirait à préconiser la création d'un État kurde indépendant, les Kurdes formant les cinq-huitièmes de la population. Si toutefois une*

²⁶ Article 3-2 du Traité de Lausanne : *« La frontière entre la Turquie et l'Irak sera déterminée à l'amiable entre la Turquie et la Grande-Bretagne dans un délai de neuf mois. A défaut d'accord entre les deux gouvernements dans le délai prévu, le litige sera porté devant le Conseil de la Société des Nations. Les deux gouvernements turc et britannique s'engagent réciproquement à ce que, en attendant la décision à prendre au sujet de la frontière, il ne sera procédé à aucun mouvement militaire ou autre, de nature à apporter un changement quelconque dans l'état actuel des territoires dont le sort définitif dépendra de cette décision ».*

²⁷ AI-METWALY M., *Les Kurdes d'Irak depuis la Première guerre mondiale en 1914 jusqu'à la chute de la monarchie en Irak en 1958, Beyrouth, Al-Dar AL-Arabiyyeh Lil-Maassouat, 2001*, p.115.

²⁸ Dès décembre 1922, le gouvernement britannique et le gouvernement irakien nouvellement formé adressent à la SDN une déclaration commune dans laquelle ils présentent comme un fait acquis l'appartenance du Vilayet de Mossoul à l'Irak, tout en reconnaissant aux Kurdes de ce Vilayet une large autonomie. Ces dispositions, qui, en tout état de cause, ne seront finalement pas appliquées, représentent une première dégradation du traitement réservé aux Kurdes par rapport aux promesses du Traité de Sèvres.

²⁹ VANLY I., *Le Kurdistan d'Irak entité nationale – Étude de la Révolution de 1961*, Neuchâtel, La Baconnière, 1970, p. 62.

telle solution était envisagée, les Yézidis, de race très semblable, et les Turcs, dont l'assimilation par l'élément kurde serait aisée, devraient être compris dans l'évaluation du nombre des Kurdes qui formeraient alors les sept huitièmes de la population ».

En dépit de ce constat, invoquant des considérations d'ordre économique, la Commission d'enquête recommande le rattachement du Vilayet de Mossoul à l'Irak, à condition que ce dernier reste sous mandat britannique pour une période de 25 ans³⁰ et que soient respectée l'autonomie culturelle et administrative des Kurdes³¹.

Ainsi, le 16 septembre 1925, sur déclaration de la SDN, est formé l'Irak selon ses frontières actuelles, et l'ambition kurde d'un État indépendant est totalement écartée.

La Turquie ne ratifiera cette décision que le 18 juillet 1926, après avoir négocié auprès des Britanniques 10% des réserves de pétrole de Mossoul pendant vingt-cinq ans – ce qui tend à prouver que l'affaire de Mossoul n'était qu'un affrontement autour des intérêts pétroliers³², au mépris des intérêts kurdes³³.

Dans les années qui suivent leur intégration à l'Irak, malgré les conditions émises par la SDN, les Kurdes voient effectivement leurs droits ignorés, et la frustration de leur conscience nationale grandit. Malgré cette colère qui couve, une stabilité relative est établie dans le pays. Le conflit de frontières entre l'Irak et la Turquie est définitivement réglé ; des partis politiques, des associations et des organes de presse commencent à émerger.

Face à cette évolution, les Britanniques, en vertu d'un traité signé en juin 1930 à l'échéance du précédent Traité irako-britannique, se prononcent en faveur de l'émancipation de l'Irak, tout en s'assurant d'y préserver leurs propres intérêts

³⁰ L'Irak ne restera finalement sous mandat britannique que jusqu'en 1932.

³¹ « Il devrait être tenu compte des vœux émis par les Kurdes qui demandent que des fonctionnaires de race kurde soient désignés pour l'administration de leur pays, pour l'exercice de la justice, et pour l'instruction dans les écoles, et que la langue kurde soit la langue officielle de tous ces services. » SDN, *Question de la frontière entre la Turquie et l'Irak*. Rapport présenté au Conseil par la Commission constituée en vertu de la résolution du 30 septembre 1924, C. 400. M. 147 VII, 1925, p. 84.

³² AZIZ, L., *Les droits politiques des kurdes dans les pays où s'étend le Kurdistan*, Sulaymanieh, Hamdi, 2007. pp. 140-141.

³³ Le Traité de Lausanne et l'affaire de Mossoul entérinèrent la victoire diplomatique des Anglais. Pour atteindre leur objectif, les Anglais donnèrent des actions d'I.P.C (Irak Pétrole Compagnie) à la France et à la Turquie. Et les grands perdants furent les kurdes qui n'obtinrent rien.

militaires et pétroliers. Ce traité ne fait aucune référence aux droits des Kurdes, qui se lancent alors dans une nouvelle révolte. Le Cheikh Mahmoud, revenu de son exil, revendique « *un Kurdistan de Zakho à Khânaqin sous mandat Britannique ainsi que la fin de l'administration irakienne sur le Kurdistan* »³⁴, mais il sera de nouveau arrêté en 1931. La résistance kurde continue sous la direction du Cheikh Ahmed Barzani, chef de la Tribu Barzani³⁵, mais elle sera réprimée dans Le sang par l'intervention de la *Royal Air Force* en 1932, juste à temps pour permettre la candidature de l'Irak à la SDN telle que prévue par le Traité de 1930.

Le 3 octobre 1932, la SDN reconnaît la souveraineté de l'Irak, sous condition d'engagements clairs en faveur des droits des minorités ethniques et religieuses, en réponse à quoi l'Irak réitère les garanties contenues dans la Loi Fondamentale de 1925. L'Irak, désormais indépendant, demeure sous le régime de la monarchie constitutionnelle.

Les décennies qui suivent sont marquées par la spoliation des Kurdes et le non-respect de leurs droits. Au nom d'une réforme agraire comprenant un important projet d'irrigation, le gouvernement irakien confisque aux Kurdes des terres leur appartenant. Par ailleurs, dans le cadre d'une campagne d'arabisation lancée en 1930, le gouvernement irakien installe des travailleurs arabes sur les zones pétrolières kurdes, transformant ainsi la réalité démographique de ces territoires. Ce non-respect des droits et des intérêts des Kurdes constitue une violation flagrante des engagements ayant conditionné la création même de l'État irakien souverain.

Une nouvelle vague de révoltes soulève le peuple kurde d'Irak en 1943, sous la direction de Mustafa Barzani³⁶, le jeune frère d'Ahmed Barzani. Les revendications se concentrent sur le respect des droits nationaux des Kurdes, leur participation à l'administration de l'État irakien, et l'autonomie de la région du Kurdistan³⁷. Soutenu

³⁴ BARZANI, S., *Le Kurdistan d'Irak 1918-2008*, Paris, L'Harmattan, 2009, p. 20.

³⁵ Les cheikhs de la région de Barzan commencèrent à jouer un rôle politique lors de la révolte du cheikh Abdul-Salam II, frère du Cheikh Ahmed, en 1913. Ce cheikh fut condamné à la peine de mort et exécuté en 1914. KUTSCHERA, Ch., *Le mouvement national kurde*, Paris, Flammarion, 1979, p. 113.

³⁶ Mustafa Barzani (1903-1979) est le père de Massoud Barzani, président actuel du Kurdistan d'Irak.

³⁷ Mustafa Barzani inclut les territoires suivants dans ses revendications : « *La formation du Vilayet du Kurdistan composé des gouvernorats de Kirkouk, Sulaymaniyeh, Erbil, des districts de Zakho, Amdia, Duhok, Akra, Shikan, Sendjar du gouvernorat de Mossoul, et des districts de Khânaqin et Mandili du gouvernorat de Diyala* ». AMIN, A., « Kirkouk entre les kurdes et les gouvernements irakiens successifs. Chronologie du problème », disponible sur : www.kawanakurd.com, consulté le 9 janvier 2013.

par plusieurs tribus kurdes et par des officiers kurdes de l'armée irakienne, et bénéficiant de l'affaiblissement des Britanniques engagés dans la Deuxième guerre mondiale, le mouvement prend une ampleur nationale. Après avoir, au début de l'année 1944, accepté d'engager des négociations qui n'aboutiront à aucun accord, le gouvernement irakien, avec l'appui de l'armée britannique, réprime les révoltes par la force. En octobre 1945, les acteurs du mouvement, suivis par de nombreuses familles kurdes, émigrent vers le Kurdistan d'Iran où, sous l'impulsion de l'Union Soviétique, ils contribueront à la création de la République kurde de Mahabad³⁸ en 1946.

Le 14 juillet 1958, le Général Abdul-Karim Qasim, à la tête d'un groupe d'Officiers Libres comprenant des officiers arabes et quelques officiers kurdes³⁹, renverse la monarchie lors d'un coup d'État. Le roi Fayçal II est assassiné et le Général Qasim déclare la République Irakienne.

La Constitution provisoire, proclamée dès le 27 juillet 1958⁴⁰, dispose :

« Article 1 : L'État irakien est une République indépendante et souveraine.

Article 2 : L'État irakien fait partie intégrante de la nation arabe.

Article 3 : L'entité irakienne est fondée sur la coopération entre tous citoyens, sur le respect de leurs droits et la protection de leurs libertés. Les Arabes et les Kurdes sont associés dans cette patrie. La Constitution reconnaît leurs droits nationaux à l'intérieur de l'unité irakienne».

Ainsi, la Constitution garantit les droits nationaux des Kurdes et, pour la première fois dans l'histoire de l'Irak et dans celle du Kurdistan, reconnaît la cohabitation des Arabes et des Kurdes dans un pays uni⁴¹. Le coup d'État rencontre un accueil favorable de la part de la population en général, et du peuple kurde en particulier.

³⁸ La République de Mahabad, présidée par Qazi Mohamad, ne dura qu'onze mois, du 22 janvier au 15 décembre 1946. L'URSS cessa de soutenir la République de Mahabad en raison de promesses faites par le Shah d'Iran à Staline de concéder des prérogatives pétrolières à l'URSS. Pour plus d'informations, voir : EAGLETON, W., *La République kurde de 1946*, Paris, Complexe, 1991.

³⁹ HUSSEIN, A.-K., « La révolution du 14 juillet et la question kurde. Le chef Abdul-Karim et sa position vis-à-vis des Kurdes », disponible sur : www.albayyna-new.com/pdf.php?id=2936, consulté le 13 avril 2013.

⁴⁰ Le texte de cette Constitution est disponible sur le site internet officiel du pouvoir judiciaire irakien, <http://www.iraqja.iq/view.85/>.

⁴¹ BARZANI, M., *Barzani et le mouvement de libération kurde 1961-1975*. Vol. 3, Erbil, Aras, 2002, p. 21.

Pour garantir une représentation égale au sommet de l'État, le Conseil de la souveraineté pour la présidence de la République irakienne, équivalent d'un Conseil de la présidence, est composé d'un Arabe chiite, d'un Arabe sunnite et d'un Kurde. Cette organisation préfigure déjà l'Irak fédéral d'aujourd'hui. L'égalité arabo-kurde qu'elle affirme dénote la volonté politique des nouveaux dirigeants de s'orienter vers une véritable solution de la question kurde. Qasim invite le leader emblématique de la cause kurde Mustafa Barzani, exilé en Union Soviétique après la chute de la République de Mahabad, à revenir en Irak.

Mais la période de paix et de fraternité ne dure pas. Des tensions apparaissent, en particulier après l'entrée en vigueur de la Loi n° 30 de 1958 qui, au prétexte de réformes agraires, dépossède des Kurdes de leurs terres pour les réattribuer à des Arabes, poursuivant ainsi la transformation démographique commencée dans les années 30 dans la région du Kurdistan. Le Général Qasim revient sur des promesses faites en réponse aux revendications d'autonomie des Kurdes, et les relations entre les deux parties se dégradent⁴².

En septembre 1961, le mouvement national kurde connaît un nouvel épisode, connu sous le nom de « Révolution de septembre »⁴³. Le Parti Démocratique du Kurdistan (PDK), principal parti politique kurde, fondé par Barzani en 1946⁴⁴, lance une nouvelle révolte pour revendiquer les droits politiques et culturels des Kurdes. Les affrontements entre l'armée irakienne et les Peshmergas⁴⁵, mobilisés autour de Mustafa Barzani, dureront jusqu'en 1970.

⁴² DORIN, B., *Les Kurdes, Destin héroïque, destin tragique*, Paris, Ligne de Repères, 2005, p. 53.

⁴³ Concernant la Révolution de septembre, voir BARZANI, M., *Barzani et le mouvement de libération kurde*, 3 volumes, 1961- 1975, Erbil, Aras, 2002.

⁴⁴ Reconnu officiellement par l'État irakien en 1960. Actuellement, le PDK est au sein du pouvoir au Kurdistan d'Irak avec l'UPK, Union Patriotique du Kurdistan, parti créé par des dissidents du PDK en 1976.

⁴⁵ Les Peshmergas sont des combattants kurdes dont le nom signifie originellement « combattant qui va au-devant de la mort ». Ils constituaient initialement l'armée révolutionnaire du Kurdistan d'Irak, plus tard reconnue en tant que garde régionale. Après la chute de la République de Mahabad en 1946, ils ont effectué une grande marche du Kurdistan vers la Russie avec le Général Barzani. Les Peshmergas sont grandement respectés par tous les Kurdes pour les immenses sacrifices qu'ils ont faits pour la cause kurde.

Le 8 février 1963, profitant de l'affaiblissement du régime de Qasim, un groupe de nationalistes arabes, dirigés par Abdul-Salam Aref, prennent le pouvoir lors d'un nouveau coup d'État planifié par le parti Baas⁴⁶, au cours duquel Qasim est assassiné.

Pour s'assurer du soutien des Kurdes, le nouveau groupe au pouvoir intègre la reconnaissance des droits nationaux kurdes dans la nouvelle Constitution provisoire⁴⁷, mise en place le 29 avril de la même année. L'article 19 dispose que les Irakiens sont égaux devant la loi, sans discrimination de sexe, de race, de langue ou de religion. Le même article stipule que les citoyens, y compris les Arabes et les Kurdes, sont tenus de coopérer pour préserver la patrie. L'article 3 prévoit que l'arabe est la langue officielle de l'État⁴⁸, sans préciser si les minorités ont le droit d'enseigner leurs propres langues. Dans la pratique cependant, les droits des Kurdes seront largement bafoués.

Le 11 novembre de la même année, les baassistes sont chassés du pouvoir par le Colonel Abdul-Salam Aref, qui devient président de la République irakienne. Tous ces coups d'État traduisent une prévalence des ambitions partisans sur la notion de patrie, sans doute bien faible en raison de la façon dont l'État irakien est né de l'agglomération artificielle de différentes nations.

Durant toute cette période d'instabilité, les Kurdes poursuivent leur mouvement insurrectionnel engagé en 1961. Les affrontements et les négociations finissent par aboutir, en 1966, à un engagement en faveur d'une relative décentralisation administrative, qui ne sera jamais tenu et disparaîtra avec le changement de régime qui, deux ans plus tard, ébranle à nouveau la scène politique irakienne.

Le 17 juillet 1968, cinq ans après avoir été chassés de Bagdad, les baassistes reprennent le pouvoir lors d'un coup d'État dirigé par Ahmad-Hassan Al-Baker ; ils le garderont pendant les trente-cinq années suivantes, jusqu'à la chute de Saddam Hussein.

⁴⁶ Le parti Baas (ou Ba'ath, ou Ba'as, ou Parti Baas arabe socialiste) fut créé en 1947 à Damas dans le but d'unifier les différents États arabes en une seule et grande nation. Le terme arabe « Baas » signifie « résurrection » ou « renaissance ». Après de nombreux événements (dont la scission du parti en deux branches et l'exil de ses fondateurs), le Baas arrive au pouvoir en Syrie de 1963 à 1966, puis de 1970 à nos jours), ainsi qu'en Irak en 1963 pour une courte période puis de 1968 à 2003. Cependant, les deux branches de Baas se sont largement éloignées de l'idéologie originelle du parti.

⁴⁷ Le texte de cette Constitution est disponible sur le site Internet officiel du pouvoir judiciaire irakien, <http://www.iraqja.iq/view.83/>.

⁴⁸ Art. 3 de la Constitution provisoire de 1963

Le nouveau gouvernement s'établit d'emblée sur les bases d'un régime autoritaire. Une nouvelle Constitution provisoire est adoptée le 21 septembre 1968, qui concentre tous les pouvoirs aux mains d'une instance unique, appelée Conseil du commandement de la révolution. Le chef du Conseil du commandement de la révolution et président de la République irakienne est Ahmad-Hassan Al-Baker. Saddam Hussein est alors nommé au poste de vice-président de la République, où il est en charge du règlement des conflits avec les Kurdes qui, toujours sous la direction de Mustafa Barzani, poursuivent leur insurrection.

Au plan constitutionnel, le traitement de cette question continue de faire l'objet des mêmes grandes dispositions de principe déjà présentes dans les Constitutions précédentes sans avoir jamais été véritablement appliquées. Ainsi, l'article 21 dispose :

« Les Irakiens sont égaux en droits et en devoirs devant la loi, sans discrimination fondée sur le sexe, la race, la langue ou la religion, et coopèrent pour maintenir l'unité de la nation, y compris les Arabes et les Kurdes ; cette présente Constitution leur reconnaît leurs droits nationaux au sein de l'unité irakienne. »⁴⁹.

Au plan politique, après des opérations militaires non concluantes, les baassistes semblent rapidement s'orienter vers une attitude plus favorable aux revendications des Kurdes. Ainsi, des mesures sont prises en leur faveur, telles que l'enseignement de la langue kurde dans les écoles du Kurdistan, la création d'une université publique à Sulaymaniyeh en 1969, et l'autorisation officielle du PDK en tant que parti politique⁵⁰.

Cette attitude contribue à créer un climat de dialogue et de plus grande confiance, qui mène à la signature, le 11 mars 1970, après neuf ans d'affrontements, d'un accord marquant l'arrêt des opérations militaires dans la région du Kurdistan et concédant aux Kurdes une autonomie locale, sauf dans les domaines militaire et des relations étrangères. L'accord d'autonomie de 1970 contient principalement les points suivants :

1. Les droits nationaux des Kurdes sont respectés

⁴⁹ Le texte de cette Constitution est disponible sur le site internet officiel du pouvoir judiciaire irakien, <http://www.iraqja.iq/view.82/>.

⁵⁰ BARZANI, S., *La question du Kurdistan d'Irak 1991- 2005*, Thèse de doctorat, science politique, sous la direction de Charles ZORGBIBE, Université de Paris I, 2006, p. 80.

2. La nation kurde est reconnue en tant que l'une des deux principales nations de l'Irak, avec la nation arabe.
3. Le kurde et l'arabe sont les deux langues officielles de la région kurde.
4. Les Kurdes participeront à l'administration du pays. Les districts à majorité kurde seront administrés par des fonctionnaires d'origine kurde.
5. Des amendements seront adoptés pour plusieurs lois lésant les Kurdes, notamment la Loi sur la réforme agraire.
6. Au terme d'une période transitoire de quatre ans, devant échoir le 11 mars 1974, devra être adoptée une Loi sur l'autonomie de la région du Kurdistan, définissant les modalités de mise en place de l'autonomie de la région kurde. La question des frontières de la région, alors non réglée est renvoyée à cette loi.

L'accord prévoit que les trois premiers de ces points soient intégrés à la Constitution. La nouvelle Constitution provisoire adoptée le 16 juillet 1970⁵¹ disposera :

« Article 5 :

A- L'Irak fait partie de la nation arabe.

B- Le peuple irakien est composé de deux principales nations, la nation arabe et la nation kurde. Cette Constitution reconnaît les droits nationaux du peuple kurde et les droits légitimes de toutes les minorités à l'intérieur de l'unité irakienne ».

« Article 7 :

A- L'arabe est la langue officielle (de l'État irakien).

B- La langue kurde sera une langue officielle aux côtés de la langue arabe dans la région kurde ».

Cependant, la réalité des choses démontrera que cette politique de tolérance et de promesses correspond sans doute de la part du parti Baas à une manœuvre pour mettre fin à la guerre civile dans l'intérêt de son régime affaibli, plutôt qu'à une réelle volonté d'accéder aux revendications des Kurdes. En effet, après une courte amélioration, le traitement qui leur est réservé par Bagdad se détériore à nouveau, et les acteurs du mouvement nationaliste – fonctionnaires, combattants, partis politiques – sont contraints de se replier au Kurdistan. C'est dans ce contexte déjà incertain que, le 11 mars 1974, le gouvernement de Bagdad promulgue unilatéralement une Loi sur

⁵¹ Le texte de cette Constitution est disponible sur le site internet officiel du pouvoir judiciaire irakien, <http://www.iraqia.iq/view.81/>.

l'autonomie de la région du Kurdistan. Si le calendrier correspond bien aux termes de l'accord de 1970, le contenu de la Loi, en revanche, est loin de satisfaire les Kurdes. Leur région est réduite à trois gouvernorats, au mépris de la réalité démographique ; leurs compétences au sein de l'État sont diminuées, et leurs institutions cantonnées à un rôle fantoche.

Les Kurdes s'insurgent contre cette manœuvre, et l'Irak entre dans une nouvelle guerre civile qui se soldera un an plus tard par l'échec des Kurdes. En effet, initialement soutenus par le Shah d'Iran, ils deviennent les instruments des enjeux territoriaux qui opposent ce dernier au régime de Bagdad – et, aux delà de ces deux États, les Américains aux Soviétiques. Ils perdent ainsi le soutien de l'Iran à la suite de l'Accord d'Alger : en vertu de cet accord, signé le 6 mars 1975 par les gouvernements irakien et iranien à l'instigation des États-Unis, l'Irak concède une partie de ses frontières à l'Iran⁵², en échange de quoi l'Iran retire son soutien à la révolution kurde, et coopère avec le gouvernement de Bagdad pour y mettre fin.

Cet échec du mouvement kurde marque le début de près de deux décennies d'oppressions et de massacres parmi les pires subis par le peuple kurde dans son histoire.

En effet, devenu président de l'Irak en 1979, Saddam Hussein en fera rapidement une dictature pratiquant une politique de « purification ethnique », de génocide et de terre brûlée à l'égard des chiites, des Kurdes, et d'autres minorités. Parmi les plus tragiques de ces épisodes figureront la déportation et l'extermination, en 1983, de 8 000 civils de la tribu des Barzani, l'attaque à l'arme chimique de la ville kurde de Halabja causant plus de 5 000 morts et 10 000 blessés en 1988, ainsi que l'opération connue sous le nom d'*Al-Anfal*⁵³, en 1987 et 1988, lors de laquelle plus de 4 000 villages kurdes seront détruits et plus de 180 000⁵⁴ civils exterminés⁵⁵.

⁵² En vertu de l'accord d'Alger, l'Irak s'engage à céder la moitié du Chatt-el-Arab et à ne plus revendiquer sa souveraineté sur des régions arabophones du Sud-Ouest de l'Iran situées de l'autre côté de ce fleuve, regroupées sous le nom d'« Arabistan » et en contrepartie l'Iran s'engage à cesser son soutien au mouvement kurde en Irak,

⁵³ *Al-Anfal* est le nom d'un verset du Coran qui organise la distribution, entre les musulmans, du butin de guerre pris aux mécréants.

⁵⁴ Les estimations vont de 180 000 à 250 000. CAZEAU, B. ; BRIDEY, J.-J. ; LELLOUCHE, P. ; BLEIN, Y. ; LAURENT, P. ; KOUCHNER, B. ; CAMBADELIS, J.-C., « Le Kurdistan d'Irak : une région martyrisée qu'il faut soutenir », *Le Monde*, 15 mars 2013.

⁵⁵ Après la chute de Saddam Hussein furent découverts, dans le Sud de l'Irak, plusieurs charniers contenant des dépouilles appartenant vraisemblablement à des civils kurdes massacrés sous l'ancien régime irakien.

Après le renversement du Shah d'Iran en 1979, l'Iran ne bénéficie plus du soutien des États-Unis, qui considèrent le nouveau régime islamiste comme une menace pour la stabilité du Moyen-Orient. La révolution iranienne bouleverse ainsi l'équilibre politique de la région, et c'est avec l'appui du gouvernement américain qu'en 1980, l'Irak lance une attaque armée contre l'Iran, déclenchant la première de trois guerres appelées « guerres du Golfe » qui, toutes, impliqueront l'Irak. Les motifs officiels de cette attaque portent sur le règlement des conflits frontaliers. Les objectifs politiques dissimulés touchent à la crainte de voir l'influence du gouvernement iranien chiite se développer dans la région, dont l'Irak souhaite lui-même devenir un leader. Les combats durent huit ans et provoquent plus d'un million de morts parmi les populations civiles et les militaires des deux parties.

En août 1988, l'Iran, alors en position de force, accepte la résolution 582 du Conseil de Sécurité de l'ONU du 24 février 1986, exigeant un cessez-le-feu et demandant aux deux parties de soumettre immédiatement tous les différends à la médiation ou à tout autre mode de règlement pacifique⁵⁶. Le conflit s'achève définitivement en 1990, lorsque Saddam Hussein accepte de revenir aux termes de l'accord d'Alger de 1975.

La deuxième guerre du Golfe, déclenchée presque aussitôt après la fin de la première, à la suite de l'invasion du Koweït par l'Irak le 2 août 1990 pour des raisons liées aux enjeux pétroliers, fera perdre à ce dernier le soutien des États-Unis et lui opposera une coalition de trente-quatre États. Cette guerre attire sur le régime irakien l'attention de la communauté internationale qui prend alors conscience des massacres perpétrés par le gouvernement de Saddam Hussein et dénonce enfin l'atrocité de la dictature baassiste.

Cependant, alors que le rapport de force est de toute évidence à l'avantage de la Coalition, les États-Unis, à la tête de cette dernière, mettent fin aux opérations militaires en épargnant le régime de Saddam Hussein qu'ils avaient pourtant appelé le peuple irakien à renverser. Les politologues s'accordent à voir dans ce choix une volonté de ne pas créer un vide politique qui permettrait au régime iranien chiite d'étendre son influence au Moyen-Orient.

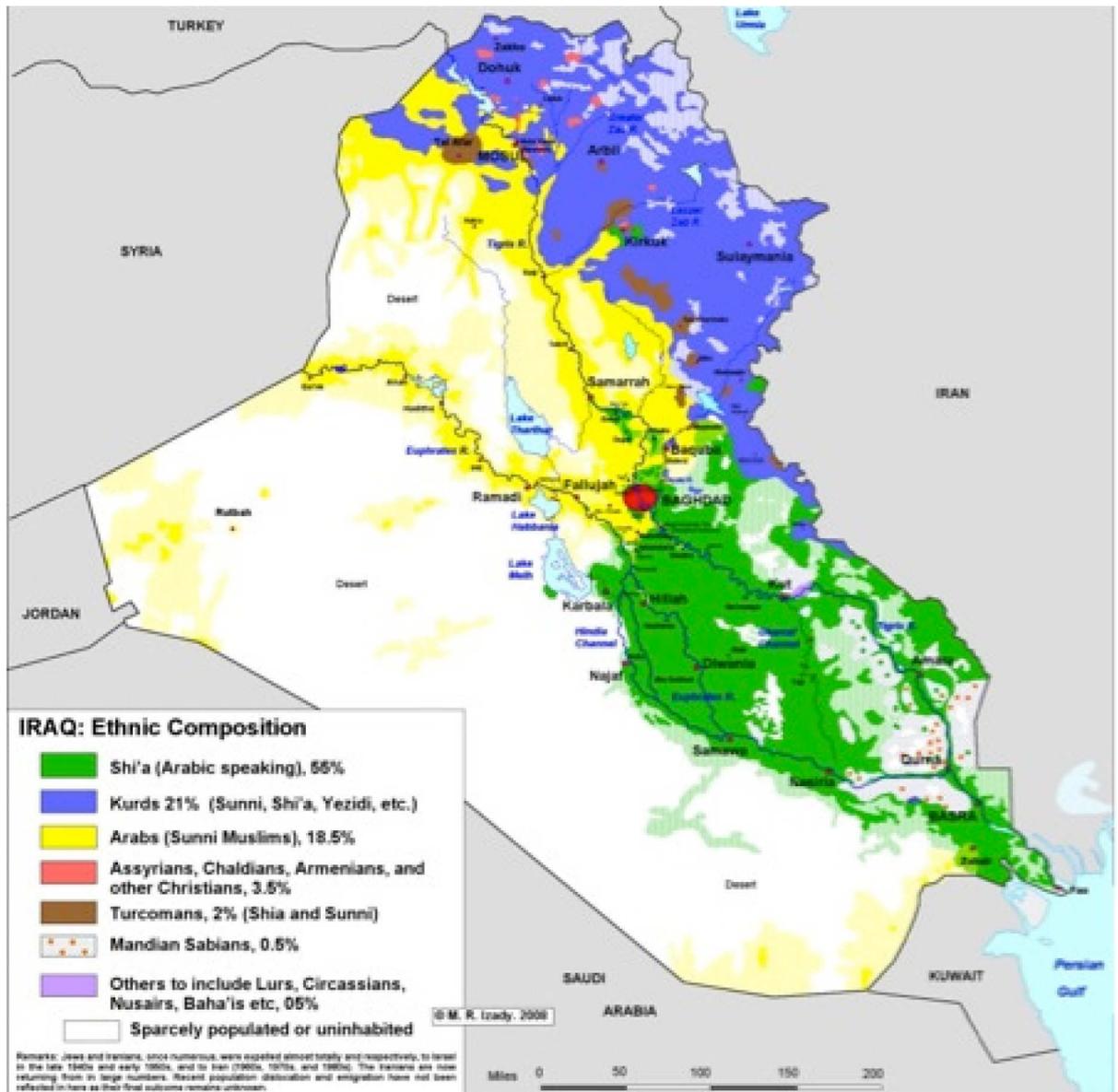
⁵⁶ Résolution n° 582 de 1986 disponible sur le site Internet officiel de l'ONU, [http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/582\(1986\)](http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/582(1986)). Consulté le 9 janvier 2013.

Cette guerre aura marqué le début d'une nouvelle ère dans l'histoire du combat kurde en Irak : profitant du retrait de l'administration irakienne d'une zone de sécurité imposée par la Coalition, couvrant une partie du Kurdistan d'Irak, ce dernier s'organise en un État indépendant *de facto*. Bénéficiant désormais – non pas encore de la reconnaissance – mais du moins de la bienveillance de la communauté internationale, le Kurdistan poursuit son développement et, après une évolution tumultueuse en raison de ses propres conflits internes, devient une force de négociation crédible lorsque, onze ans plus tard, survient la troisième guerre du Golfe.

Ce sont les États-Unis qui, en dépit de l'opposition d'une grande partie des pays membres de l'ONU, déclencheront cette guerre pour des raisons polymorphes touchant à la fois à la guerre contre le terrorisme à la suite des événements du 11 septembre 2001, à la traque des armes de destruction massive supposément abritées par l'Irak, à la protection de la population irakienne contre la répression pratiquée par le gouvernement central, et à la diffusion de la démocratie.

L'Irak aborde donc la période qui nous intéresse dans cette thèse avec de lourdes séquelles. Les divisions territoriales, les manipulations coloniales, les bouleversements politiques, les massacres, les guerres : tous les traumatismes ayant marqué l'histoire de l'Irak depuis avant même sa naissance en tant qu'État indépendant constituent autant de sources de tensions et de nouveaux conflits.

La société irakienne telle qu'elle résulte de cette histoire est caractérisée par une pluralité à la fois d'ethnies, de langues, et de religions. La carte ci-dessous nous montre la répartition ethnico-religieuse de l'Irak.



Source: Kurdish Academy of Language: <http://www.kurdishacademy.org/?q=image/tid/6>.

Les Arabes représentent 73,5% de la population. Première minorité d'Irak, les Kurdes en représentent 21%. Le reste est réparti entre les Assyriens, les Turkmènes, les Chaldéens, les Arméniens, les Chabaks, et d'autres plus petites minorités. Chacun de ces segments ethniques repose lui-même sur une sous-structure tribale, en particulier au sein des ethnies arabe et kurde. Parallèlement à cette diversité ethno-tribale existe également une pluralité linguistique : si la majorité des citoyens parle l'arabe, les minorités ont souvent parallèlement maintenu leur propre langue : le kurde, le syriaque, le turcoman, l'arménien. En outre, il existe également une division sur le plan confessionnel, principalement au sein de la majorité musulmane : 60% de la population est chiite, 35 % sunnite (y compris les Kurdes sunnites et d'autres segments ethniques – les Arabes sunnites, eux, représentent environ 20% de la population

irakienne) ; viennent ensuite les Yézidis, les Sabéens, et les chrétiens, eux-mêmes répartis entre les catholiques, qui comprennent la minorité chaldéenne, les orthodoxes, parmi lesquels on trouve les nestoriens, et les syriaques.

Ces pluralités entrecroisées ont tissé une société à la fois riche et divisée. Si tous ces groupes ethniques et religieux existaient déjà au sein de l'Empire ottoman, la répartition en provinces, la limitation de la circulation et des échanges avant l'ère contemporaine, et la domination ottomane qui réprimait la moindre velléité nationale avaient maintenu entre eux une forme de cohabitation stable. Lors de la naissance de l'Irak, toutes ces composantes furent rassemblées artificiellement au sein d'une entité nommée État, sans véritable ciment national. Malgré des décennies de vie commune, les clivages sont restés entiers. Le fort déséquilibre qui caractérise cette diversité, avec 73,5% d'Arabes et 95% de musulmans, inscrit d'emblée ces clivages dans une dynamique majorité/minorités – même si, comme nous le verrons, la majorité chiite sera longtemps opprimée par la minorité sunnite au sein de la population arabe musulmane.

Le rapport entre les identités ethnique, nationale et religieuse est complexe. Ainsi, les Arabes s'identifient d'abord à leur appartenance confessionnelle. Un Irakien arabe se ressent avant tout sunnite ou chiite. C'est pourquoi un Irakien chiite se sentira plus proche d'un Iranien que d'un Irakien sunnite. Dans le cas des Kurdes, majoritairement sunnites, l'ethnie prévaut largement sur la religion et sur la patrie. Les Kurdes d'Irak sont avant tout kurdes, et font partie de la grande nation kurde s'étendant également en Turquie, en Iran, et en Syrie, appelée le Grand Kurdistan.

Toutes ces consciences nationales, ethniques et religieuses ont été étouffées – et, par là-même, attisées – par les décennies de dictature baassiste. À la faveur de la chute de Saddam Hussein, elles éclatent à nouveau, et chaque groupe veut faire valoir ses droits et ses intérêts.

Dans le cas des Kurdes, ce tournant a même eu lieu douze ans auparavant, lors de leur accession à l'indépendance *de facto*. La fin du régime de Saddam Hussein se pose donc de façon particulière pour eux, puisqu'ils abordent cette période avec déjà une expérience d'auto-gouvernance. En outre, les décennies d'oppressions et de massacres qu'ils ont subis sont particulièrement lourdes ; leur combat n'a jamais cessé et ils ont déjà eu le temps de mûrir des ambitions politiques précises. Enfin, alors que,

sous l'Empire ottoman, certaines des autres minorités avaient vécu dispersées à travers les diverses provinces, les émirats kurdes, eux, avaient toujours formé une continuité géographique. Une partie, amputée de l'ensemble, a été greffée à l'Irak, et la greffe n'a jamais pris : la question du Kurdistan d'Irak s'impose ainsi depuis la naissance même de l'État irakien. Elle touche aux multiples aspects du pays : politique, social, et économique – où elle n'est pas sans lien avec les enjeux pétroliers. Plus largement encore, la question du Kurdistan d'Irak touche également à la politique du Moyen-Orient dans son ensemble, dans la mesure où, en tant qu'unique territoire kurde ayant un statut d'autonomie, cette région d'Irak a des implications importantes pour l'avenir de la nation kurde.

Après la guerre du Golfe de 2003 et la chute du régime baassiste, c'est donc bien plus que les ravages de la guerre que la phase de reconstruction va devoir traiter. Le choix du nouveau régime qui remplacera la dictature devra tenir compte de la pluralité des groupes concernés – qu'ils soient intérieurs ou extérieurs à l'Irak – ainsi que des tensions entre eux et des attentes de chacun.

À cet égard, si tous s'accordent à se réjouir de la fin de la dictature et à souhaiter un régime désormais décentralisé, les motifs et objectifs de chacun divergent. Quels choix opérer entre les modèles politiques traditionnels basés sur l'islam et ceux, modernes, inspirés de l'Occident?

Les Arabes sunnites cherchent à reconquérir le pouvoir que, selon la grille de lecture ethno-religieuse de la société irakienne, ils viennent de perdre – même si ceux qui étaient effectivement au gouvernement étaient exclusivement des proches de Saddam Hussein. Sans être pour le rétablissement d'une dictature, ils souhaitent, face aux chiites, s'assurer de continuer à jouer un rôle prépondérant dans le nouvel Irak.

Les Arabes chiites, majoritaires, sont déterminés à accéder enfin au pouvoir après avoir été – comme les Kurdes – l'objet de persécutions par le régime de Saddam Hussein. Ils souhaitent un régime islamique proche de celui de l'Iran. Cependant, ils sont conscients de ne pas pouvoir, après une dictature si chèrement combattue, espérer d'emblée une nouvelle concentration du pouvoir, cette fois entre leurs mains. Ils sont donc disposés à accepter un régime démocratique, comptant sur leur nette majorité au sein de la population pour s'assurer un accès au pouvoir par le biais de la démocratie.

Quant aux Kurdes, si leur objectif ultime est un Kurdistan souverain, une revendication d'indépendance leur apparaît encore prématurée à ce stade. En effet, face à l'hostilité des voisins de l'Irak à l'égard d'une entité kurde qui pourrait encourager des ambitions séparatistes au sein de leurs propres populations, il est dans leur intérêt de rester rattachés à un État les protégeant des menaces extérieures. En outre, ils savent ne pas pouvoir compter sur le soutien de la communauté internationale, désireuse d'éviter toute source supplémentaire de tensions au Moyen-Orient et souhaitant vraisemblablement aussi privilégier ses propres intérêts dans la région. Par ailleurs, à ce stade, un conflit demeure avec Bagdad concernant les frontières du territoire kurde, et s'ils proclamaient leur indépendance avant le règlement de cette question, ils risqueraient de se détacher de l'Irak sans réintégrer les zones disputées, particulièrement riches en pétrole. Enfin, le Kurdistan trouve un avantage à profiter de l'accès à la mer que lui permet son rattachement à l'Irak, plutôt que d'opter pour une indépendance qui en ferait un pays enclavé.

Pour toutes ces raisons cumulées, les Kurdes sont, au moment de la chute de Saddam Hussein, prêts à accepter un compromis leur garantissant une autonomie de gouvernance, le respect de leurs droits, et la protection de leurs intérêts dans le partage des richesses du pays.

Dans ces revendications, ils bénéficient de l'appui des autres populations minoritaires de l'Irak, dans la mesure où leurs victoires représentent autant d'avancées pour le droit des minorités en général. En outre, leur expérience d'auto-gouvernance, la cohérence de leur projet politique longuement mûri, et leur unité face aux divisions des populations chiite et sunnite, leur donneront un poids déterminant dans les négociations constitutionnelles, et un rôle important pour arbitrer l'équilibre fragile qui régit les relations entre sunnites et chiites en Irak.

Au premier plan de la communauté internationale, la position des Américains va également jouer un rôle décisif dans les choix qui s'apprêtent à être faits pour l'avenir de l'Irak après la chute du régime baassiste. L'objectif annoncé des États-Unis dans la phase de reconstruction qui s'engage est d'installer un régime démocratique en Irak. Il est toutefois important de considérer cet objectif à la lumière de deux autres, moins officiels : d'une part, le principe de réalité veut que cette phase de reconstruction répare d'abord les préjudices de l'intervention militaire. D'autre part, d'après ce que beaucoup d'analystes politiques s'accordent à dire, l'objectif non avoué

de l'administration de George Bush est également de préserver les intérêts américains dans la région, en particulier pétroliers. C'est ce que laisse penser la déclaration du président américain, s'adressant à la population civile et militaire irakienne le 17 mars 2003 : « *Ne détruisez pas les puits de pétrole, qui sont une source de richesse du peuple irakien.* »⁵⁷.

Quoi qu'il en soit, dans un contexte d'insécurité encore flagrant, afin de ne pas menacer la stabilité déjà si fragile de l'Irak à l'issue d'une guerre à ce stade vivement controversée, et afin de légitimer leur intervention, les Américains ne peuvent se permettre d'apparaître comme imposant unilatéralement leurs décisions, mais doivent au contraire se présenter en libérateurs aidant les forces politiques intérieures de l'Irak à mettre en œuvre leurs propres souhaits.

Les autres puissances occidentales, pour leur part, ont fini par se rallier aux Américains après la chute de Saddam Hussein ; elles sont désormais disposées à participer au programme de reconstruction de l'Irak, et adhèrent à l'objectif démocratique.

Quant aux voisins de l'Irak, leur position et leurs attentes varient amplement en fonction de leurs propres situations internes, en particulier s'ils sont concernés ou non par la question kurde. Ainsi, comme nous l'avons évoqué, l'Iran, la Syrie et la Turquie craignent de voir émerger de tous ces bouleversements une entité kurde renforcée. Ils utilisent les moyens de pression à leur disposition – relations commerciales, droit de circulation, liens avec les différents groupes ethniques à l'intérieur de l'Irak – pour influencer les orientations prises et, dans le cas particulier de l'Iran, pour se réserver un rôle important dans la région.

Dans cet ensemble de paramètres si complexe, et pour des raisons que nous analyserons précisément dans cette thèse, le choix de l'Irak se fixe sur un régime fédéral démocratique, qui rompt avec les décennies de centralisation du pouvoir qui se sont succédé sous différentes formes – mandat, royauté, république dictatoriale – depuis la naissance de l'Irak. Ce nouveau régime sera adopté dès la période transitoire, le 8 mars 2004, et confirmé le 15 octobre 2005 dans la Constitution de la République

⁵⁷ « *Do not destroy oil wells, a source of wealth that belongs to the Iraqi people.* » Extrait de la déclaration du président américain George W. Bush, le 17 mars 2003, accessible sur le site <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/03/20030317-7.html>. Consulté le 10 janvier 2013.

d'Irak – la première Constitution permanente du pays depuis la fin de la monarchie en 1958.

Ce régime est doublement nouveau pour l'Irak – par son caractère démocratique et par son caractère fédéral. Le seul passage à un régime démocratique soulève de vastes questions. La première d'entre elles concerne l'antagonisme entre la nature même de la démocratie, qui n'a *a priori* de sens que lorsqu'elle émane du peuple, et les conditions dans lesquelles elle a été adoptée pour l'Irak, où elle a été importée et imposée sous l'impulsion d'un intervenant extérieur. Indépendamment des motivations profondes de ce dernier, et même si les souhaits d'une partie de l'appareil politique et du peuple irakien convergeaient de fait avec cette orientation, une démocratie ne doit-elle pas se construire de l'intérieur, spontanément, pierre par pierre ? Les événements du « Printemps arabe », moins d'une décennie plus tard, nous fournissent une référence exemplaire en la matière.

Une autre question concerne la compatibilité entre la forme démocratique et la société irakienne. Comment les mentalités et les traditions culturelles, coutumières et religieuses profondément ancrées dans la société irakienne sauront-elles cohabiter avec une démocratie libérale telle que l'envisagent les constituants, et avec les valeurs progressistes qu'elle implique ? Là où un processus naturel et spontané aurait pu contribuer à faire émerger une forme démocratique adaptée, les acteurs politiques concernés devront ici artificiellement remanier le modèle démocratique occidental pour le rendre compatible avec les spécificités irakiennes.

Nous pouvons également nous interroger sur l'avenir politique auquel un système démocratique voue l'Irak. En effet, compte tenu de la majorité chiite de la population, un mode d'accession au pouvoir à travers des élections prédestine les chiites à prendre le contrôle du pays. La loyauté de ces derniers envers l'Iran, ennemi des démocraties occidentales, pourrait alors faire évoluer le régime irakien vers un régime islamiste similaire, donnant à l'Irak une forme démocratique très éloignée des démocraties occidentales caractérisées par la séparation de l'Église et de l'État. En outre, les Kurdes et les Arabes sunnites ne seraient alors plus protégés contre un certain sectarisme.

C'est pour éviter cet écueil que le régime démocratique irakien a été assorti d'un système fédéral, qui devrait éviter une concentration du pouvoir aux mains des

chiites et offrir aux minorités une forme d'autonomie à l'intérieur de l'État. La réussite du virage démocratique en Irak est donc dans une large mesure conditionnée à l'avenir du fédéralisme.

Commençons par rappeler quelques principes et éléments historiques généraux du fédéralisme afin de mieux en appréhender les implications particulières pour l'Irak. Le fédéralisme en tant que modèle d'État est apparu à la fin du 18^{ème} siècle avec l'adoption de ce système par les États-Unis en 1787. Ce système politique, caractérisé par l'union de différentes entités politiques – États, régions, provinces, cantons – sous une même Constitution, s'est développé à travers le monde durant la deuxième moitié du 20^{ème} siècle, et il y a aujourd'hui 27 États ayant adopté les caractéristiques principales d'un système fédéral. La forme spécifique développée sur la base de ces caractéristiques fondamentales varie d'un pays à l'autre selon les conjonctures politique, économique et sociale de chacun - il ne s'agit pas d'un modèle figé applicable à tous en l'état.

Certains pays ont connu une expérience réussie dans ce domaine, tels que les États-Unis et l'Allemagne, où nous constatons que les principes du fédéralisme ont été développés avec succès puisqu'ils ont, sinon favorisé, du moins permis l'accès de ces pays au statut de grandes puissances internationales.

L'histoire du fédéralisme n'a toutefois pas connu que des succès, et certains États ont échoué dans leur expérience fédérale, à l'image de l'Union Soviétique. Les raisons de ces échecs ne sont pas nécessairement liées au modèle fédéral en lui-même, mais peuvent être dues à des raisons intrinsèques appartenant aux pays concernés. Il s'agit donc avant tout d'une question d'adéquation entre le fédéralisme et la configuration particulière de la société à laquelle il s'applique.

L'une des configurations pouvant typiquement justifier l'adoption d'un système fédéral est la pluralité culturelle d'un pays, combinée à l'agencement des différentes composantes dans un schéma géographique suffisamment clair pour permettre un partage en unités distinctes. Le système fédéral, à condition d'être basé sur une union libre, peut alors permettre une juste répartition des pouvoirs et des richesses entre les différentes entités du pays et faire cohabiter deux niveaux d'intérêts : les intérêts généraux de la collectivité, et les intérêts particuliers de chaque unité la composant, pouvant trouver dans ce système, au-delà des règles du droit international, une garantie

interne de protection de ses droits. Ces raisons apparaissent parmi celles ayant mené à l'adoption du fédéralisme en Irak.

Cependant, si la configuration irakienne se prête en théorie volontiers à un schéma fédéral, la complexité des interactions entre les différentes composantes de la population, la spécificité de la question kurde, et les divergences politiques qui demeurent au-delà du compromis constitutionnel permettront-elles une application réussie de ce nouveau système en Irak ?

D'autre part, alors que les États fédéraux sont le plus souvent formés par le regroupement d'unités étatiques auparavant juridiquement distinctes, dans le cas de l'Irak le système fédéral vient diviser un État certes socialement pluriel, mais – en dehors du Kurdistan d'Irak – politiquement et juridiquement unifié. Nous pouvons d'ores et déjà identifier ce qui est, sans doute, une des répercussions de ce mode de formation : à ce jour, le fédéralisme irakien n'est déployé que sur une seule région fédérée – le Kurdistan d'Irak. Nous explorerons les conséquences de cet équilibre si particulier sur le gouvernement fédéral irakien, sur le combat du Kurdistan, sur le sort politique des quinze gouvernorats non constitués en régions, et sur l'avenir du fédéralisme irakien en général.

Au-delà des indices politiques, culturels et sociaux, les chances de réussite du nouveau régime sont largement liées à la question du pétrole. Depuis la découverte de gisements pétrolifères en Irak au début du 20^{ème} siècle, les enjeux pétroliers ont conditionné la création même de l'Irak et en ont fait une source d'enjeux et de conflits autant avec la communauté internationale – pays voisins et puissances occidentales – qu'en interne, où ils pèsent sur la question des frontières du Kurdistan. Les richesses pétrolières de l'Irak, qui sont a priori un atout économique, seraient-elles en fait une malédiction politique ?

Tous ces enjeux et questions encore en suspens détermineront la réponse à notre problématique principale : la Constitution fédérale irakienne de 2005 offre-t-elle à l'Irak la possibilité d'un avenir politique stable, et aux Kurdes un statut répondant à leurs ambitions de pleine autonomie ?

Pour traiter cette problématique, nous avons procédé à une étude juridique approfondie à la fois du système fédéral irakien et de la façon dont il s'applique au Kurdistan. Cette double optique nous est apparue nécessaire dans la mesure où une

compréhension détaillée de chacun des deux niveaux de gouvernement permet une meilleure compréhension de l'autre et des interactions entre les deux.

Nous avons donc mené une étude analytique et critique de la Constitution irakienne et du projet de Constitution kurde, ainsi que des textes législatifs les complétant. Nous avons également examiné les dispositifs institutionnels complets de l'Irak et du Kurdistan, ainsi que la répartition des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et le gouvernement régional, et les mécanismes constitutionnels disponibles pour organiser la relation entre les deux niveaux de gouvernement.

Tout au long de cette thèse, nous avons éclairé notre étude par un rappel des tenants historiques de la situation actuelle et par une analyse de la conjoncture politique interne de l'Irak et du Kurdistan, en lien avec le contexte régional et international.

Les raisons pour lesquelles nous avons choisi de traiter ce sujet sont multiples. Tout d'abord, l'adoption d'un régime démocratique fédéral en Irak, après quatre décennies de dictature et à une époque où il n'existe au Moyen-Orient qu'une seule démocratie – le Liban – et qu'un seul État fédéral – les Émirats Arabes Unis, mérite toute notre attention. Il nous a semblé important d'étudier la forme de ce nouveau régime et ses chances de réussite, dans la mesure où le sort du Kurdistan et de l'Irak est déterminant pour la stabilité du Moyen-Orient.

En outre, concernant la question kurde en particulier, il nous est apparu important de démontrer que, si le Kurdistan d'Irak n'est certes pas un État souverain, il constitue cependant une véritable entité étatique ayant sa place dans le paysage politique international. Cette étude permet de mieux évaluer la possibilité d'un Kurdistan d'Irak indépendant et, à terme, d'un Grand Kurdistan.

À notre connaissance, il n'existe pas en France de recherche juridique approfondie sur le fédéralisme en Irak, ni sur la question du Kurdistan d'Irak telle qu'elle se pose aujourd'hui. Les études existant en la matière s'inscrivent dans une approche historique, politique ou humanitaire. En dehors d'un long article publié au Canada⁵⁸, les quelques travaux de nature juridique que nous avons trouvés parmi les documents en langue française concernant le système politique irakien ne font

⁵⁸ POUPART A., « Nous, peuple des terres situées entre les deux fleuves », *Mélanges Andrée Lajoie*, Montréal, Les Éditions Thémis, 2008.

qu'aborder rapidement le passage au fédéralisme ; concernant le Kurdistan d'Irak, ils portent sur la période d'indépendance *de facto* entre 1991 et 2003. Or, il nous semble indispensable qu'une approche juridique complète les analyses politiques et historiques existantes afin de mieux appréhender les perspectives d'avenir de l'Irak et du Kurdistan.

Nos recherches se sont heurtées à un certain nombre de difficultés liées à la nature du sujet comme aux conditions de notre étude. En premier lieu, il s'agit d'un sujet non seulement très nouveau, mais encore en mouvance. Si cela fait justement partie de ce qui fait l'intérêt du sujet, une étude juridique est bien entendu plus difficile à mener dans ces conditions.

Par ailleurs, il existe un manque de documentation en français dans le domaine concerné. Nous nous sommes donc tournés vers les sources disponibles en arabe et en kurde.

Nous avons effectué deux voyages dans la région du Kurdistan d'Irak pour les besoins de cette thèse : l'un de quatre mois en 2009, et l'autre de trois semaines en 2010. Nous nous sommes rendus principalement à Erbil, à Sulamaniyyeh et à Duhok. En raison des dangers liés aux déplacements à Bagdad et à Kirkouk, nous n'avons pas pu nous rendre dans ces deux villes. Nous avons eu accès aux archives du Parlement de la région du Kurdistan d'Irak, aux archives des partis politiques kurdes (PDK), aux ressources des bibliothèques universitaires et des bibliothèques nationales, ainsi qu'à la presse locale.

Cependant, nous n'y avons pas non plus trouvé d'étude complète sur le sujet du nouveau régime de l'Irak. Il est possible que le simple manque de recul par rapport à la question ait pu faire hésiter certains chercheurs à émettre des projections à ce stade de l'évolution du nouveau régime. En outre, les traces de plusieurs décennies de dictature sont toujours présentes en Irak, et si la liberté de la presse et les libertés d'opinion et d'expression sont bien inscrites dans la Constitution fédérale aujourd'hui, elles sont encore relatives dans la réalité. Le climat d'insécurité et la nature sensible du sujet ont sans doute contribué à limiter la publication d'études sur la question. Nous avons en revanche trouvé quelques études publiées au Kurdistan d'Irak, où ces libertés sont déjà plus largement respectées ; mais les études de la Constitution fédérale s'y limitent aux articles ayant des implications directes pour le Kurdistan.

Par conséquent, notre travail a en grande partie consisté en l'analyse et en l'interprétation des sources premières, telles que la Constitution fédérale, le projet de Constitution du Kurdistan, et de nombreux textes législatifs.

Nous avons par ailleurs eu abondamment recours à la technique de l'interview. Nous avons obtenu des entretiens avec plusieurs ministres et hauts fonctionnaires des gouvernements fédéral et régional, en particulier le Premier ministre du Kurdistan d'Irak Nechirvan Barzani. Nous nous sommes entretenus avec le président du Parlement kurde Adnan Moufti⁵⁹, ainsi qu'avec plusieurs députés de ce Parlement et de la Chambre des représentants irakienne. Nous avons également rencontré plusieurs juristes et personnalités politiques⁶⁰.

S'ajoute à ces ressources l'accès aux sites Internet officiels des institutions politiques fédérales et régionales, qui a certainement facilité nos recherches mais nous a néanmoins posé des problèmes quant au manque de mise à jour.

La très grande majorité des sources que nous avons utilisées, qu'il s'agisse de documentation écrite, de ressources en ligne ou de transcriptions d'entretien, est en arabe ; le reste est partagé entre le kurde, le français, et l'anglais. Nous avons effectué nous-mêmes la totalité des traductions figurant dans cette thèse, notamment concernant les lois et les Constitutions irakienne et kurde. Nous avons bien entendu veillé à y consacrer la rigueur qu'appelle une traduction en général, et une traduction de nature juridique en particulier.

Notre travail sera divisé en deux parties : la première portera sur l'Irak fédéral, et la deuxième se concentrera sur la région du Kurdistan.

Dans la première partie, nous nous intéresserons à l'évolution politique immédiate de l'Irak après la chute de Saddam Hussein, avec la mise en place d'un gouvernement transitoire et d'institutions politiques nouvelles. Nous étudierons les raisons et les circonstances de l'adoption du régime démocratique fédéral en Irak, et les principales dispositions de la Constitution irakienne de 2005 en matière politique, juridique, culturelle, sociale et religieuse.

Afin d'étudier le fonctionnement effectif du régime fédéral irakien, nous procéderons ensuite à un examen exhaustif des institutions de l'État irakien créées

⁵⁹ Adnan Moufti fut le Président du Parlement kurde de 2005 à 2009.

⁶⁰ Voir bibliographie.

sous ce nouveau régime, et ferons une analyse approfondie de la répartition des pouvoirs entre le gouvernement central et les régions selon la Constitution.

La deuxième partie se concentrera sur la région du Kurdistan d'Irak, la seule à ce jour à laquelle s'applique le système fédéral irakien. Nous étudierons l'évolution du Kurdistan depuis son accession à l'indépendance *de facto* à la suite de la deuxième guerre du Golfe, notamment la création des toutes premières structures étatiques de la région, la guerre civile kurde, et la réunification à l'approche de la chute du régime de Baas.

Nous consacrerons ensuite notre étude à la place du Kurdistan dans le nouvel Irak après la mise en place du régime fédéral, avec en particulier une analyse approfondie du projet de Constitution régionale qui, à ce jour, offre la meilleure illustration de la vision politique kurde.

Enfin, nous analyserons les grands enjeux frontaliers, pétroliers, militaires et politiques qui demeurent encore aujourd'hui entre le gouvernement central et le Kurdistan malgré la réconciliation de leurs intérêts respectifs au sein du nouvel État fédéral, et dont l'issue sera déterminante pour l'avenir politique du Kurdistan, de l'Irak et du Moyen-Orient.

Première partie : Vers un régime fédéral en Irak

Après l'intervention militaire en Irak qui a provoqué la chute du régime de Saddam Hussein en avril 2003, l'Irak est placé sous l'occupation directe des autorités de la coalition menée par les États-Unis. Avec la coopération d'Irakiens issus de l'ex-opposition, les Américains s'engagent dans la reconstruction de l'Irak. Dans un contexte marqué par des violences et des actes terroristes qui se développent dans le pays déjà dévasté par la guerre, ils mettent en place des institutions provisoires telles que le Conseil de Gouvernement Irakien et le Gouvernement Intérimaire Irakien. Les postes sont partagés entre les différentes composantes ethniques et religieuses de la société, dont les trois principales sont les Arabes chiites, les Arabes sunnites, et les Kurdes.

Environ un an après le début de l'occupation, une loi faisant office de constitution provisoire – la Loi de l'Administration de l'État Irakien pour la période Transitoire (ci-après LAT) – voit le jour, entamant un processus qui se terminera par l'adoption d'une constitution permanente et la mise en place d'institutions politiques nouvelles pour l'Irak. Après près de quatre décennies de dictature, l'Irak adopte un régime fédéral, républicain, parlementaire et démocratique.

Certains principes fondamentaux propres à la démocratie, tels que la séparation des pouvoirs, l'État de droit, l'égalité de tous les citoyens devant la loi, et les libertés publiques, sont reconnus tandis que dans le même temps, la législation irakienne accorde une place prépondérante à l'islam, pourtant porteur de valeurs difficilement compatibles avec la démocratie. Ainsi, à vouloir concilier leurs objectifs politiques avec la réalité sociale de l'Irak, les nouveaux législateurs rassemblés autour des Américains produisent un régime constitutionnel hybride abritant d'emblée des tensions potentielles.

Le système fédéral répartit les pouvoirs entre un gouvernement central et les différentes entités fédérées – régions et gouvernorats non organisés en région. Le Kurdistan, qui bénéficiait déjà d'une autonomie *de facto* depuis 1992, est

officiellement reconnu et devient l'unique région fédérée du pays, concentrant ainsi de vastes pouvoirs dans un paysage politique et administratif morcelé.

Comment concilier, dans un même texte de loi, les principes de la démocratie et de l'État de droit avec les principes de l'islam ? Comment la société irakienne, avec ses traditions arabo-musulmanes et l'héritage de longues années de dictature, intégrera-t-elle ce nouveau régime largement inspiré du modèle occidental ? Comment le nouveau système fédéral opérera-t-il le partage des pouvoirs dans une configuration bancaire reposant sur une seule région ? Quel sera le rôle des institutions judiciaires et des juges dans la gestion de tous ces déséquilibres et contradictions ?

Dans le premier titre de cette partie, nous allons voir pourquoi et comment les Irakiens adoptent un système fédéral et démocratique, dans la Constitution provisoire, puis dans la Constitution permanente. Quelles sont les nouveautés apportées au peuple irakien par ces deux documents ?

Nous étudierons dans le second titre le fonctionnement des nouvelles institutions politiques en Irak. Nous commencerons par examiner un par un les trois pouvoirs de l'État irakien - législatif, exécutif et judiciaire – avant d'analyser le partage de ces pouvoirs au sein du nouveau système fédéral.

1. PREMIER TITRE : UNE NOUVELLE CONSTITUTION POUR L'IRAK

En tant que constitution provisoire de l'Irak, la LAT trace d'emblée les grands axes de ce qui caractérisera le nouvel Irak après la guerre. La Constitution permanente adoptée en 2005 en confirmera et en précisera les dispositions, faisant de l'Irak un régime fédéral, républicain, parlementaire et démocratique. Dans ce nouveau cadre, le Kurdistan acquiert une autonomie officielle et de vastes prérogatives au sein du système fédéral de partage des pouvoirs.

Le premier chapitre de ce titre sera consacré à la période transitoire entre la fin du régime de Saddam Hussein en 2003 et l'adoption de la nouvelle Constitution en 2005. Nous nous intéresserons aux institutions créées en Irak durant cette période et aux principales dispositions de la LAT.

Le deuxième chapitre s'intéressera à l'adoption de la nouvelle Constitution irakienne. Nous analyserons les raisons de l'adoption du système fédéral et les obstacles à un tel système, ainsi que les aspects politiques et juridiques de la nouvelle Constitution.

1.1. Chapitre 1 : Le régime fédéral de l'Irak dans la Loi de l'Administration de l'État irakien pour la période transitoire

En 2003, à la suite de l'invasion de l'Irak par la coalition internationale menée par les Américains ayant entraîné la chute du régime de Saddam Hussein, l'Irak se retrouve dans un vide constitutionnel et politique. Après s'être d'abord présentés comme les promoteurs de la liberté et les sauveurs du peuple irakien, les Américains et leurs alliés se reconnaissent finalement en tant qu'autorités d'occupation. L'ONU, restée à l'écart des événements irakiens depuis la décision américaine d'attaquer l'Irak, réagit alors et intervient pour le règlement de la situation précaire en Irak. Ce n'est que le 23 mai 2003 que le Conseil de Sécurité, par sa résolution 1483, définit les États coalisés comme puissance occupante et leur rappelle leurs obligations et leurs responsabilités en vertu des règles coutumières codifiées notamment par le Règlement de La Haye de 1907 et les Conventions de Genève de 1949⁶¹. À la tête de ces États coalisés, les Américains s'engagent dans la mise en place de nouvelles institutions de l'État et la reconstruction d'un pays politiquement, économiquement et humainement dévasté.

1.1.1. Section 1 : La reconstruction du pays

Après la chute du régime de Saddam Hussein, les autorités occupantes établissent l'Autorité Provisoire de la Coalition⁶² (ci-après APC) afin de gouverner le pays en attendant de mettre en place des institutions politiques irakiennes. Rapidement, des tensions naissent entre les Américains et leurs alliés devant la lourde responsabilité d'administrer et de reconstruire le pays, et les prémices de l'affaiblissement de la solidarité entre les membres de la coalition apparaissent. Le statut juridique de l'APC et la manière dont elle est devenue une autorité en Irak commencent également à faire débat aux États-Unis. L'APC se dépêche alors d'adopter la LAT. Cette loi est une feuille de route qui établit les grandes lignes de la reconstruction de l'Irak et doit permettre aux Irakiens de reprendre progressivement le

⁶¹ Le texte de cette résolution est disponible sur le site Internet du Conseil de Sécurité de l'ONU <http://www.un.org/french/docs/sc/2003/cs2003.htm>. Consulté le 30 septembre 2010.

⁶² L'Autorité Provisoire de la Coalition, dirigée par les Américains, commence à prendre des décisions fondamentales concernant la reconstruction de l'Irak. Pour plus d'informations sur l'APC, voir le site Internet, www.iraqcoalition.org disponible en anglais et en arabe. (Nota : ce site internet est encore accessible mais n'est plus tenu à jour depuis 2004).

pouvoir pour, à terme, gouverner eux-mêmes leur pays. Il convient de procéder à une analyse en profondeur de la LAT, car elle contient, en germe, l'évolution ultérieure de la gouvernance en Irak et tous les problèmes que celle-ci a suscités, et qui devront être résolus pour que le pays retrouve sa stabilité. Avant de procéder à cette analyse, il convient de s'arrêter brièvement sur les institutions politiques provisoires établies par l'APC avant la LAT.

1.1.1.1. La création des institutions politiques provisoires sous l'égide des Américains

L'objectif des Américains, après l'invasion de l'Irak, est de remettre en état les infrastructures en Irak et de réorganiser l'administration publique du pays. Pour cela, ils mettent en place une administration provisoire sous le nom d'ORHA (*Office of Reconstruction and Humanitarian Assistance*). Ce bureau est censé accomplir cette mission en coordination avec les autorités kurdes, dont ils se sont engagés à sauvegarder les institutions.

L'administration américaine nomme à la tête de l'ORHA le général Jay Garner, ancien officier ayant acquis de l'expérience au Moyen-Orient lors de la deuxième guerre du Golfe et ayant de bonnes relations avec les Kurdes comme avec les chiites⁶³. En tant que Directeur Général de l'ORHA, puis de l'APC qui succèdera à l'ORHA, Jay Garner reçoit de l'administration américaine un certain nombre de directives. Il doit se rapprocher des dirigeants kurdes pour les consulter régulièrement dans son action ; il est chargé de sauvegarder les institutions politiques kurdes et de ne pas positionner de troupes américaines ou alliées dans la région du Kurdistan d'Irak ; il doit par ailleurs maintenir l'armée et les structures étatiques irakiennes, tout en écartant les responsables du parti Baas. Malgré la relative accalmie en Irak et l'absence de résistance, il ne réussit pas à remettre en état les services vitaux : l'eau, l'électricité et la production pétrolière. Jay Garner ne restera en poste que quelques semaines, et sera remplacé le 6 mai 2003 par l'ambassadeur Paul Bremer à la tête de l'APC.

Le bureaucrate Paul Bremer prône une politique plus ferme que Jay Garner pour éliminer le reste du régime baassiste en Irak et reconstruire le pays. Il dissout les grandes institutions irakiennes comme l'armée, la police, et les services de

⁶³ YSSA, H., *La question kurde en Irak de l'occupation britannique à l'invasion américaine 1914-2004*, Le Caire, Madbouli, 2005, p. 555.

renseignements ; il autorise la création d'un Tribunal spécial chargé de juger les crimes du régime de Saddam Hussein⁶⁴. Cependant, la résistance armée contre les États-Unis, la violence sur le terrain, et le refus des Kurdes de se désarmer et de se soumettre à un contrôle direct des autorités d'occupation font fléchir les positions de Paul Bremer. Face à ces difficultés, il optera finalement pour la création, sous l'autorité de l'APC, d'un « Conseil de Gouvernement Irakien »⁶⁵ (ci-après CGI), appelé également « Conseil Intérimaire de Gouvernement ». Ce conseil est créé avec la participation de toutes les forces politiques et sociales irakiennes, et chacune y est représentée. L'APC attribue au CGI des compétences imprécises, tout en se réservant un droit de veto sur ses décisions afin de pouvoir garder le contrôle effectif du pays⁶⁶. Le CGI doit, à terme, mener au retour à la souveraineté de l'Irak.

1.1.1.1.1. Le Conseil de Gouvernement Irakien

Composé par des représentants du peuple irakien, le CGI est chargé de mettre en place des structures administratives et politiques constituant les bases d'un système démocratique. En faisant exécuter leurs ordres par des Irakiens, les Américains souhaitent affirmer leur image de libérateurs et dissiper leur image d'autorité d'occupation, de façon à contourner ainsi les difficultés rencontrées pour rétablir l'ordre dans le pays. Quelle est la composition exacte de ce Conseil, et quels en sont les pouvoirs ?

1.1.1.1.1.1. La composition du Conseil de Gouvernement Irakien

Le CGI rassemble des représentants de partis politiques et des indépendants. Les partis politiques représentés au Conseil avaient déjà montré leur engagement dans la préparation de l'après-Saddam Hussein aux côtés des Américains, en participant aux conférences de l'opposition irakienne, sous l'égide des États-Unis, à Londres en 2002 et à Salahaddin⁶⁷ en février 2003. Il s'agit des partis suivants :

- Le Parti Démocratique du Kurdistan (PDK) fondé en 1946 par Mustafa Barzani (parti kurde) ;

⁶⁴ Toutes les ordonnances, directives et autres documents officiels émanant de l'APC sont disponibles sur le site Internet de l'APC : <http://www.iraqcoalition.org/arabic/regulations/index.html#Orders>, consulté le 30 juillet 2008.

⁶⁵ Directive n° 6 du 13 juillet 2003, disponible sur : http://www.iraqcoalition.org/arabic/regulations/20030713_CPAREG_6_Governing_Council_of_Iraq..._Arabic.pdf, consulté le 30 juillet 2008.

⁶⁶ PERTHES, V., « Guerre en Irak : vers un nouvel ordre régional ? », *Politique étrangère*, Vol. 68, n° 3-4, 2003, p. 543.

⁶⁷ Salahaddin est une ville du Kurdistan d'Irak voisine d'Erbil, fief du PDK.

- L'Union Patriotique du Kurdistan (UPK) créée en 1976 par Jalal Talabani, aujourd'hui président de la République d'Irak (parti kurde) ;
- L'Assemblée Suprême de la Révolution Islamique en Irak (ASRII) créée en 1985 (parti arabe chiite) ;
- Al Daawa (Parti de l'Appel Islamique PAI) créé en 1967 ;
- Le Congrès National Irakien (CNI) créé en 1992 (laïque) ;
- L'Entente Nationale Irakienne (ENI) créée en 1994 (laïque) ;
- Le Parti Communiste Irakien créé en 1934.

Pour composer le CGI, ces partis désignent chacun trois membres, dont un de leur tendance politique, tandis que quatre membres sont nommés directement par l'APC. À la faveur de la désignation par les partis en question de candidats extérieurs à leur tendance politique, des sièges échoient par ailleurs aux deux partis islamistes d'Irak et du Kurdistan, le Parti Islamique Irakien (PII) et le Mouvement Islamique du Kurdistan (MIK), ainsi qu'à des chefs de tribus irakiennes⁶⁸. L'objectif de ce processus est de représenter l'ensemble des sensibilités politiques et des composantes ethniques et religieuses de l'Irak.

Les nominations ont lieu le 13 juillet 2003. Sur les vingt-cinq sièges du CGI, treize sièges sont attribués aux Arabes chiites, cinq aux Kurdes, et autant aux Arabes sunnites; les deux sièges restants sont attribués l'un aux Chrétiens Assyriens, et l'autre aux Turkmènes. Parmi ces vingt-cinq membres, trois sont des femmes, ce qui représente un progrès important en faveur de ces dernières dans une société irakienne où elles n'avaient jusqu'alors jamais accédé à de telles responsabilités politiques. Le CGI reflète bien l'objectif des Américains d'y représenter tous les éléments constitutifs du peuple irakien.

Neuf des vingt-cinq membres sont désignés pour assumer la présidence rotative du CGI. Ils sont considérés comme étant représentatifs des principales composantes de la société. La rotation se fait chaque mois, par ordre alphabétique. Durant son mandat mensuel, le président du CGI est considéré comme le président provisoire de l'Irak, sous la haute autorité de Paul Bremer. Ce mode de fonctionnement et la fréquence des changements de gouvernance qu'il implique ne constituent pas, à l'évidence, un gage de stabilité, d'efficacité et de crédibilité.

⁶⁸ YSSA, H., *op. cit.* p.559.

La formation du CGI n'ayant pas fait l'objet d'une consultation auprès du peuple irakien, ce Conseil est considéré par certains spécialistes de la question irakienne comme illégitime et anti-démocratique⁶⁹, et cela d'autant plus que les Américains ont choisi l'appartenance ethnique et confessionnelle comme base d'adhésion à ce Conseil, cette orientation pouvant alimenter une éventuelle guerre civile en Irak.

1.1.1.1.2. Les pouvoirs du Conseil de Gouvernement Irakien

Les pouvoirs du CGI sont de nature principalement législative : en cette période d'après-guerre, il s'agit de répondre aux besoins liés à la reconstruction de l'Irak en adoptant des lois et décrets provisoires, ou en modifiant ou abrogeant les textes existants. De sa création au mois d'août 2003 jusqu'à sa dissolution à la fin du mois de juin 2004, le CGI aurait adopté près de 200 décisions ayant force de loi.

Le CGI est constitué comme une autorité représentative du peuple irakien, et l'APC n'est en principe là que pour aider ce dernier dans sa tâche. La réalité est tout autre. D'une part, l'administrateur civil américain Paul Bremer conserve sur les décisions du CGI un droit de *veto* dont il use abondamment⁷⁰, ce qui, de fait, cantonne le CGI à un rôle plus consultatif que décisionnaire. De plus, Paul Bremer dispose d'un pouvoir législatif parallèle dans le domaine de la sécurité, et les Irakiens n'ont pas le pouvoir de décider des opérations à mener dans ce cadre. Ceci laisse un flou concernant la répartition des compétences entre CGI et l'APC⁷¹.

Le Conseil de Gouvernement Irakien se verra reconnu par la communauté internationale. Il est d'abord mentionné dans la résolution 1500 du 14 août 2003 du Conseil de Sécurité de l'ONU⁷², comme « *(marquant) une étape importante vers la formation par le peuple irakien d'un gouvernement représentatif internationalement reconnu qui exercera la souveraineté de l'Irak* », puis, dans la résolution 1511 du 16 octobre 2003⁷³, qui considère le CGI et les ministres du Gouvernement Intérimaire Irakien comme « *les principaux organes de l'administration provisoire irakienne* ».

⁶⁹ YSSA, H., *op. cit.* pp. 560-561.

⁷⁰ Sur les 196 décisions prises par le CGI entre sa création et le mois de mars 2004, Paul Bremer en a annulé 180, cité par BARZANI, S., *La question du Kurdistan d'Irak 1991-2005, op. cit.* p. 363.

⁷¹ BARZANI, S., *La question du Kurdistan d'Irak 1991-2005, op. cit.* p. 369.

⁷² Le texte de la résolution 1500 est disponible sur le site Internet du Conseil de Sécurité de l'ONU : <http://www.un.org/french/docs/sc/2003/cs2003.htm>, consulté le 30/09/2010.

⁷³ Le texte de la résolution 1511 est disponible sur le site Internet du Conseil de Sécurité de l'ONU : <http://www.un.org/french/docs/sc/2003/cs2003.htm>, consulté le 30/09/2010.

Cette dernière résolution, dans son alinéa 1, reconnaît par ailleurs explicitement l'APC comme une autorité légitime de l'Irak ; elle n'est plus définie comme une autorité d'occupation, et les forces militaires de la coalition sont soudain transformées en une force multinationale avec un mandat de l'ONU en Irak⁷⁴. L'alinéa 6 de cette même résolution engage l'APC à remettre le pouvoir au peuple irakien dans les meilleurs délais ; l'APC assumera donc ses responsabilités jusqu'à ce qu'un gouvernement irakien représentatif internationalement reconnu soit mis en place.

1.1.1.1.2. Le Gouvernement Intérimaire Irakien

Le 3 septembre 2003, un premier gouvernement irakien est constitué. Ce gouvernement, composé de vingt-cinq membres, respecte la répartition ethnique et confessionnelle observée dans le CGI. Il se compose de treize Arabes chiites, cinq Arabes sunnites, cinq Kurdes, un Assyrien et un Turkmène.

Les formations politiques de ce gouvernement se partagent les postes ministériels. De nouveaux ministères sont créés, tels que le ministère de l'Environnement, le ministère des Droits de l'Homme, ou encore les ministères de la Technologie, de l'Émigration, des Travaux publics, et de la Jeunesse et des Sports. D'autres ministères sont par ailleurs supprimés, comme les ministères des Affaires Religieuses, de la Défense, et de l'Industrie militaire.

Ce gouvernement n'est pas dirigé par un Premier ministre ; les ministres sont directement responsables devant le CGI, dont le président tournant est considéré comme le chef du gouvernement. De plus, chaque ministre est assisté par un conseiller désigné par l'APC, sans l'accord de laquelle aucun ministre ne peut prendre une quelconque initiative ou décision. Les pouvoirs du Gouvernement Intérimaire Irakien sont ainsi limités ; son rôle devient celui d'un gouvernement pantin cantonné à l'exécution des ordres du CGI sous l'autorité de l'APC, elle-même sous contrôle américain, tout en laissant croire – mais les Irakiens ne sont pas dupes – que c'est ce gouvernement qui exerce le pouvoir. Cela a souvent entraîné une paralysie dans la gestion des affaires au quotidien.

⁷⁴ CONDORELLI, L. : *Le Conseil de Sécurité entre autorisation de la légitime défense et substitution de la sécurité collective : Remarques au sujet de la résolution 1546 (2004)*, actes du colloque « Les métamorphoses du système de sécurité collective », (24-25 septembre 2004), Ed. A. Pédone, 2005, pp. 234-235. Cité par : BABAN, B., *Le statut juridique du Kurdistan d'Irak et le droit international*, mémoire de D.E.A, sous la direction d'Yves Petit, Université de Strasbourg, 2006, p. 83.

1.1.1.2. La Loi de l'Administration de l'État irakien pour la période Transitoire (LAT)

La situation de crise sécuritaire et économique en Irak, les pressions internationales, et la violence sur le terrain à l'égard des autorités de la coalition, principalement envers les Américains, provoquent peu à peu le désengagement de ces derniers en Irak et les incitent à fixer un délai pour le transfert du pouvoir aux Irakiens. Ainsi, le 15 novembre 2003, un accord, appelé « Accord de la transition du pouvoir »⁷⁵, est signé entre l'administrateur américain Paul Bremer et le chef kurde Jalal Talabani, président pour le mois du CGI. Cet accord prévoit que l'Irak retrouvera sa souveraineté le 30 juin 2004⁷⁶ et que l'APC sera remplacée par un gouvernement irakien souverain. Par ailleurs, cet accord prévoit l'élaboration avant le 28 février 2004 d'une loi fondamentale provisoire devant rester en vigueur jusqu'au 31 décembre 2005, c'est-à-dire jusqu'à la formation d'un gouvernement à l'issue d'élections générales sur la base d'une nouvelle constitution permanente.

Le 8 mars 2004, après de longues tractations et de multiples reports de la signature, le CGI signe la « Loi de l'Administration de l'État irakien pour la période Transitoire » (*Law of Administration for the State of Iraq for the Transitional Period*), ci-après désignée par l'acronyme LAT (par ailleurs connue sous son acronyme anglais TAL). Cette loi est considérée comme une constitution provisoire, et servira de base pour la future Constitution irakienne permanente.

1.1.1.2.1. La période d'application de la LAT

La LAT est différente des précédentes Constitutions provisoires de l'Irak dans la mesure où la durée de sa portée est déterminée, ce qui n'était pas le cas dans les précédentes.

La LAT définit la durée de la période transitoire dans le cadre de laquelle elle s'applique dans son article 2 : elle s'étend du 30 juin 2004, date du transfert officiel de la souveraineté aux Irakiens, au 31 décembre 2005 au plus tard⁷⁷, date à laquelle doit avoir lieu la formation d'un gouvernement à l'issue d'élections quinze jours plus tôt, et en vertu d'une nouvelle constitution permanente adoptée le 15 octobre précédent.

⁷⁵ Le texte de cet accord est disponible en arabe et en anglais sur le site Internet de l'Autorité Provisoire de la Coalition (CPA) : <http://www.iraqcoalition.org/>. Consulté le 16 août 2010.

⁷⁶ Il est à noter que le pouvoir fut transféré aux Irakiens pour des raisons de sécurité le 28 juin 2004.

⁷⁷ Art. 2-a de la LAT.

Cette période transitoire se divise en deux étapes:

- La formation d'un gouvernement provisoire, pleinement souverain, au pouvoir à partir du 30 juin 2004. Ce gouvernement est mis en place par le CGI et l'APC à la suite d'un large processus de délibérations et de concertations avec le peuple irakien ainsi que de consultations des Nations Unies.
- La deuxième étape est fixée à compter de la prise de fonctions du gouvernement irakien à l'issue des élections de l'Assemblée nationale prévues entre le 31 décembre 2004 et le 31 janvier 2005. Cette deuxième étape doit s'achever par la formation d'un gouvernement irakien conformément à une constitution permanente⁷⁸. À la suite de la prise de fonctions de ce gouvernement transitoire, le CGI et l'APC seront dissous⁷⁹.

L'Assemblée nationale irakienne doit préparer pour le 15 août 2005 le projet d'une constitution permanente⁸⁰. Si cette Constitution est bien adoptée par le peuple irakien, des élections législatives doivent être organisées pour élire un nouveau parlement le 15 décembre 2005, et le nouveau gouvernement devra prendre ses fonctions au plus tard le 31 décembre 2005⁸¹, c'est-à-dire à fin de la période transitoire. Si, à l'inverse, le projet de constitution n'est pas adopté, l'Assemblée constituante sera dissoute et des élections législatives seront organisées pour élire une nouvelle Assemblée constituante au plus tard le 15 décembre 2005, et former un nouveau gouvernement transitoire au plus tard le 31 décembre 2005. Cette nouvelle Assemblée et ce nouveau gouvernement demeureront alors sous les dispositions de la LAT, et de nouvelles dates seront fixées pour le dépôt par la nouvelle Assemblée, dans un délai d'un an maximum, d'un nouveau projet de constitution permanente⁸².

Après cette définition du cadre de la LAT, nous allons en examiner la qualification juridique ainsi que les grandes dispositions et leurs implications pour l'Irak.

1.1.1.2.2. La qualification juridique de la LAT

La LAT est un document qui vient combler un vide juridique résultant de

⁷⁸Art. 2-b de la LAT.

⁷⁹Art. 29 de la LAT.

⁸⁰Art. 61-a de la LAT.

⁸¹Art. 61-d de la LAT.

⁸²Art. 61-e de la LAT.

l'effondrement des institutions du pays. En général, en cas de rupture brutale du pouvoir, notamment après un coup d'État, le nouveau groupe au pouvoir rédige une constitution provisoire en attendant l'adoption de la Constitution permanente. Aussi, lorsque le 8 mars 2004, le CGI signe la LAT, c'est une constitution provisoire de l'Irak qu'il aurait dû signer, ou, selon ce que certains spécialistes de la question ont suggéré⁸³, une « déclaration constitutionnelle », terme utilisé dans certains pays.

Cependant, comme il est entendu dans l'intitulé même de la LAT, d'un point de vue juridique il s'agit d'une loi. En général, selon les normes de droit, les lois sont édictées par le législateur en vertu d'une constitution ; dans le cas de l'Irak, à cette époque, il n'existe pas de constitution. La LAT n'a donc pas de base juridique.

En outre, dans le cadre d'une situation de fait telle que celle que la conquête de l'Irak par les États-Unis a créée, selon la doctrine, les autorités peuvent, et doivent, adopter des « lois » en fonction du droit international ou des résolutions des Nations Unies. Cependant, la LAT n'a pas plus été adoptée en fonction du droit international ou des résolutions des Nations Unies qu'elle n'a été adoptée en vertu d'une constitution intérieure.

Par ailleurs, dans le préambule de la LAT, il est dit: « *(le peuple irakien) a adopté cette loi pour gouverner l'Irak pendant la période transitoire jusqu'à ce qu'un gouvernement soit élu et fonctionne en vertu d'une constitution légale pour instaurer la démocratie intégrale* ». Or, dans l'article 3-a⁸⁴, la LAT se qualifie elle-même de « loi suprême ». Comment une loi provisoire peut-elle être érigée en loi suprême annulant toutes les lois n'étant pas compatibles avec elle⁸⁵? Selon les principes constitutionnels, une loi provisoire est considérée comme une loi ordinaire. Le statut de loi suprême de la LAT n'est en lui-même pas justifié sur le plan constitutionnel. En outre, n'ayant pas été adoptée par le peuple irakien via un référendum, ni par ses représentants via un vote au parlement, cette loi est dépourvue d'éléments légitimant cette qualification.

Dans ce même préambule, il est dit : « *Le peuple irakien s'efforce de récupérer*

⁸³KHALED, H., « Lecture de la Loi de l'Administration de l'État irakien pour la période Transitoire » *Études Constitutionnelles irakiennes concernant des sujets fondamentaux de la nouvelle Constitution irakienne*, International Human Rights Law Institute, DePaul University College of Law, New York, Albany, 1^{ère} éd, 2005, p. 423.

⁸⁴Le texte de la LAT est disponible sur le site Internet officiel du pouvoir judiciaire irakien, www.iraqja.iq/view.78/. Consulté le 19 août 2010.

⁸⁵Art. 3-b de la LAT.

sa liberté usurpée par l'ancien régime tyrannique, et il rejette toute forme de violence et de contrainte, notamment en tant qu'instrument de gouvernance, il décide de rester libre, gouverné en vertu de la règle de droit». Cette formulation laisse penser que la LAT émanerait du peuple irakien, alors qu'en réalité elle résulte d'un accord établi entre l'APC et le CGI sous l'influence des États-Unis. Il est certes vrai que le CGI, réunissant toutes les composantes de la société irakienne, et censé être considéré comme le représentant du peuple irakien et notamment des opposants de l'ancien régime, mais il convient de rappeler que les représentants en question sont nommés par l'administrateur civil de l'Irak Paul Bremer et non par le peuple irakien lui-même. La LAT peut donc être considérée comme une sorte de mise en scène juridique camouflant l'exercice du pouvoir par les Américains.

Rappelons que, malgré ses manquements aux normes de droit, et alors qu'elle n'a été adoptée ni par le peuple irakien, ni par ses représentants élus, cette loi est considérée comme ayant valeur de constitution provisoire en attendant la rédaction d'une constitution définitive. En tant que telle, elle doit servir de base pour une future constitution permanente, et cela d'autant plus qu'elle porte la signature de la majorité des forces politiques irakiennes. Ainsi, elle contient des règles et des bases constitutionnelles déterminant l'avenir de l'Irak. Il aurait été plus conforme aux principes de la démocratie d'attendre l'élection d'un parlement par le peuple irakien avant de mettre en place des dispositions aussi déterminantes. Intéressons-nous aux grandes règles et dispositions en question.

1.1.1.2.3. Les grandes dispositions de la LAT

La LAT met en place un régime républicain, démocratique, et fédéral, signant la fin de la dictature baassiste. Elle reconnaît des principes fondamentaux tels que l'égalité de tous les Irakiens devant la loi sans distinction d'origine ethnique, de religion ou de sexe, l'indépendance du pouvoir judiciaire, ainsi que la diversité ethnique, linguistique et religieuse de la société irakienne, et le partage des pouvoirs en conséquence⁸⁶. Ainsi, la LAT marque un tournant dans l'affirmation des droits collectifs des minorités, et notamment des Kurdes. C'est la première fois dans l'histoire de l'Irak qu'un document officiel intègre ces valeurs traditionnellement associées aux grandes démocraties occidentales.

⁸⁶ POUPART, A., *op. cit.* p. 98.

1.1.1.2.3.1. L'Irak : un État fédéral

L'article 4 de la LAT définit l'Irak comme une république fédérale, démocratique et pluraliste. Cet article établit un partage des pouvoirs entre le gouvernement central de Bagdad et les régions, gouvernorats, municipalités et administrations locales, en précisant que ce système fédéral est fondé sur des réalités géographiques et historiques ainsi que sur le principe de la séparation des pouvoirs, et non sur l'origine, la race, l'ethnicité, la nationalité ou la confession religieuse.

Il s'agit de la mise en place d'un système fédéral qui, après de longues années de concentration des pouvoirs entre les mains du gouvernement central, établit une forte décentralisation et accorde aux régions des pouvoirs bien plus larges que ceux du gouvernement central.

Le partage des pouvoirs entre l'État central et les gouvernements régionaux demeure l'élément essentiel d'une constitution fédérale – ce que représente la LAT à titre provisoire. En réaction aux excès du gouvernement national sous Saddam Hussein, la LAT préconise une très large décentralisation du pouvoir, avec des compétences accrues pour les gouvernorats. Le gouvernement central conserve tous les droits régaliens, alors que les gouvernorats disposent de compétences étendues dans tous les autres domaines.

L'article 57 de la LAT prévoit que toutes les compétences qui ne sont pas du ressort des pouvoirs exclusifs du gouvernement transitoire peuvent être exercées par les gouvernements des régions ou les gouvernorats. En fixant les compétences exclusives du gouvernement irakien transitoire, énumérées ci-dessous, l'article 25 définit ainsi en creux celles des régions.

1. Le gouvernement irakien transitoire est chargé de formuler la politique étrangère et la représentation diplomatique, de négocier et de signer les traités et accords internationaux, et de définir la politique extérieure dans les domaines économique et commercial, ainsi que la politique d'emprunt souverain ;
2. Le gouvernement irakien transitoire est chargé d'élaborer et d'exécuter la politique de sécurité nationale, y compris de rassembler et diriger les forces armées, afin d'assurer la protection des frontières et la défense de l'Irak ;
3. Le gouvernement irakien transitoire est chargé de définir la politique fiscale, d'émettre la monnaie, de contrôler les douanes, de régler la politique

commerciale à l'intérieur des régions et des gouvernorats, d'établir le budget général de l'État, de déterminer la politique monétaire, et de créer et administrer la Banque centrale ;

4. Le gouvernement irakien transitoire est chargé d'organiser les règlements concernant les poids et mesures et de formuler la politique générale des salaires et autres rémunérations ;
5. Le gouvernement irakien transitoire est chargé de l'exploitation et de la gestion des richesses naturelles de l'Irak qui doivent être redistribuées de manière équitable aux Irakiens en concertation avec les régions et gouvernorats ;
6. Le gouvernement irakien transitoire est chargé de régler les questions de procédures concernant la nationalité irakienne, l'immigration, et l'asile.

La LAT prévoit le mécanisme devant permettre aux gouvernorats de se rassembler en régions afin de donner davantage à l'Irak la forme d'un État fédéral. Ainsi, en dehors des territoires du Kurdistan⁸⁷, de Bagdad, capitale de l'État fédéral, et de Kirkouk⁸⁸, la LAT autorise les gouvernorats à se constituer en régions par groupes. La création d'une région doit se faire en trois étapes :

- La proposition du gouvernement qui doit déterminer les mesures nécessaires ;
- L'accord de l'Assemblée nationale ;
- Un référendum⁸⁹.

La LAT ne donne pas de précisions concernant le nombre de gouvernorats pouvant former une région. Nous remarquons qu'un tel manque de précision est inopportun dans un texte aussi fondamental et ayant valeur constitutionnelle, et cela d'autant plus que la majeure partie du territoire est potentiellement concernée par cette disposition. En effet, il n'existe alors – et cela est encore le cas à l'heure de la rédaction de cette thèse – qu'une seule région reconnue en Irak, celle du Kurdistan d'Irak.

Il convient de noter dès à présent que cet état de fait donne au fédéralisme

⁸⁷ La LAT exclut la région du Kurdistan car elle est déjà formée de facto depuis 1991.

⁸⁸ La ville de Kirkouk est très riche en pétrole, ce qui fait de cette ville une zone de conflit entre les Kurdes et les Arabes d'Irak. En 2004, lors de l'adoption du fédéralisme par l'Irak, les pays voisins, en particulier la Turquie (sous prétexte de défendre les intérêts des Turkmènes à Kirkouk) et l'Iran, étaient contre tout ce qui pouvait provoquer la détermination du sort de cette ville. Cela avait obligé les auteurs de la LAT à exclure Kirkouk des gouvernorats pouvant se former en région.

⁸⁹ Art. 53-c de la LAT.

irakien une portée très limitée et déséquilibrée, puisqu'il ne s'applique pas à l'ensemble du territoire. Bien que les gouvernorats puissent exercer des pouvoirs, ce sont des pouvoirs délégués par le gouvernement central et non des pouvoirs détenus en propre suite à un partage des compétences ; et il n'y a donc pas de fédéralisme réel en dehors du Kurdistan.

1.1.1.2.3.2. Une reconnaissance officielle de l'entité kurde

La mise en place par la LAT d'un système fédéral au sein de l'Irak est une étape importante pour le développement de la politique kurde visant à obtenir une reconnaissance officielle de la région du Kurdistan d'Irak. En effet, s'il est vrai que depuis 1991, le gouvernement du Kurdistan détenait de fait toutes les compétences sur son territoire, il ne s'agissait que d'une autonomie *de facto*, sans reconnaissance officielle. Plutôt que de revendiquer, à la faveur de la chute du régime de Saddam Hussein, une indépendance incertaine, les Kurdes préfèrent une « union volontaire » leur accordant de très larges pouvoirs et une réelle autonomie au sein de l'Irak fédéral, et une reconnaissance enfin officielle de leur région.

Cette reconnaissance officielle inclut une reconnaissance rétroactive du Gouvernement de la Région du Kurdistan en tant que gouvernement légitime de cette région avant le 19 mars 2003, date du début de l'invasion anglo-américaine de l'Irak. Cette région couvre les gouvernorats de Duhok, Erbil, Sulaymanieh, et une partie des gouvernorats de Kirkouk, Diyala, et Ninive (Mossoul). Le terme de « Gouvernement de la Région du Kurdistan » désigne l'Assemblée nationale, le Conseil des ministres, et l'autorité judiciaire locale de la région du Kurdistan⁹⁰.

Selon les dispositions de la LAT, la région kurde dépend donc du gouvernement central pour ce qui est des pouvoirs exclusifs de ce dernier, mais en dehors de ces pouvoirs exclusifs, c'est le Gouvernement Régional du Kurdistan (ci-après dénommé KRG, selon les initiales anglaises par lesquelles il se désigne lui-même en France) qui continue à gouverner le Kurdistan et à gérer les affaires courantes de cette région. Ainsi, il appartient au KRG d'y diriger les forces de police et de sécurité, et d'y déterminer les taxes et impôts⁹¹. Cette autonomie s'étend également au domaine judiciaire, où la LAT a autorisé l'Assemblée nationale du Kurdistan à modifier l'exécution des lois fédérales en dehors des domaines qui sont de

⁹⁰ Art. 53-a de la LAT.

⁹¹ Art. 54-a de la LAT.

la compétence exclusive du gouvernement central⁹².

Dans la réalité, le KRG continue d'exercer certains pouvoirs hérités de la période d'indépendance *de facto* indépendamment des dispositions de la LAT. Ainsi, si, selon la LAT, les affaires étrangères relèvent des compétences exclusives du gouvernement central, dans la réalité les représentations du KRG à l'étranger sont maintenues. Malgré son rattachement à l'Irak, le Kurdistan continue donc dans certains domaines à fonctionner comme un État indépendant. Cela se traduit jusque dans le protocole entre le gouvernement central et le gouvernement régional : par exemple, c'est en tant qu'invités – et non en tant qu'autorités – que les responsables du gouvernement central se rendent au Kurdistan pour coordonner les affaires de l'État, et lorsque le Premier ministre irakien se rend au Kurdistan, il est reçu selon le protocole réservé aux chefs d'État étrangers en visite officielle⁹³.

Cette légitimité historique des kurdes provenant de l'indépendance *de facto* du Kurdistan entre 1991 et 2003 place ce dernier dans une position de force pour négocier ce que sera sa relation au gouvernement central dans la fédération irakienne à venir.

1.1.1.2.3.3. *L'Islam dans la LAT*

L'article 7-a de la LAT précise que l'islam est la religion officielle de l'État et sera l'une des sources de la législation.

Rappelons que l'Irak regroupe principalement des ethnies de confession musulmane : chiites, qui représentent la majorité du peuple irakien, et sunnites dont la plupart des Kurdes sont issus. L'Irak inclut également, dans une moindre proportion, des peuples d'autres confessions religieuses : chrétiens, Yézidis, etc. Au sein de la population musulmane, les chiites et les sunnites ont eux-mêmes des approches très différentes de l'islam – plus radicale pour les premiers, et plus traditionnelle pour les seconds.

Compte tenu de cette configuration religieuse de l'Irak, nous pouvons facilement comprendre en quoi l'article de la LAT désignant l'islam comme une des sources de la législation⁹⁴ n'est pas acceptable de la même façon par tous, puisqu'il est

⁹² Art. 54-b de la LAT.

⁹³ BARZANI, S., *La question du Kurdistan d'Irak 1991- 2001*, *op.cit.* pp. 283-284.

⁹⁴ Pendant les négociations concernant la LAT, les Chiites ont demandé à ce que l'islam soit la source principale de la législation en Irak, et non une des sources, mais cela fut refusé par l'administrateur

basé sur une seule religion, *a fortiori* dans la mesure où il s'agit d'une religion à tendance radicale.

Il est à noter que la chute de Saddam Hussein aura accru le pouvoir des chiites, contre les intérêts des États-Unis et de leurs alliés. En effet, alors que les sunnites, bien que minoritaires, ont traditionnellement été au pouvoir en Irak – sous les Ottomans jusqu'en 1920, puis sous les Anglais de 1920 à 1930, et enfin sous les Hachémites jusqu'en 1958 – la démocratie imposée par les États-Unis en Irak aura permis aux chiites proches de l'Iran, grand ennemi des Américains, de prendre le pouvoir. Ceci met en avant les paradoxes de la politique face à l'importance de la question religieuse en Irak.

1.1.1.2.3.4. Les langues officielles de l'Irak

Alors qu'auparavant, la loi irakienne ne reconnaissait la langue kurde en tant que langue officielle, avec l'arabe, que dans trois gouvernorats – Erbil, Sulaymanieh, et Duhok – l'article 9 de la LAT reconnaît désormais l'arabe et le kurde comme les deux langues officielles dans l'ensemble de l'Irak. En tant que telles, ce seront les deux langues utilisées dans les institutions irakiennes du gouvernement central – dans les débats à l'Assemblée nationale, au Conseil des ministres, dans les tribunaux, et dans les documents officiels en tant que langues de communication. Pour ce qui est des institutions du Kurdistan, les langues officielles des institutions fédérales sont désormais le kurde et l'arabe, tandis que les institutions locales n'ont qu'une seule langue officielle, le kurde. Il s'agit d'une grande avancée dans la reconnaissance des Kurdes au niveau national.

En outre, la LAT garantit aux Irakiens le droit à l'éducation de leurs enfants dans leur langue maternelle. Ainsi, le turkmène, le syriaque, et l'arménien doivent donc être enseignés dans les institutions d'éducation publiques, et l'enseignement d'autres langues est autorisé dans les institutions privées⁹⁵.

Cet article va pleinement dans le sens d'un fédéralisme lié à la pluralité de l'État irakien.

1.1.1.2.3.5. Le statut de la femme dans la LAT

Dans son article 30-c, la LAT précise qu'un quota minimum de 25% des sièges de

civil en Irak Paul Bremer, qui alla jusqu'à menacer de faire usage son *veto* contre tout document citant l'islam comme source principale de la législation. YSSA, H., *op.cit.*, p.567.

⁹⁵ Art. 9 de la LAT.

l'Assemblée nationale doit être occupé par des femmes. Dans un pays comme l'Irak, où la société est traditionnellement, et en particulier sous l'influence de la religion musulmane, caractérisée par la domination masculine, il est assez novateur qu'il y ait un tel quota réservé aux femmes au sein d'une des principales institutions de l'État. En cela, la LAT constitue une avancée historique remarquable ; la mise en œuvre de cette disposition méritera d'être attentivement surveillée.

Nous pouvons nous interroger sur les raisons de cette disposition. Les Américains voulaient-ils insister sur le fait que l'égalité de tous devant la loi et les droits de l'Homme sont constitutionnellement inscrits ? Les Kurdes voulaient-ils affirmer leur pouvoir en imposant un quota de femmes à l'Assemblée nationale tout comme ils en ont un dans leur propre Parlement (bien qu'il ne soit que de 6 %) ? Ce quota est-il lié au fait que le système politique kurde est dirigé par des partis laïques qui souhaitent favoriser la présence des femmes dans les grandes institutions politiques de l'État fédéral ? En tout état de cause, cela demeure une avancée historique dans le domaine du droit des femmes au Moyen-Orient.

1.1.1.3. L'annexe de la LAT

L'article 2-b de la LAT prévoit que le gouvernement intérimaire exerce le pouvoir en vertu de cette dernière ainsi qu'en vertu d'une annexe devant faire l'objet d'un accord de la part des représentants des différentes composantes de la société irakienne, et publiée avant le début de la période transitoire. Cette annexe fera partie intégrante de la LAT.

Nous estimons que la raison principale pour laquelle il fut convenu de ne pas intégrer d'emblée dans la LAT les dispositions contenues dans l'annexe est que, la LAT ayant été adoptée à la hâte afin de respecter le délai du 28 février 2004 fixé par l'accord signé entre le CGI et l'APC, le report de certains sujets de négociations s'imposait. Ainsi, un accord n'ayant pas été trouvé au cours de la rédaction de la LAT concernant les fonctions des organes gouvernementaux pendant la période provisoire, il fut décidé de reporter la définition de ces fonctions à la rédaction de l'annexe.

L'annexe de la LAT⁹⁶, composée de trois parties, insiste dans la première partie sur le principe de consultation, lorsqu'elle parle du « *gouvernement intérimaire irakien*

⁹⁶ Le texte de cette annexe est disponible en arabe et en anglais sur le site Internet de l'Autorité Provisoire de la Coalition : <http://www.iraqcoalition.org/>. Consulté le 16 août 2010.

formé à la suite de larges consultations avec toutes les composantes de la société irakienne ».

La deuxième partie de l'annexe traite des institutions et des pouvoirs du gouvernement intérimaire irakien. Elle précise que le gouvernement intérimaire se compose de la présidence de l'État (un président et deux vice-présidents), du Conseil des ministres, y compris le Premier ministre, du Conseil national intérimaire, et des institutions du pouvoir judiciaire.

Pendant la période transitoire, l'annexe confie au Conseil des ministres les fonctions attribuées par la LAT à l'Assemblée nationale concernant les nominations, les opérations de l'armée irakienne, et la ratification des accords internationaux. Par ailleurs, l'annexe confère au Conseil des ministres le pouvoir de légiférer par décrets avec l'accord du Conseil de la présidence. Ainsi, les ministres sont autorisés à promulguer, avec l'accord à l'unanimité de la présidence de l'État, des ordonnances ayant force de loi, et restant en vigueur jusqu'à leur annulation ou leur modification par les futurs gouvernements irakiens élus. De plus, le Conseil des ministres représente l'Irak dans les domaines suivants relatifs aux affaires étrangères : les décisions concernant les accords internationaux, les emprunts internationaux, les aides et dettes souveraines de l'Irak, ainsi que la nomination des membres de la Cour suprême⁹⁷. Afin de rester en vigueur après les élections du gouvernement transitoire, ces décisions devront être ratifiées à l'unanimité par le futur Conseil de la présidence, composé d'un Kurde, d'un chiite et d'un sunnite, dans les 90 jours suivant son entrée en fonction.

La troisième partie de cette annexe est réservée au Conseil national intérimaire. Il s'agit d'un Conseil consultatif dont les membres sont choisis lors d'une conférence nationale organisée par un haut comité composé de membres du CGI n'ayant pas occupé de postes dans le pouvoir exécutif, ainsi que de représentants des régions et des gouvernorats, et de personnalités irakiennes reconnues pour leur intégrité et leur compétence.

Le Conseil national intérimaire émet des avis auprès du Conseil de la présidence et du Conseil des ministres. Il a également le pouvoir de surveiller

⁹⁷ Dans le texte original de l'annexe (consultable sur le site Internet officiel du pouvoir judiciaire irakien: <http://www.iraqja.iq/view.79/>), les nominations des membres de la Cour suprême sont mentionnées dans le même paragraphe que les affaires étrangères. C'est pourquoi, bien que cela soit surprenant, nous avons fait de même ici.

l'application des lois, de suivre les affaires des commissions exécutives, et de nommer un nouveau président de la République ou un de ses vice-présidents en cas de démission ou de décès. Ce Conseil a le droit d'interroger le Premier ministre et les membres du Conseil des ministres, et d'établir le règlement interne de ce dernier. Il a aussi le pouvoir de ratifier le budget national de l'Irak de l'année 2005 proposé par le Conseil des ministres. Il a par ailleurs un droit de *veto* sur les actes de l'exécutif, à la majorité des deux-tiers de ses membres, dans les dix jours suivant la transmission de ces actes approuvés par le Conseil de la présidence.

À l'examen des pouvoirs attribués au Conseil national intérimaire, nous remarquons des contradictions. En effet nous lisons, dans l'annexe, que ce conseil joue un rôle consultatif auprès du Conseil de la présidence et du Conseil des ministres. Un peu plus loin dans cette même annexe, il est écrit que le Conseil a le pouvoir de surveiller l'application des lois, et le droit d'interroger le Premier ministre et les ministres. Que se passe-t-il donc après les interrogatoires : le Conseil aurait-il, le cas échéant, le droit de retirer sa confiance à un ministre ou au Conseil des ministres ? Cela n'est pas précisé.

Cette annexe sera critiquée par des auteurs et juristes irakiens car pour certains, elle bouleverse les principes connus des systèmes constitutionnels. En confiant le pouvoir législatif au Conseil des ministres et en donnant au Conseil national intérimaire le droit de *veto* sur les actes de nature législative émanant de l'exécutif, elle va à l'encontre des normes de droit, selon lesquelles c'est le président de la République qui peut s'opposer aux projets de lois approuvés par le pouvoir législatif, incarné par le Parlement. Selon certains spécialistes de la question⁹⁸, il eut été préférable que ce Conseil, n'ayant en réalité aucun rôle essentiel au fonctionnement de l'appareil étatique, n'existât pas. En outre, toujours selon les détracteurs de cette annexe, un tel Conseil consultatif peut, alors que le pays est en pleine reconstruction, miner la crédibilité des institutions constitutionnelles irakiennes.

En réponse à ces critiques, nous pouvons dire que dans une période de transition où doit être comblé un vide administratif et juridique, d'une part il est nécessaire que des institutions provisoires soient mises en place, à défaut de quoi c'est le pays tout entier qui serait paralysé, et d'autre part, il semble inévitable que ces

⁹⁸ KHALED, H., *op. cit.*, p. 436.

institutions provisoires n'aient pas forcément toutes d'emblée un rôle clairement défini et que les frontières entre le législatif et l'exécutif soient floues⁹⁹. Il demeure toutefois qu'il convient qu'une instance supplémentaire contrôle les actes législatifs émanant de l'exécutif transitoire afin de présenter une garantie supplémentaire sur les actes en question.

1.1.2. Section 2 : Les institutions de l'État selon la LAT

Sur la base du régime républicain, démocratique et pluraliste qu'elle établit, la LAT définit les institutions étatiques intérimaires et prévoit un mécanisme visant à créer des institutions étatiques permanentes. La LAT repose sur le principe fondamental de séparation des pouvoirs. Le gouvernement irakien transitoire défini par la LAT, également appelé « gouvernement fédéral », se compose de l'Assemblée nationale, du Conseil de la présidence, du Conseil des ministres – dont le Premier ministre – et du pouvoir judiciaire¹⁰⁰.

1.1.2.1. Le pouvoir législatif

La LAT prévoit que durant la période transitoire, le pouvoir législatif sera assumé par l'Assemblée nationale. Son devoir principal sera de légiférer au nom du peuple irakien et de contrôler le fonctionnement du pouvoir exécutif¹⁰¹.

L'Assemblée nationale telle que définie dans la LAT se compose de 275 membres élus conformément à des modalités restant à définir par le Code électoral et la loi sur les partis politiques.

Le Code électoral devra intégrer principalement les dispositions suivantes :

- Les femmes doivent occuper au moins un quart des sièges de l'Assemblée nationale.
- L'Assemblée nationale devra assurer une représentation juste de toutes les composantes de la société irakienne, dont les Turkmènes, les Chaldéens, les Assyriens, et les autres minorités¹⁰². Notons ici que le terme utilisé dans le texte original de la LAT, et traduit ici par « juste », ne précise pas s'il s'agit d'une représentation de chacune de ces minorités conformément à leurs pourcentages

⁹⁹ Ainsi par exemple, en France, entre 1945-1946, un gouvernement provisoire gouvernait le pays et légiférait jusqu'à l'adoption d'une nouvelle constitution.

¹⁰⁰ Art. 24 de la LAT.

¹⁰¹ Art. 30-a et b de la LAT.

¹⁰² Art. 30-c de la LAT.

respectifs par rapport à la population globale, ou bien s'il s'agit simplement d'une garantie de leur présence à l'Assemblée, sans indication de quota. Nous pensons qu'une politique de quotas entraverait le processus électoral selon lequel le peuple peut élire ses représentants librement, quelle que soit leur origine ethnique.

En vertu de la LAT, l'Assemblée nationale prend ses décisions à la majorité simple, sauf dans les cas spécifiques où la loi le prévoit autrement¹⁰³. Elle doit élire un président et deux vice-présidents. Le président de l'Assemblée nationale sera le membre ayant acquis la majorité des votes, puis, par ordre décroissant du nombre de votes, les suivants seront le premier et le deuxième vice-président¹⁰⁴. Le partage du pouvoir se fait selon une règle de consensus entre les trois principales communautés irakiennes, qui existe de façon tacite depuis la chute du régime de Saddam Hussein. En 2004, le président de l'Assemblée nationale est arabe sunnite et ses deux vice-présidents sont l'un kurde, et l'autre arabe chiite¹⁰⁵.

Même si l'article 4 définit l'Irak comme un État fédéral, le pouvoir législatif selon la LAT sera monocaméral contrairement à la majorité des autres États de type fédératif. En effet, dans les États fédéraux, le pouvoir législatif est en général assuré par deux Chambres, l'une représentant la population, et l'autre les entités composant cet État fédéral. Dans le cas de l'Irak, comme il sera vu plus en détails dans le deuxième titre de cette partie, dans la mesure où il n'y a qu'une seule entité fédérée qui est la région du Kurdistan, cette deuxième chambre ne serait composée que d'une seule région, et la LAT ne prévoit donc que l'Assemblée nationale, représentant la population. Cette situation, qui perdure encore aujourd'hui, illustre bien le déséquilibre du fédéralisme irakien.

La LAT a doté l'Assemblée nationale de pouvoirs limités que nous énumérons ici :

1. L'armée irakienne ne peut être envoyée à l'étranger qu'avec l'accord de l'Assemblée nationale, à la demande du Conseil de la présidence¹⁰⁶ ;
2. L'Assemblée nationale a le droit de révoquer un des membres du Conseil de la présidence pour incompétence ou malhonnêteté par une majorité des trois-

¹⁰³ Art. 33-a de la LAT.

¹⁰⁴ Art. 32-a de la LAT.

¹⁰⁵ Ceci est encore le cas en 2013.

¹⁰⁶ Art. 33-e de la LAT.

- quarts de ses membres¹⁰⁷ ;
3. L'Assemblée nationale a le droit de conclure les traités et accords internationaux¹⁰⁸ ;
 4. L'Assemblée nationale a le droit d'interroger tous les responsables de l'exécutif, comme les membres du Conseil de la présidence et ceux du Conseil des ministres, y compris le Premier ministre¹⁰⁹.

1.1.2.2. Le pouvoir exécutif

La LAT prévoit un pouvoir exécutif à caractère bicéphale. Il se compose à la fois d'un Conseil de la présidence, qui a essentiellement un rôle représentatif, et d'un Conseil des ministres dirigé par le Premier ministre¹¹⁰, qui détient l'essentiel du pouvoir, et est responsable devant l'Assemblée nationale. Il s'agit donc d'un régime parlementaire classique.

1.1.2.2.1. Le Conseil de la présidence

À la tête du pouvoir exécutif, l'article 36-a de la LAT prévoit un Conseil de la présidence, qui représente la souveraineté de l'Irak et contrôle les grandes affaires de l'État.

Le Conseil de la présidence est composé d'un président et de deux vice-présidents, devant représenter les Kurdes, les Arabes chiites et les Arabes sunnites¹¹¹. Le Conseil prend ses décisions à l'unanimité¹¹². Compte tenu de sa composition multi-ethnique et multiconfessionnelle, et des difficultés à s'accorder que cela peut entraîner, cette clause d'unanimité démontre une réelle volonté de partager le pouvoir entre les différentes composantes de la société irakienne et de dégager des consensus. De plus, cette condition d'unanimité est un grand pas vers la démocratie d'un pays politiquement émergent : en effet, une majorité seule ne peut jamais gouverner le pays.

L'élection du Conseil de la présidence par l'Assemblée nationale se fait à la

¹⁰⁷ Art. 36-a de la LAT.

¹⁰⁸ Art. 33-f de la LAT.

¹⁰⁹ Art. 33-g de la LAT.

¹¹⁰ Art. 35 de la LAT.

¹¹¹ Depuis 2004, et à la date de rédaction de cette thèse en 2013, le Conseil de la présidence a toujours été composé d'un président kurde et de deux vice-présidents arabes, l'un chiite et l'autre sunnite.

¹¹² Art. 36 de la LAT.

majorité des deux-tiers sur liste unique¹¹³, ce qui montre bien l'importance de la conciliation entre les différents groupes politiques de l'Assemblée : sans l'accord de ces derniers sur une liste de candidats comprenant le président et ses deux vice-présidents, le Conseil de la présidence ne peut pas être élu.

Les pouvoirs du Conseil de la présidence

Les articles 37, 38 et 39 de la LAT attribuent les compétences suivantes au Conseil de la présidence :

1. Le Conseil de la Présidence dispose d'un droit de *veto* sur les lois proposées par l'Assemblée nationale¹¹⁴. Ce *veto* est suspensif¹¹⁵. Le Conseil peut utiliser ce droit de *veto* dans les quinze jours suivant la transmission d'un texte de loi par l'Assemblée. En cas de *veto* présidentiel, le texte est retourné à l'Assemblée pour examen des motifs du *veto* sans obligation de les intégrer dans la nouvelle version. Cette dernière peut, dans les trente jours suivant le *veto* présidentiel, voter cette nouvelle version du texte de loi à la majorité des deux-tiers. Le texte ainsi adopté ne peut alors plus faire l'objet d'un autre *veto* de la part du Conseil de la présidence¹¹⁶.
2. Le Conseil de la présidence nomme à l'unanimité le Premier ministre, ainsi que les membres du Conseil des ministres sur recommandation du Premier ministre¹¹⁷.
3. En coordination avec le Conseil des ministres, le Conseil de la Présidence nomme les négociateurs pour les accords et les traités internationaux, et propose à l'Assemblée nationale les lois destinées à ratifier ces accords et traités¹¹⁸.
4. Le Conseil de la présidence est investi du commandement suprême des forces

¹¹³ Art. 36-a de la LAT.

¹¹⁴ Art. 37 de la LAT.

¹¹⁵ La règle de l'unanimité conditionnant les décisions de l'Assemblée nationale entrave la possibilité d'user de ce *veto*, dans la mesure où les membres du Conseil n'ont pas tendance à s'opposer aux groupes de l'Assemblée nationale qui sont de la même appartenance politique qu'eux. Par exemple, si les députés sunnites s'opposent à un projet de loi à l'Assemblée, le membre sunnite au sein du Conseil de la présidence s'y opposera également au Conseil. Ainsi, même si, par le jeu des majorités, un projet est voté à l'Assemblée, il ne verra pas le jour sans que des négociations aient eu lieu et qu'un compromis ait été trouvé.

¹¹⁶ Art. 37 de la LAT.

¹¹⁷ Art. 38 de la LAT.

¹¹⁸ Art. 39-a de la LAT.

armées, mais seulement à titre protocolaire et lors des célébrations¹¹⁹.

5. Le Conseil de la présidence nomme le président et les membres de la Cour suprême sur recommandation d'un Conseil supérieur de la magistrature¹²⁰.
6. Le Conseil de la présidence peut révoquer, sur recommandation de la Commission d'Intégrité, les membres du Conseil des ministres, y compris le Premier ministre¹²¹.

Nous pouvons constater que les pouvoirs du Conseil de la présidence sont relativement limités. En effet, si le pouvoir le plus significatif qu'est – avec également la nomination du Premier ministre - le droit de *veto* va bien dans le sens d'un système présidentiel, les modalités de ce *veto* décrites plus haut sont extrêmement restrictives¹²². De plus, le président d'Irak a un pouvoir personnel très limité car ses décisions sont soit tributaires des recommandations d'un autre organe, soit conditionnées à la règle de l'unanimité, cette règle de fonctionnement interne limitant encore davantage l'exercice des pouvoirs déjà limités attribués au Conseil de la présidence.

1.1.2.2. Le Conseil des ministres

Le deuxième organe du pouvoir exécutif bicéphale de l'Irak sous la LAT est le Conseil des ministres, présidé par un Premier ministre. Le Conseil de la présidence nomme à l'unanimité le Premier ministre, puis les ministres sur recommandation de ce dernier. Si le Premier ministre ne parvient à former son gouvernement dans un délai d'un mois à compter de sa nomination, le Conseil de la présidence doit nommer un autre Premier ministre. Au cas où le Conseil ne parvient pas à l'unanimité pour la nomination du Premier ministre, l'alinéa 1 de l'article 38 prévoit que c'est l'Assemblée nationale qui nomme alors le Premier ministre à la majorité des deux-tiers¹²³. La LAT a fixé cette condition impliquant un consensus entre au moins deux des trois groupes présents à l'Assemblée nationale, arabe chiite, arabe sunnite et

¹¹⁹ Art. 39-b de la LAT.

¹²⁰ Art. 39-c de la LAT.

¹²¹ Art. 41 de la LAT.

¹²² ALI, A., *La constitution fédérale, (étude comparative)*, Markaz Kurdistan Lil-Dirasat Al-Istratijia, 2009, p. 179.

¹²³ La LAT ne précise pas les conditions de nomination des ministres dans le cas où le Premier ministre est nommé par l'Assemblée nationale.

kurde, afin qu'aucun de ces groupes ne puisse gouverner seul le pays¹²⁴.

Le Conseil des ministres est responsable devant l'Assemblée nationale, qui peut l'interroger et lui retirer sa confiance à la majorité absolue de ses membres¹²⁵. Dans le cas où l'Assemblée nationale retire sa confiance au Premier ministre, tous les ministres sont déchargés de leurs fonctions¹²⁶.

Les pouvoirs du Conseil des ministres

Le Conseil des ministres prend ses décisions à la majorité de ses membres présents¹²⁷. Les pouvoirs attribués au Conseil des ministres sont répartis à travers différents articles de la LAT. Nous pouvons les résumer en quelques points :

- i. Le Premier ministre dirige le gouvernement¹²⁸ ;
- ii. Le Conseil des ministres propose des projets de loi ;
- iii. En coordination avec le Conseil de la présidence, le Conseil des ministres nomme les négociateurs pour les accords et traités internationaux, et propose à l'Assemblée les lois destinées à ratifier ces traités et accords¹²⁹ ;
- iv. Le Conseil des ministres nomme le directeur du service des Renseignements généraux et les grands officiers de l'armée. Ces nominations sont entérinées par un vote à la majorité simple de l'Assemblée nationale¹³⁰ ;
- v. Le Premier ministre exerce le commandement suprême effectif des forces armées¹³¹.

À la façon dont elles sont formulées, il semble que ces compétences sont pour la plupart attribuées au Conseil des ministres dans son ensemble, et que, en dehors du commandement suprême effectif des forces armées, celles revenant nommément au Premier ministre sont limitées. L'interprétation que nous faisons de cette dilution des compétences est qu'après des années de dictature, les Irakiens ne souhaitent pas concentrer trop de pouvoirs dans les mains d'une seule personne. Dans cette même

¹²⁴ BARZANI, S., *La question du Kurdistan d'Irak 1991- 2005, op.cit.*, p. 379.

¹²⁵ Art. 38-a de la LAT.

¹²⁶ Art. 40-a de la LAT.

¹²⁷ Art. 42 de la LAT.

¹²⁸ Art. 41 de la LAT.

¹²⁹ Art. 39-a de la LAT.

¹³⁰ Art. 39-d de la LAT.

¹³¹ Art. 39-b de la LAT.

logique, nous considérons que, durant cette période transitoire, toutes les décisions importantes devraient être acceptées par tous les membres du Conseil des ministres, qui, rappelons-le, représente tous les groupes constituant la société irakienne.

1.1.2.3. Le pouvoir judiciaire fédéral

Après la chute du parti de Baas, le pouvoir judiciaire de l'Irak a pris une nouvelle orientation dans son organisation et dans son fonctionnement. Son indépendance est admise dans les textes juridiques de l'État, des institutions anciennes, telles que le Conseil supérieur de la magistrature, sont réintégrées avec un rôle renforcé, et d'autres sont créées, telles la Cour suprême fédérale.

1.1.2.3.1. L'indépendance du pouvoir judiciaire

Dès la chute du régime de Saddam Hussein, plusieurs lois et ordonnances affirmant l'indépendance de la justice ont été promulguées. Cette notion n'existait pas auparavant en Irak. En effet, si la Loi n° 160 de 1979 sur l'organisation judiciaire¹³² parlait, certes, d'indépendance des juges lors de l'exercice de leurs fonctions judiciaires¹³³, elle ne parlait pas d'indépendance du pouvoir judiciaire proprement dit.

Avant même la publication de la LAT, l'Ordonnance n° 35 de 2003 relative à la création du Conseil supérieur de la magistrature, promulguée par l'Autorité Provisoire de Coalition, soulignait dans son préambule la nécessité de disposer d'un système judiciaire compétent et libre de toute influence externe pour instaurer l'État de droit¹³⁴. Cette ordonnance affirmait également que le Conseil supérieur de la magistrature devrait exercer ses missions et ses responsabilités en toute indépendance, en dehors du contrôle ou de la supervision du ministère de la Justice¹³⁵.

L'APC avait ensuite adopté l'Ordonnance sur la gestion d'un système judiciaire indépendant, comportant des textes affirmant l'indépendance de l'autorité judiciaire dans l'établissement de son budget ainsi que dans la gestion de ses biens et de ses

¹³² Notons que les dispositions de la Loi n° 160 de 1979 – pour celles d'entre elles qui ne sont pas contradictoires avec la Constitution de 2005 – restent en vigueur au moment de la rédaction de cette thèse, dans la mesure où la nouvelle loi relative au pouvoir judiciaire dont la Constitution prévoit l'édiction n'a pas encore vu le jour.

¹³³ Art. 1 de la Loi sur l'organisation judiciaire n° 160 de 1979.

¹³⁴ Des prérogatives dans le domaine législatif, notamment le pouvoir de reconstruire l'appareil judiciaire, ont été attribuées à l'APC par la résolution n° 1483 de 2003 du Conseil de sécurité de l'ONU.

¹³⁵ Pour plus d'informations, voir l'Ordonnance n° 35 de 2003, publiée dans le journal officiel irakien *Al-Waqai al-Iraqiya*, n° 3980, tome 44, mars 2004.

affaires. En outre, le principe de l'indépendance était réitéré dans le préambule de l'Ordonnance en question¹³⁶.

La LAT, qui a, rappelons-le, valeur de constitution durant la période transitoire, confirme clairement cette direction déjà prise, et affirme le principe de l'indépendance de l'autorité judiciaire¹³⁷, précisant qu'elle a toute compétence dans son domaine et est hors du champ d'intervention des autorités législatives ou exécutives¹³⁸. Elle impose même à l'institution législative de transition d'établir un budget indépendant et suffisant pour la justice. En effet, selon l'article 43 :

- La justice est indépendante et n'est administrée en aucune manière par le pouvoir exécutif, y compris le ministère de la Justice. La justice est seule compétente pour décider de la condamnation ou de l'acquittement d'un prévenu, conformément à la loi, et cela sans l'ingérence du pouvoir législatif ou exécutif.
- L'Assemblée nationale établit un budget indépendant et suffisant pour la justice.
- Les tribunaux fédéraux statuent sur les conflits et litiges qui naissent de l'application des lois fédérales. La mise en place de ces tribunaux relève exclusivement de la compétence du gouvernement fédéral en concertation avec les présidents des Conseils de magistrature des régions. Les nominations ou mutations des juges dans ces tribunaux doivent donner priorité aux juges résidant dans la région.

Un juge ou un membre du Conseil supérieur de la magistrature ne peut pas être déchu de ses fonctions sauf en cas de condamnation pour crime d'honneur, de corruption, ou d'invalidité¹³⁹. La LAT précise que la révocation se fait sur recommandation du Conseil supérieur de la magistrature et sur décision du Conseil des ministres avec l'accord du Conseil de la présidence¹⁴⁰. Ces conditions nous

¹³⁶ Note n° 12 de 2004, publiée dans le journal officiel irakien *Al-Waqai al-Iraqiya*, n° 3985, juillet 2004.

¹³⁷ Ce pouvoir judiciaire a été sous le régime de Saddam Hussein, dominé par le Conseil du Commandement de la Révolution composé de neuf membres nommés par le parti Baas et présidé par le président de la République. Ce Conseil intervenait dans tous les domaines et il prenait le rôle d'un tribunal en prononçant des jugements et parfois des condamnations à mort souvent de façon arbitraire.

¹³⁸ Art. 43-a de la LAT.

¹³⁹ Art. 47 de la LAT.

¹⁴⁰ Art. 47 de la LAT.

montrent l'importance accordée à la coopération entre les trois institutions, et au consensus entre les groupes politiques qui la composent, sans lequel les décisions peuvent être bloquées.

Adoptée après la LAT, la Loi sur la Cour suprême fédérale n° 30 de 2005 confirmera l'indépendance de la justice : cette loi dispose que la Cour suprême fédérale remplit ses fonctions en toute indépendance, et n'est soumise à aucune autorité en dehors des lois. En outre, elle prévoit l'indépendance de la Cour pour gérer toutes ses affaires administratives, y compris la nomination de ses fonctionnaires et leur supervision¹⁴¹.

1.1.2.3.2. Les nouvelles instances judiciaires en Irak

La justice fédérale est exercée par les tribunaux qui se trouvent en dehors de la région du Kurdistan : les tribunaux de première instance, le Tribunal spécial pénal, les cours d'appel, et la Cour de cassation¹⁴².

En premier lieu, la Loi n° 101 de 1977 sur le ministère de la Justice prévoyait la création du Conseil de la justice, sous la présidence du ministre de la Justice. Ce Conseil de la justice s'était donné le droit d'exercer les attributions du Conseil de la magistrature, ce qui constitue en soi une violation du principe d'indépendance de la justice.

Par la suite est venue la Loi n° 160 de 1979 sur l'organisation judiciaire, en vertu de laquelle a été abrogée la Loi sur le pouvoir judiciaire de 1963 ainsi que tous les règlements qui en découlaient. Cela a marqué le début d'une nouvelle ère durant laquelle la vision de la justice et du pouvoir judiciaire a changé : la justice était soumise au pouvoir exécutif.

Ainsi, l'appareil judiciaire en Irak a fonctionné sans Conseil de la magistrature de 1977 à 2003, lorsque ce dernier a été recréé, conformément à l'Ordonnance n° 35 du 18 septembre 2003, afin de prendre la place du Conseil de la justice¹⁴⁵.

L'institution du Conseil de la magistrature s'est faite en deux phases. La première phase s'est déroulée en vertu de l'Ordonnance n° 35 de 2003, et la deuxième conformément à l'article 45 de la LAT.

1.1.2.3.2.1.1. Le Conseil de la magistrature sous l'Ordonnance n° 35 de 2003

Après la fin du régime de Saddam Hussein et le placement officiel de l'Irak sous l'administration de l'Autorité Provisoire de la Coalition, des voix se sont élevées pour revendiquer l'indépendance de la justice et l'instauration d'un État de droit. L'APC a donc réalisé que l'indépendance de la justice était un facteur de sécurité pour la société, et un gage de démocratie en Irak. L'Ordonnance n° 35 du 18 septembre 2003 prévoyant la reconstitution du Conseil de la magistrature a ainsi été promulguée, permettant notamment de :

1. Reconstituer le Conseil de la magistrature aux fins de contrôler et de superviser le système judiciaire en Irak, en toute indépendance du ministère de la Justice ;
2. Œuvrer pour l'instauration d'un État de droit¹⁴⁶.

¹⁴⁵ Pour plus d'informations sur la création du Conseil supérieur de la magistrature, consulter le site officiel du pouvoir judiciaire, disponible en arabe : <http://www.iraqja.iq>.

¹⁴⁶ Pour consulter l'Ordonnance de l'autorité de coalition, voir le journal officiel *Al-Waqai al-Iraqiya*, n° 3980, Vol. 44, mars 2005.

Cette Ordonnance prévoit expressément que le Conseil de la magistrature prend la place du Conseil de la justice institué en vertu de la Loi n° 160 sur l'organisation judiciaire de 1979, notamment en ce qui concerne les compétences, ce dernier n'ayant pas été dissout même s'il a été privé de toute prérogative. À ce titre, le Conseil de la magistrature est devenu la seule instance habilitée à superviser tous les aspects administratifs des magistrats du siège et du parquet en Irak.

1.1.2.3.2.1.1.1. La composition du Conseil de la magistrature selon l'Ordonnance n° 35 de 2003

Conformément à l'article 2 de l'Ordonnance n° 35 de l'année 2003, le Conseil de la magistrature se compose ainsi :

1. le président de la Cour de cassation (président du Conseil) ;
2. les vice-présidents de la Cour de cassation ;
3. le président du Conseil consultatif de l'État ;
4. le président du ministère public ;
5. le président de la Commission de supervision judiciaire ;
6. le directeur général du département administratif, s'il est magistrat ou membre du ministère public ;
7. les présidents des cours d'appel.

1.1.2.3.2.1.1.2. Les fonctions du Conseil de la magistrature selon l'Ordonnance n° 35 de 2003

Selon l'Ordonnance n° 35 de 2003, le Conseil de la magistrature devient la seule autorité habilitée à superviser le système judiciaire, lequel exerce ses prérogatives à travers ses différents organes sans dépendre du ministère de la Justice. L'article 3 de l'Ordonnance n° 35 définit les compétences du Conseil de la magistrature en deux alinéas :

1. Les compétences du Conseil comprennent:
 - b- La supervision administrative de tous les magistrats et membres du ministère public, à l'exception des membres de la Cour de cassation ;

- c- L'examen des réclamations pour manquement des magistrats et membres du parquet aux règles déontologiques, et la prise de sanctions disciplinaires et administratives appropriées, y compris, le cas échéant, la destitution ;
- d- La recommandation des fonctionnaires judiciaires et des procureurs ;
- e- La promotion, le détachement et la mutation des magistrats et procureurs ;
- f- La nomination des magistrats et procureurs et le renouvellement de leur mandat aux postes prévus par la Loi n° 160 de 1979 sur l'organisation judiciaire et par la Loi n° 159 de 1979 sur le ministère public.

2. Outre les fonctions expressément énumérées à l'alinéa 1 de la présente ordonnance, en vertu de la loi, certaines autres fonctions sont confiées au Conseil de la magistrature de temps à autre¹⁴⁷.

1.1.2.3.2.1.2. Le Conseil de la magistrature selon la LAT

Concernant le Conseil supérieur de la magistrature, la LAT s'est contentée de prévoir les dispositions suivantes dans son article 45 :

« Un Conseil supérieur de la magistrature sera créé et remplira les fonctions du Conseil de la justice. Le Conseil supérieur de la magistrature supervise la justice fédérale et gère le budget du Conseil. Celui-ci est composé du président de la Cour suprême fédérale, des vice-présidents de la Cour de cassation fédérale, des présidents des cours fédérales d'appel, ainsi que du président et des deux vice-présidents de chaque cour régionale de cassation. Le Conseil supérieur de la magistrature est présidé par le président de la Cour suprême fédérale et, en son absence, par le président de la Cour de cassation fédérale ».

Ce texte met bien en évidence les divergences entre la LAT et l'Ordonnance n° 35 de 2003 :

1. La LAT a ajouté le mot « supérieur » au Conseil de la magistrature. Ainsi, depuis l'entrée en vigueur de la LAT, la Commission judiciaire chargée de la supervision administrative du pouvoir judiciaire est désignée par : « le Conseil supérieur de la magistrature ». Bien que le changement de nom n'ait pas

¹⁴⁷ Le texte de l'Ordonnance n° 35 de 2003 est disponible en arabe et en anglais sur le site officiel de l'autorité de coalition : <http://www.iraqcoalition.org/arabic/regulations/index.html#Orders>, consulté le 02/03/2009. Cette Ordonnance est également disponible en arabe sur le site officiel de la base de données de la législation irakienne : <http://www.iraqild.org/LoadLawBook.aspx?SP=SUB&SC=290120089142191&Year=2003&PageNum=1>. Consulté le 11 mars 2010.

d'incidence majeure, la nouvelle appellation reflète toutefois le prestige du pouvoir judiciaire et la position éminente du Conseil parmi les institutions et les différentes autorités fédérales. Cependant, nous pouvons reprocher au législateur ayant rédigé la LAT un certain manque de rigueur dans la terminologie et l'ordre des mots en arabe, en particulier concernant l'emplacement de l'adjectif « supérieur », le Conseil étant désigné tantôt par « le Conseil supérieur de la magistrature »¹⁴⁸, tantôt par « le Conseil de la magistrature supérieur »¹⁴⁹. La rédaction juridique exige en effet une unification de la terminologie, notamment lorsqu'il s'agit du nom officiel d'une institution importante de l'État, qui de surcroît représente l'instance principale d'un de ses trois pouvoirs¹⁵⁰.

2. La LAT a introduit un changement dans la composition du Conseil supérieur de la magistrature, en y ajoutant les présidents et vice-présidents des cours régionales de cassation. Cependant, elle n'a pas cité parmi ses membres ceux que prévoyait l'Ordonnance n° 35 de 2003, à savoir : le président du ministère public, le président de la Commission de supervision judiciaire, le président du Conseil consultatif de l'État et le directeur général du département administratif.
3. Concernant la présidence du Conseil supérieur de la magistrature, la LAT a profondément modifié l'Ordonnance n° 35 de 2003, qui prévoyait que la présidence du Conseil revenait au président de la Cour de cassation fédérale alors que sous la LAT, c'est au président de la Cour suprême fédérale que revient cette fonction, le président de la Cour de cassation fédérale étant désormais relégué au rôle de président par intérim en l'absence de titulaire du poste.

Après le passage de l'Irak d'un régime unitaire à un régime fédéral et d'un régime présidentiel à un régime parlementaire, et après l'adoption de principes cardinaux tels que la séparation des pouvoirs, le respect des libertés et droits fondamentaux, et l'indépendance du pouvoir judiciaire garantie par la mise en place du

¹⁴⁸ Art. 45 et 46 de la LAT.

¹⁴⁹ Art. 47 de la LAT.

¹⁵⁰ ZIBARI, A., *Le pouvoir judiciaire dans le système fédéral irakien, étude analytique comparative*, thèse de doctorat en philosophie de droit public, sous la direction d'Abdul-Rahman RAHIM, Université Salahaddin, Erbil, 2008., p.165.

Conseil supérieur de la magistrature, il importe de protéger la supériorité de la loi et d'assurer l'application unifiée de la justice.

1.1.2.3.2.2. La Cour suprême fédérale

Dans un pays ayant opté pour un système fédéral, et malgré le fait qu'il n'existe encore qu'une région en Irak, une Cour suprême ayant pour objectif de garantir l'application de la LAT apparaît nécessaire durant l'étape transitoire. En vertu des dispositions de l'article 44 de la LAT, le Conseil des ministres, avec l'accord du Conseil de la présidence, promulgue la Loi n° 30 du 24 février 2005¹⁵¹, qui prévoit la création d'une cour appelée « Cour suprême fédérale » installée à Bagdad, et exerçant ses fonctions de manière indépendante¹⁵². Nous allons étudier la composition, les modalités de fonctionnement et les compétences de la Cour suprême selon la LAT et la Loi n° 30 de 2005 relative à sa création.

1.1.2.3.2.2.1. La composition de la Cour suprême

Nous trouvons déjà dans la LAT des dispositions prévoyant la création d'une cour suprême appelée « Cour suprême fédérale »¹⁵³, et précisant les modalités de nomination du président et des huit autres membres de cette Cour¹⁵⁴. Selon ces dispositions, qui seront confirmées par la Loi n° 30 de 2005, la nomination se fait par le Conseil de la présidence sur la recommandation du Conseil supérieur de la magistrature¹⁵⁵. Ce dernier désigne, en concertation avec les conseils régionaux de la magistrature, dix-huit à vingt-sept candidats aux postes de la Cour suprême. Le pourvoi des postes qui se libéreront ultérieurement suite à des décès, démissions ou destitutions suivra pratiquement les mêmes modalités : trois candidats seront proposés par le Conseil supérieur de la magistrature pour chaque poste devenu vacant. Les nominations finales, y compris celle du président de la Cour, reviennent au Conseil de la présidence. Dans le cas où celui-ci rejette toutes les candidatures pour un poste en particulier, le Conseil supérieur de la magistrature désigne trois nouveaux candidats¹⁵⁶.

¹⁵¹ Cette loi est disponible en arabe sur le site Internet gouvernemental sur les législations et réglementations irakiennes : <http://www.legislations.gov.iq> consulté le 17 novembre 2011.

¹⁵² Art. 1 sur la Loi de la Cour suprême fédérale.

¹⁵³ Art. 44-a de la LAT.

¹⁵⁴ Le Conseil de la présidence a nommé le président et les membres de la Cour suprême fédérale par décret présidentiel n° 2 du 1^{er} juin 2005.

¹⁵⁵ Art. 3 de la Loi de la Cour suprême fédérale irakienne n° 30 de 2005

¹⁵⁶ Art. 44-e de la LAT.

Nous constatons que si cette loi habilite le Conseil supérieur de la magistrature à désigner les candidats, c'est ultimement au Conseil de la présidence qu'elle attribue le pouvoir de nommer les neuf membres de la Cour suprême. Certains estiment que cela compromet le principe de séparation des pouvoirs par ailleurs prévu par LAT¹⁵⁷. Le Conseil supérieur de la magistrature étant la plus haute instance chargée de superviser le fonctionnement de la justice fédérale selon des dispositions de la LAT¹⁵⁸, il eut été approprié que la nomination ultime des membres de la Cour suprême lui revînt ; dans le cas où il était inévitable d'impliquer le Conseil de la présidence dans cette procédure de nomination, son rôle aurait dû n'être au plus qu'une formalité de ratification et non un rôle décisionnaire.

En effet, la LAT dispose que « *la justice est indépendante et ne doit pas être administrée, sous quelque forme que ce soit, par le pouvoir exécutif, y compris par le ministère de la Justice* »¹⁵⁹. Certains diront que ce texte de loi concernait non pas les nominations des instances judiciaires, mais uniquement le travail des juges et leurs décisions de justice. Nous estimons cependant, pour deux raisons, que ce texte a une portée générale et absolue : d'une part, l'usage de l'expression « sous quelque forme que ce soit » rejette clairement toute forme d'ingérence du pouvoir exécutif dans le processus judiciaire – ce que la nomination des membres d'une instance judiciaire par le Conseil de la présidence représente clairement. D'autre part, le texte parle de « la justice » en général et n'y associe aucune restriction, ce qui rend le texte applicable aussi bien à la justice ordinaire qu'à la justice constitutionnelle.

Cependant, les avis des juristes irakiens restent divisés sur la question. Si certains font valoir le caractère général et absolu de l'indépendance de la justice, selon d'autres en revanche, ce processus de nomination ne contredit pas le principe de séparation des pouvoirs, dans la mesure où les nominations se font sur la recommandation du Conseil supérieur de la magistrature. En outre, le caractère tripartite du Conseil de la présidence en Irak assure que ces nominations ne favoriseront pas un groupe ethnique ou politique par rapport à un autre ; cette garantie d'équilibre et d'impartialité permet de préserver l'indépendance de la Cour suprême fédérale.

¹⁵⁷ Art. 24-b de la LAT.

¹⁵⁸ Art. 45 de la LAT.

¹⁵⁹ Art. 45 de la LAT.

Face à cette division, demandons-nous quelles auraient pu être les alternatives possibles. Si nous nous référons au régime fédéral des États-Unis, nous constatons que c'est le président qui nomme les membres de la Cour suprême. Il convient toutefois de noter que la nomination des juges par le président n'est pas définitive en ce qu'elle doit être approuvée par l'organe du pouvoir législatif qu'est le Sénat¹⁶⁰. À notre avis, cela représente pour le système fédéral américain un facteur d'équilibre entre les pouvoirs, ainsi qu'un gage de démocratie car le Sénat est un organe élu représentant les différents États. En outre, le système présidentiel qu'ont adopté les États-Unis accorde un rôle éminent au président en sa qualité de représentant du pouvoir exécutif ; la comparaison, dans ce cas précis, n'a donc pas lieu d'être dans la mesure où la LAT, elle, privilégie un système parlementaire qui n'accorde au président de la République (ou, en l'occurrence, au Conseil de la présidence) que des pouvoirs symboliques.

Concernant la qualification des membres de la Cour suprême fédérale, la LAT et la Loi n° 30 sur la Cour suprême ne donnent l'une et l'autre aucune précision et se contentent de citer leur nombre¹⁶¹. En effet, le terme « membre » ne nous indique pas s'il s'agit nécessairement de magistrats ou si des personnes d'autres profils, tels que des universitaires ou des avocats, sont également éligibles, comme cela peut être le cas dans certains autres modèles¹⁶². Aucun des deux textes ne stipule quoi que ce soit sur ce point, mais dans la mesure où le Conseil supérieur de la magistrature doit désigner les candidats en concertation avec les conseils de la magistrature des régions, nous pensons qu'il est sous-entendu que les neuf membres devraient être des magistrats¹⁶³.

1.1.2.3.2.2.2. Les modalités de fonctionnement de la Cour suprême

Les dispositions concernant les modalités de vote sont précisées dans la LAT, et

¹⁶⁰ L'alinéa 2 de la Section 2 de l'Art. 2 de la Constitution des États-Unis d'Amérique du 17 septembre 1787 prévoit : « *(Le président) proposera au Sénat et, sur l'avis et avec le consentement de ce dernier, nommera les ambassadeurs, les autres ministres publics et les consuls, les juges de la Cour suprême, et tous les autres fonctionnaires des États-Unis dont la nomination n'est pas prévue par la présente Constitution, et dont les postes seront créés par la loi. Mais le Congrès pourra, lorsqu'il le jugera opportun, confier au président seul, aux cours de justice ou aux chefs des départements, la nomination de certains fonctionnaires inférieurs.* »

¹⁶¹ Art. 43-e de la LAT et Art. 3 de la Loi de la Cour suprême fédérale n° 30 de 2005

¹⁶² Il est à noter que la nature des conseils constitutionnels et des cours suprêmes est la même dans la plupart des pays. Ces instances sont généralement accessibles à toute personne, quelle que soit sa qualification. En France par exemple, le Conseil constitutionnel est composé de neuf membres, et aucune qualification d'âge ou de profession n'est requise pour en devenir membre. Site officiel du Conseil constitutionnel français <http://www.Conseil-Constitutionnel.fr>, consulté le 8 mars 2012.

¹⁶³ Art. 43-e de la LAT.

confirmées dans la Loi n° 30 de 2005 : les décisions sont prises, en règle générale, à la majorité simple, sauf dans les affaires relevant de la compétence première de la Cour, qui consiste à statuer sur les conflits entre le Gouvernement fédéral transitoire et les gouvernements des régions, les gouvernorats, les municipalités (sous-districts), et les administrations locales – affaires pour lesquelles les décisions sont prises à la majorité des deux-tiers¹⁶⁴.

Il convient ici de signaler que la LAT ne mentionne pas le quorum à partir duquel peut siéger la Cour suprême, et se contente de préciser les modalités de vote et la majorité nécessaire relatives à chaque prise de décision¹⁶⁵. La Loi n° 30 sur la Cour suprême fédérale comble cette lacune et prévoit que les séances ne seront valides qu'en présence de tous les membres, rien n'étant précisé pour les cas de maladie ou d'empêchement¹⁶⁶.

Cette exigence va à l'encontre du pragmatisme et de la réalité de la situation, et risque de paralyser certaines affaires, surtout compte tenu des conditions de sécurité en Irak durant cette phase transitoire, pouvant placer les membres dans l'impossibilité de se déplacer. Un tel quorum est peut-être nécessaire pour statuer sur des questions telles que les conflits de compétences entre les différents niveaux de gouvernement (régional et fédéral), mais un quorum moindre, des deux-tiers par exemple, pourrait suffire pour statuer sur les autres questions¹⁶⁷. Nous pourrions par exemple envisager que la Cour siège à cinq ou sept membres, selon l'importance de l'affaire, et même à trois membres pour les requêtes et procédures interlocutoires.

Concernant l'organisation de la Cour et les conditions de recevabilité des plaintes et requêtes, la LAT comme la Loi n° 30 prévoient que tout cela sera régi par un règlement intérieur mis en place par la Cour elle-même.

1.1.2.3.2.2.3. Les compétences de la Cour suprême

La LAT dispose que la Cour suprême fédérale a deux types de compétences, précisées dans l'article 44 :

1. Statuer sur les litiges survenant entre le gouvernement fédéral transitoire et des

¹⁶⁴ Art. 44- d de la LAT.

¹⁶⁵ Entretien avec André Poupart, Professeur honoraire, Faculté de droit, Université de Montréal, Canada ; le 8 juin 2012.

¹⁶⁶ Art. 5-1 de la Loi n° 30 de 2005

¹⁶⁷ ZIBARI, A., *op. cit.*, pp. 150-151.

gouvernements de régions, des gouvernorats, des municipalités et des administrations locales.

2. Statuer à la suite des plaintes émanant du gouvernement fédéral, des gouvernements des régions, gouvernorats, municipalités ou administrations locales, concernant des arrêtés ou règlements en contradiction avec la LAT.

Compte tenu du caractère provisoire de ce qui peut relever de la Cour suprême selon les articles ci-dessus – qu’il s’agisse du gouvernement central transitoire ou de la LAT – nous nous interrogeons sur les compétences et la raison d’être même de cette Cour. En effet, la courte durée de la période transitoire laisse-t-elle la possibilité à d’éventuels conflits relevant de la Cour suprême d’émerger ? En outre, quand bien même des affaires seraient portées devant la Cour, une si courte période laisserait-elle le temps de les régler ? Enfin, n’est-il pas dans l’intérêt de la région du Kurdistan, en cas de litige, de s’adresser directement aux Américains – réputés décisionnaires à l’époque – plutôt que de risquer d’engager des relations conflictuelles avec le gouvernement central ?

La Loi n° 30 de 2005 contient onze articles relatifs à la création de la Cour suprême. Les dispositions les plus importantes sont mentionnées dans l’article 4, qui précise les compétences de la Cour :

1. Statuer sur les litiges survenant entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des régions, gouvernorats, municipalités et administrations locales ;
2. Statuer sur les litiges relatifs à la légalité des lois, des décisions, des ordres et directives, et annuler celles qui ne se conforment pas à la LAT ;
3. Statuer sur les recours contre les jugements et décisions du tribunal administratif ;
4. Statuer sur les litiges déposés à la Cour à titre de cour de deuxième instance. Cette compétence sera établie par une loi fédérale.

Nous considérons que les compétences de la Cour suprême sont limitées au regard des enjeux particuliers de la période transitoire : en effet, à l’approche des élections de l’Assemblée nationale, et compte tenu de la valeur constitutionnelle de la LAT, il aurait été utile que cette institution puisse statuer sur l’interprétation des textes

de celle-ci en cas de litige, et valider les résultats des élections.

Nous aurons l'occasion d'analyser à nouveau les compétences de la Cour suprême fédérale dans le deuxième titre de cette partie, car la Constitution de 2005 les précisera de façon plus exhaustive et plus détaillée que la LAT et la Loi n° 30 de 2005.

1.1.2.3.2.3. Le Haut Tribunal Pénal Irakien (HTPI)

Dès la fin de la dictature baassiste, les Américains décident de juger l'ancien président irakien Saddam Hussein et les autres protagonistes de son régime devant un tribunal irakien. Peu avant l'arrestation de Saddam Hussein¹⁶⁸, l'Ordonnance n° 48 de 2003 promulgué par l'APC porte sur la création du Tribunal spécial pénal irakien (TSPI ci-après) à la suite de quoi le Conseil du gouvernement irakien promulgue la Loi n° 1 du 10 décembre 2003 qui met en place le TSPI¹⁶⁹. Il s'agit d'un Tribunal indépendant¹⁷⁰ chargé de juger les crimes dits "internationaux" – génocides, crimes contre l'humanité et crimes de guerre – commis en Irak entre 17 juillet 1968 et le 1^{er} mai 2003, c'est à dire pour la période durant laquelle le parti Baas était au pouvoir. Ce tribunal est compétent sur l'ensemble du territoire irakien¹⁷¹.

La LAT aborde le TSPI dans son article 48, qui prévoit le maintien du Tribunal spécial pénal créé par la Loi n° 1 du 10 décembre 2003 selon les dispositions spécifiques de cette dernière, sans tenir compte de ses propres dispositions relatives au domaine judiciaire. Ainsi, alors que la LAT prévoit que le Conseil de la magistrature est la plus haute instance du pouvoir judiciaire, dans le cas du Tribunal spécial pénal irakien nul autre tribunal n'a la compétence d'examiner les questions qui sont de son ressort, sauf dans la mesure prévue par la loi instituant le TSPI elle-même¹⁷².

Le 18 octobre 2005, le Conseil de la présidence promulgue la Loi n° 10 de 2005¹⁷³ portant sur le statut révisé du TSPI, qui devient le Haut Tribunal Pénal Irakien (HTPI).

L'article 1 de cette loi confirme le champ d'application de ce Tribunal et en

¹⁶⁸ Saddam Hussein a été arrêté le 13 décembre 2003 en Irak, près de sa ville natale Tikrit.

¹⁶⁹ L'Ordonnance n° 48 et la Loi n° 1 de 2003 sont disponibles sur :

http://www.iraqcoalition.org/arabic/regulations/20031210_CPAORD48_IST_and_Appendix_A..Arabic_.pdf consulté le 31 mars 2010.

¹⁷⁰ Art. 1-1 de la Loi n° 1 de 2003

¹⁷¹ Art. 1-2 de la Loi n° 1 de 2003

¹⁷² Art. 48-b de la LAT.

¹⁷³ Cette loi est disponible sur : <http://www.iraq-ild.org/LoadLawBook.aspx?SC=290320063454599>, consulté le 31 mars 2010

réaffirme clairement l'indépendance¹⁷⁴. Le HTPI ne relève donc ni du pouvoir judiciaire fédéral, ni du pouvoir judiciaire régional ; il n'est par ailleurs pas soumis à la supervision du Conseil supérieur de la magistrature, et ses procureurs ne sont pas liés au ministère public.¹⁷⁵

Le HTPI reste compétent sur l'ensemble du territoire Irakien¹⁷⁶, y compris la région du Kurdistan où il n'existe pas d'instance équivalente et qui ne peut pas, dans ce cas, faire valoir l'indépendance de son système judiciaire vis-à-vis du système judiciaire fédéral.

Selon ces nouvelles dispositions, les juges et procureurs de ce Tribunal sont nommés par le Conseil de la présidence avec l'accord du Conseil des ministres, sur présentation des candidats par le Conseil de la magistrature¹⁷⁷.

Le statut du HTPI révisé est intégré dans le nouveau système judiciaire irakien. Ainsi, après avoir été créé par le Conseil de gouvernement irakien mis en place par les Américains, ce Tribunal tient désormais son autorité et sa légitimité de la législation irakienne propre, qui émane des autorités irakiennes issues des élections de 2005¹⁷⁸.

La Constitution permanente adoptée cette même année maintiendra le HTPI, élevant son statut au rang constitutionnel et annonçant déjà sa dissolution à l'issue de sa mission:

« Le Haut Tribunal Pénal Irakien poursuit ses travaux en tant que juridiction indépendante pour juger les crimes de l'ancien régime dictatorial ainsi que ses membres principaux, suite à quoi elle pourra être dissoute par une loi de la Chambre des représentants »¹⁷⁹.

Le HTPI prendra ses fonctions avec l'ouverture du procès de Saddam Hussein et de ses co-accusés. Le 5 novembre 2006, le Tribunal prononcera la peine de mort¹⁸⁰ à l'encontre de l'ancien dictateur pour le massacre d'Al-Doujaïl en 1982 ayant entraîné

¹⁷⁴ Art. 1-1 de la Loi n° 10 de 2005

¹⁷⁵ Art. 9-5 de la Loi n° 10 de 2005

¹⁷⁶ Art 1-2 de la Loi n° 10 de 2005

¹⁷⁷ Art. 4-3 de la Loi n° 10 de 2005

¹⁷⁸ MAUSSIRE, M., *Le Haut Tribunal Pénal Irakien*, Mémoire présenté en vue de l'obtention du Master II de droit international public, sous la direction de Hervé Ascensio, Université Paul Cézanne Aix-Marseille III, 2005-2006, p. 56.

¹⁷⁹ Art. 134 de la Constitution permanente irakienne de 2005.

¹⁸⁰ La peine de mort fait partie du système juridique irakien depuis la création de l'État irakien en 1920. Le champ d'application a été largement élargi avec l'arrivée de parti Baas au pouvoir, et notamment à partir de 1979.

la mort de 148 villageois chiites, acte qualifié de crime contre l'humanité¹⁸¹. L'exécution de Saddam Hussein aura lieu le 30 décembre 2006¹⁸². Son cousin Ali Hassan Al-Madjid¹⁸³, également condamné à la peine de mort le 24 juin 2007 pour actes de génocide contre les Kurdes dans les années 1980, ne sera exécuté que le 25 janvier 2010 car le Conseil de la présidence refusera longtemps de ratifier cette condamnation, le président Jalal Talabani étant pour la proscription de la peine de mort¹⁸⁴.

Le HTPI poursuivra ses missions jusqu'au 6 juillet 2011, date à laquelle il annoncera la fin de son mandat, dans la mesure où le Tribunal était une institution provisoire créée pour un objectif précis qui avait été atteint¹⁸⁵. Le 24 novembre 2011, une nouvelle loi modifiant la loi de 2005 sur le HTPI sera promulguée par le président de la République¹⁸⁶. Sans dissoudre ce Tribunal, cette loi le réduira à une structure minimale pour régler les quelques plaintes en cours, et le liera au Conseil supérieur de la magistrature qui sera chargé de redéployer ses employés dans d'autres institutions de l'État. On peut s'interroger sur l'opportunité de maintenir ce tribunal – même avec des effectifs réduits – si son mandat a été rempli. On peut également s'interroger sur les raisons pour lesquelles des plaintes sont encore en cours.

La succession de textes législatifs¹⁸⁷ concernant ce Tribunal reflète bien non

¹⁸¹ Parmi tous les chefs d'accusation ayant permis de juger Saddam Hussein pour "crimes contre l'humanité", dont des "actes de génocide", et pour "crimes de guerre", nous pouvons également citer: l'opération *Al-Anfal* contre les Kurdes ainsi que le gazage des Kurdes à Halabja en 1988, l'écrasement de la rébellion chiite en 1991, l'invasion du Koweït en 1990, le massacre de membres de la tribu kurde des Barzani en 1983, les meurtres avec préméditation de chefs de partis politiques, et les meurtres avec préméditation de dignitaires religieux.

¹⁸² Des photos et vidéos prises avec des téléphones portables par des agents présents à l'exécution, ont été publiées le jour même sur la plupart des chaînes de télévision du monde, notamment les chaînes arabes telles qu'Al Jazeera et Al-Arabiya.

¹⁸³ Ali Hassan Al-Madjid est une des figures marquantes du régime de Saddam Hussein, surnommé « *Ali Al-Kimawi* » (littéralement : « Ali le Chimique ») pour son rôle dans les attaques aux armes chimiques qui ont fait la mort de plus de 5000 Kurdes à Halabja et de dizaines de milliers de Kurdes au Kurdistan d'Irak les 16, 17 et 18 mars 1988.

¹⁸⁴ Notons ici que la peine de mort avait été proscrite par l'APC, ce qui explique que la LAT n'y fait pas référence. Mais cette interdiction ne dura pas longtemps : le 8 août 2004, le gouvernement intérimaire irakien rétablit la peine de mort pour homicide, séquestration de personnes et trafic de stupéfiants. En 2007, une trentaine de personnes seront exécutées pour terrorisme, un crime qui n'était pas puni par la peine de mort auparavant en Irak.

¹⁸⁵ Le 6 juillet 2011, le porte-parole du HTPI, le Juge Raid Jouhi, annonce lors d'une conférence de presse la décision de dissoudre la première instance et la deuxième instance de ce Tribunal.

¹⁸⁶ Loi n° 35 de 2011, disponible sur : <http://www.parliament.iq/dirrasd/law/2011/35.pdf>, consulté le 11 novembre 2012.

¹⁸⁷ Entre le début et la fin de ses fonctions, outre l'Ordonnance de 2003, la Loi de 2003, l'article relatif au TSPI dans la LAT, la Loi de 2005, l'articles relatif au HTPI dans la Constitution, et la Loi de 2011,

seulement le caractère spécifique et temporel de sa mission, mais surtout son intrication étroite avec les affaires politiques irakiennes, en tant que véritable tribunal d'exception ayant pour mandat de faire la lumière sur le passé récent de l'Irak et d'en liquider les excès les plus notoires.

Dans le cadre de la mise en place des nouvelles institutions durant la période transitoire qui succède au régime baasiste, le Tribunal Spécial Irakien permet de clore juridiquement comme symboliquement près de quatre décennies de dictature, d'oppressions et de violences, tandis que les autres institutions sont tournées vers la reconstruction de l'Irak.

Les dispositions prises dès cette période introduisent d'emblée des grands principes – fédéralisme, démocratie, État de droit, – qui, loin d'être cantonnées à une phase transitoire, auront vocation à fonder le nouvel Irak à travers sa Constitution permanente.

le HTPI aura également fait l'objet d'un amendement à la Loi n° 10 de 2005 : il s'agit de la Loi n° 13 de 2009 portant sur les finances du Tribunal et la sécurité de ses membres.

1.2. Chapitre 2 : L'adoption du régime fédéral dans la Constitution permanente de 2005

Préparées par la période transitoire, l'élaboration et l'adoption de la Constitution permanente de l'Irak est marquée par la volonté politique des Américains autant que par la diversité ethnique et religieuse du peuple irakien. Chacune des composantes de la société s'attache à revendiquer ses propres intérêts dans ce qui sera la première Constitution permanente de l'Irak depuis la fin de la monarchie en 1958.

Le texte qui en résulte introduit en Irak des nouveautés considérables dans les domaines politique, social et juridique. Quelles sont les conditions et les motifs ayant présidé à ces nouvelles orientations? Quelles sont les principales dispositions de la nouvelle Constitution pour prévenir une nouvelle dictature et assurer l'application de la règle de droit pour tous les citoyens, indépendamment de leur sexe et de leur origine ethnique ou religieuse ? Quelles sont les implications de ces dispositions pour l'avenir de l'Irak et leurs chances réelles d'être appliquées ?

1.2.1. Section 1 : Le contexte de l'adoption du régime fédéral en Irak

Après avoir examiné la fin de la période transitoire et la préparation de la nouvelle Constitution irakienne, nous étudierons les raisons de l'adoption d'un régime fédéral et les obstacles à ce système en Irak.

1.2.1.1. La fin de la période transitoire et la préparation de la nouvelle Constitution

La LAT prévoit dans ses propres dispositions la sortie de la période transitoire qu'elle encadre et le processus d'adoption de la constitution permanente qui doit lui succéder. Nous allons examiner les dispositions en question avant d'aborder la naissance de la nouvelle Constitution.

1.2.1.1.1. La sortie de la période transitoire selon la LAT

Le chapitre 9 de la LAT est consacré à la sortie de la période transitoire. Il s'agit d'une phase très importante dans l'édification du nouvel État irakien, au cours de laquelle les Irakiens doivent préparer un projet constitutionnel appelé à devenir, par référendum, la Constitution permanente de l'Irak.

Aux termes de l'article 61-a de la LAT, l'Assemblée nationale doit rédiger le projet de constitution permanente au plus tard le 15 août 2005. Le cas échéant, le président de l'Assemblée nationale, avec l'accord de la majorité de ses membres, pourra, afin de terminer la rédaction du projet, solliciter auprès du Conseil de la présidence un délai supplémentaire de six mois, non renouvelable¹⁸⁸.

Le projet de Constitution doit ensuite faire l'objet d'un référendum¹⁸⁹. À l'issue de ce référendum, le projet sera adopté si la majorité des votants de l'ensemble de l'Irak l'approuve, sauf si, à l'intérieur de trois gouvernorats ou plus, deux-tiers des votants le rejettent¹⁹⁰.

Si le référendum se solde par le rejet du projet de Constitution permanente, l'Assemblée nationale sera dissoute. Des élections législatives seront alors organisées au plus tard le 15 août 2005 ; la nouvelle Assemblée et le nouveau gouvernement prendront leurs fonctions au plus tard le 31 décembre 2005, et continueront à fonctionner en vertu de la LAT, qui doit rester en vigueur jusqu'à l'adoption d'une constitution permanente pour l'Irak¹⁹¹. Un nouveau projet de Constitution permanente devra être rédigé dans des délais ne dépassant pas un an à compter de la date de la prise de fonctions de la nouvelle Assemblée¹⁹².

En imposant, à travers les modalités du référendum, une règle de consensus entre les trois principales communautés qui composent l'Irak (Arabes chiites, Arabes sunnites et Kurdes), cet article crée *de facto* un droit de *veto* pour celle de ces trois communautés qui choisira de s'opposer au consensus. De ce point de vue, les Kurdes sont en position de force. En effet, les trois gouvernorats de la région du Kurdistan bénéficiant de l'existence d'un gouvernement régional déjà bien organisé depuis 1992, il devrait leur être plus facile de contrôler leurs votes qu'aux Arabes, chiites ou sunnites, qui ne sont pas encore aussi bien coordonnés dans leurs propres gouvernorats. Même si ce « droit de *veto* » peut certes également être utilisé par les sunnites ou par les chiites, les Kurdes restent donc les plus à même de bénéficier de cette disposition, qui leur octroie un rôle déterminant dans la reconstruction de l'Irak. C'est pourquoi nous considérons que ce mécanisme d'adoption du projet de

¹⁸⁸ Art. 61-e de la LAT.

¹⁸⁹ Art. 61-b de la LAT.

¹⁹⁰ Art. 61-c de la LAT.

¹⁹¹ Art. 62 de la LAT.

¹⁹² Art. 61-d de la LAT.

Constitution a vraisemblablement été imposé par les Kurdes au sein du comité de rédaction de la LAT.

1.2.1.1.2. La naissance de la nouvelle Constitution

Le Processus de la mise en place de la nouvelle Constitution irakienne, étape hautement symbolique de la transition vers le nouvel Irak, est passé par plusieurs étapes déjà prévues dans la LAT. Nous allons aborder ce processus, qui comprend la préparation et l'organisation des élections de l'Assemblée nationale ainsi que la rédaction et la présentation au peuple irakien du projet de Constitution.

1.2.1.1.2.1. La mise en place d'un dispositif pour préparer la Constitution

Le 8 juin 2004, le Conseil de Sécurité de l'ONU vote la résolution 1546¹⁹³ reconnaissant la souveraineté de l'Irak, qui avait été suspendue depuis l'invasion du pays par les Américains et la coalition alliée. La résolution met fin à l'occupation militaire ; elle dissout l'Autorité Provisoire de la Coalition et le Conseil de Gouvernement Irakien. Elle reconnaît, à compter du 30 juin 2004, la pleine souveraineté de l'Irak, et approuve la formation d'un gouvernement intérimaire souverain de l'Irak.

Un nouveau gouvernement provisoire, le Gouvernement Intérimaire Irakien, est formé à la suite de la reconnaissance officielle de l'indépendance. Ce gouvernement intérimaire place aux trois postes clés un Arabe sunnite, un Arabe chiite et un Kurde, respectivement Ghazi Al-Yawer en tant que Président, Iyad Allawi en tant que Premier ministre, et Fouad Ma'assoum en tant que président du Conseil National Irakien alors créé pour faire office de parlement intérimaire. Ensemble, ils ont pour mission de préparer des élections générales en Irak, prévues par la LAT au plus tard le 30 janvier 2005.

Le 21 novembre 2004, la commission électorale irakienne annonce que des élections générales multipartites, les premières depuis un demi-siècle en Irak, auront lieu le 30 janvier 2005. Il est convenu qu'à cette date, les Irakiens éliraient le même jour les 275 députés de l'Assemblée nationale provisoire, les 51 membres du Conseil de Bagdad, et les 41 membres de chacun de 17 conseils de gouvernorats. Le mode de

¹⁹³ Voir résolution n° 7. Annexe 3.

scrutin choisi est un vote à la proportionnelle intégrale, permettant de voter pour une liste. Environ 14 millions d'électeurs sont appelés aux urnes¹⁹⁴.

La majorité arabe sunnite appelle au boycott des élections, et les Kurdes menacent de faire de même. Ces derniers ne veulent pas que le scrutin du Conseil du gouvernorat de Kirkouk ait lieu tant que n'aura pas été appliqué l'article 58 de la LAT, qui prévoit que les colons arabes amenés par l'ancien régime doivent retourner dans leurs régions d'origine et que les déportés kurdes pourront retrouver leurs lieux d'habitation dans la région de Kirkouk. Mais après de vastes négociations entre d'un côté les Kurdes, et de l'autre le gouvernement irakien et les ambassadeurs américain et britannique, les Kurdes acceptent finalement de participer aux élections, à la condition d'obtenir une attestation écrite garantissant que celles-ci ne signifient pas une légitimation de la présence des Arabes à Kirkouk, ville faisant depuis longtemps l'objet d'un conflit entre Bagdad et Erbil. Ils exigent également qu'une « normalisation » de la situation soit engagée dans cette ville, et précisent par ailleurs que les résultats des élections seront provisoires pour le Conseil du gouvernorat de Kirkouk.

Le 17 février 2005, les résultats des élections irakiennes sont enfin connus. Les différentes listes obtiennent les sièges suivants dans l'Assemblée nationale constituante :

1. La liste de l'Alliance Unifiée Irakienne, parrainée par l'ayatollah Ali Sistani¹⁹⁵ et, constituée majoritairement des partis religieux chiites, obtient 140 sièges ;
2. La liste de l'Alliance du Kurdistan, formée par les partis kurdes PDK et UPK, obtient 75 sièges ;
3. La liste laïque du Premier ministre sortant Iyad Allawi obtient 40 sièges ;
4. La liste laïque du président sortant Ghazi Al Yawer obtient 5 sièges ;
5. La liste de l'Alliance du Front Turkmène d'Irak obtient 3 sièges ;
6. La liste des Cadres et Élités Nationaux Indépendants, proche du chiite radical Moqtada Al Sadr, obtient 3 sièges ;

¹⁹⁴ Institut kurde de Paris, *Bulletin de liaison et d'information*, n° 236, novembre 2004, p. 3.

¹⁹⁵ L'ayatollah Ali Al-Sistani est l'un des hommes religieux les plus importants de la communauté chiite en Irak. Après l'invasion du pays en 2003, il est devenu une personnalité influente en Irak.

7. La liste communiste de l'Union du Peuple obtient 2 sièges ;
8. La liste du Groupe Islamique du Kurdistan obtient 2 sièges ;
9. La liste de l'Organisation de l'Action Islamique en Irak (chiite) obtient 2 sièges ;
10. La liste du Mouvement de Réconciliation et de Libération (sunnite) obtient 1 siège ;
11. La liste Nationale de Mésopotamie (chrétienne) obtient 1 siège ;
12. La liste de l'Alliance Nationale Démocratique obtient 1 siège¹⁹⁶.

En obtenant 140 sièges, la liste de Sistani gagne la majorité absolue à l'Assemblée nationale. Avec sa seconde position, l'Alliance du Kurdistan est en mesure de jouer un rôle de contre-pouvoir. La liste d'Allawi, soutenue par les Américains, n'arrive qu'en troisième place avec 40 sièges.

Les Kurdes appellent à une participation au nouvel appareil étatique irakien de toutes les composantes de la société irakienne, y compris les Arabes sunnites, en dépit des résultats des élections faussés par leur boycott.

Les Kurdes obtiennent la présidence de la République, les sunnites la présidence de l'Assemblée nationale, et les chiites le poste de Premier ministre. L'équilibre du pouvoir est ainsi respecté, et la règle du consensus pourra être appliquée.

La mission première de l'Assemblée intérimaire ainsi constituée par ces élections est de mettre au point un projet de Constitution permanente, qui devra être rédigé au plus tard le 15 août 2005¹⁹⁷ avant d'être soumise au peuple par référendum. Une fois la Constitution votée, une Assemblée permanente devra être élue au plus tard le 15 décembre 2005, achevant ainsi la période transitoire.

¹⁹⁶ Institut kurde de Paris, *Bulletin de Liaison et d'Information*, n° 239, février 2005, pp. 2-3.

¹⁹⁷ Art. 61 de la LAT.

1.2.1.1.2.2. *La rédaction de la nouvelle Constitution*

L'Assemblée nationale monocamérale se réunit pour la première fois le 16 mars 2005. Pour rédiger la première Constitution permanente de l'Irak depuis 1958, et la première constitution démocratique de l'histoire de ce pays, elle prévoit de constituer un comité de rédaction composé de 55 membres issus de l'Assemblée. Après des tractations entre les différentes forces politiques, la décision est prise d'inclure dans ce comité des représentants des Arabes sunnites non élus afin de lui conférer plus de légitimité¹⁹⁸. Le nombre de membres du comité de rédaction de la constitution est ainsi porté à 71, dont 17 femmes¹⁹⁹.

La rédaction de ce texte doit soulever le défi de trouver un nouvel équilibre entre les trois groupes fondamentaux du pays. Certaines questions importantes concernant l'avenir de l'Irak font l'objet de longues négociations entre eux. Les Arabes chiites souhaitent un gouvernement central fort ; les Arabes sunnites veulent préserver des droits et des garanties afin de renforcer sur l'ensemble du pays leur influence qui s'est amenuisée. Le défi des Kurdes est bien différent. Ils veulent faire confirmer par le texte constitutionnel leurs droits dans la région du Kurdistan, et faire admettre les frontières géographiques définitives de cette région, d'autant plus que le statut de Kirkouk quant à son rattachement au Kurdistan reste à définir.

La rédaction de la Constitution s'achève le 23 août 2005²⁰⁰ ; elle est acceptée par l'Assemblée nationale le 18 septembre suivant. Mais l'étape la plus importante en reste l'acceptation par le peuple irakien. Un référendum sur l'adoption du projet de Constitution est organisé le 15 octobre 2005, et se solde par une remarquable réussite : le projet de Constitution recueille plus de 78% de votes positifs, avec une participation de 61% des électeurs inscrits²⁰¹. L'Irak a une nouvelle Constitution permanente.

¹⁹⁸ Parmi les 15 membres sunnites du Comité de rédaction, il n'y avait que deux députés.

¹⁹⁹ « Un conflit irakien sur les femmes dans la nouvelle Constitution », article publié en arabe sur le site Internet <http://www.islawomen.org/>. Consulté le 11 octobre 2011.

²⁰⁰ La rédaction du projet de Constitution permanente devait être terminée et le projet déposé le 15 août 2005 au plus tard, mais à cette date, les Irakiens n'avaient pas encore trouvé un compromis sur le texte. C'est la raison pour laquelle un délai supplémentaire de sept jours fut accordé.

²⁰¹ Si ce référendum a été marqué sur un plan global par un fort taux de réussite, un examen détaillé des chiffres fait apparaître une division très marquée entre les différents types de population. Les Arabes chiites et les Kurdes ont voté massivement pour le projet de Constitution, à respectivement 97% et 99%. En revanche, les Arabes sunnites ont voté contre le projet à environ 97%. Les raisons principales ayant motivé ce rejet massif étaient qu'ils craignaient que la nouvelle Constitution ne confirme leur statut minoritaire en Irak, et que cette Constitution ne soit un facteur de division de l'Irak qui risquerait de les isoler au plan économique, ce qui entraînerait pour eux des difficultés financières car leurs territoires sont dépourvus de ressources pétrolières.

Cette Constitution dote le pays d'un régime démocratique et fédéral qui accorde des pouvoirs importants aux régions. Pour le monde arabo-musulman, il s'agit d'une véritable révolution, acquise au prix de longues batailles face à de très fortes résistances.

Nous allons nous intéresser aux raisons de l'adoption du système fédéral, qui sont d'ordres divers (social, politique, géographique, historique et militaire), avant de nous intéresser aux obstacles inhérents à l'Irak auxquels ce système risque de se heurter.

1.2.1.2. Les raisons de l'adoption d'un système fédéral en Irak

De nombreux facteurs peuvent motiver l'adoption d'un système fédéral, et c'est souvent une combinaison complexe de plusieurs d'entre eux qui est à l'origine des États fédéraux. La diversité d'une société sur les plans ethnique, racial, culturel ou religieux, les avantages économiques et financiers à faciliter un cumul ou un partage des richesses, des conditions géographiques particulières, qu'elles soient naturelles – la vastitude d'un territoire, sa séparation en zones physiques distinctes – ou liées à l'histoire du pays, les alliances stratégiques ou militaires, sont autant de raisons possibles pouvant militer en faveur du fédéralisme. L'Irak cumule certainement plusieurs de ces facteurs, ce qui a conduit les constituants de 2005 à considérer le système fédéral comme la meilleure solution après la chute de Saddam Hussein. Sans préjuger de la validité de ce choix, et avant d'analyser les obstacles qu'il risque de rencontrer et les conditions qui seront nécessaires à sa réussite, intéressons-nous d'abord aux raisons qui l'ont motivé.

1.2.1.2.1. Les raisons d'ordre social : pluralité ethnique, linguistique, et religieuse

La diversité religieuse et la pluralité ethnique et linguistique peuvent être des facteurs importants dans le choix fédéral, car elles rendent difficile l'application d'une législation uniforme pour toutes les composantes du pays. Le choix fédéral a même parfois été une réponse directe aux conflits interethniques à l'intérieur d'un pays, ainsi qu'il en fut de la confédération du Canada en 1867 face au conflit entre les Anglais et les Français. À l'inverse, il peut arriver qu'un État fédéral résulte de l'annexion de plusieurs pays motivée par l'appartenance à une même nation ; c'est le cas des Émirats Arabes Unis créés en 1971.

Notons ici que si la religion peut être un facteur de cohésion encourageant différentes nations de même confession à se réunir en État fédéral, le facteur religieux peut également intervenir au titre de la diversité, en motivant l'adoption d'un système fédéral afin de maintenir l'unité d'un État tout en conférant à ses différentes composantes religieuses assez d'autonomie pour éviter une situation de conflit (rappelons que le système fédéral ne suffit cependant pas toujours à gérer cette disparité, et la coexistence de différentes religions au sein d'un même État fédéral peut être mener à son éclatement, comme ce fut le cas de l'Inde en 1947²⁰²). Dans tous les cas, le facteur religieux joue un rôle important, que ce soit dans un sens ou dans l'autre. C'est dans une configuration de diversité que se présente l'Irak aux constituants en 2005.

L'Irak est un pays jeune. Son histoire remonte à l'éclatement de l'Empire ottoman à la fin de la Première guerre mondiale. À la frontière des mondes arabe, turc et persan, l'Irak est tiraillé entre diverses ethnies – les Arabes, les Kurdes, les Turkmènes et les Assyriens – et diverses religions, avec les musulmans (sunnites et chiites), les chrétiens, les yzidis et les sabia'as. Il y a également plusieurs langues, comme l'arabe, le kurde, le turkmène, le persan le turc, et le syriaque. Chaque groupe aspire à l'autonomie, voire à la domination des autres groupes, afin de protéger sa particularité ethnique, linguistique, culturelle et religieuse. Tout cela fait de l'Irak un pays susceptible d'être régulièrement confronté à des tensions internes souvent violentes.

Dans un système unitaire et centralisé, il est difficile d'avoir la même allégeance pour la communauté et pour la patrie. Un tel système risque de privilégier une communauté au détriment des autres, et n'offre pas de réponse adaptée à la pluralité de la société, cette dernière devenant alors un facteur de division au lieu de s'inscrire dans une union comme ce peut être le cas avec un système fédéral. Marqués par l'accaparement du pouvoir par une seule communauté (les Arabes sunnites), les régimes autoritaires, monarchique puis dictatorial, qui furent ceux de l'Irak entre 1921 et 2003, n'ont maintenu un semblant d'unité que par la force. Cette période a prouvé que l'Irak ne pourrait pas continuer avec un système centralisé. Afin de répondre à la réalité plurielle de la société irakienne, un autre système s'imposait.

²⁰² Le pays est plus susceptible d'éclater comme l'Empire des Indes devenu l'Inde (hindouiste) et le Pakistan (musulman) en 1947, dont la partie Ouest est devenue le Bangladesh.

Le fédéralisme est apparu aux constituants comme le régime le plus adapté afin de protéger les intérêts des différents groupes ethniques et religieux, tout en préservant l'unité du pays et l'affirmation de valeurs communes.

En conférant à chaque communauté, à travers des pouvoirs au niveau local, une forme d'autonomie largement souhaitée par chacune d'elles, en reconnaissant l'identité et les spécificités de chacune sous l'égide d'une même patrie irakienne, ce système peut permettre de favoriser l'allégeance à cette dernière, car elle n'interfère alors plus avec l'allégeance à la communauté²⁰³. La Suisse, le Canada, la Belgique, et d'autres États fédéraux nous montrent bien que ce système peut être une bonne solution face à la pluralité de la société dans certains pays.

Dans le cas de l'Irak, la religion musulmane peut être considérée comme un avantage pour la mise en place du système fédéral, car elle représente un lien fort entre les deux principales ethnies en Irak que sont les Arabes et les Kurdes. En effet, parmi les peuples non arabes d'Irak, les Kurdes sont le peuple le plus attaché à l'islam. 95% d'entre eux sont de religion musulmane²⁰⁴. En créant une culture et des traditions communes, ce lien peut faciliter le rassemblement des deux peuples.

Par ailleurs, un système fédéral qui reconnaît constitutionnellement la pluralité religieuse de l'Irak permet également de préserver les intérêts des minorités non musulmanes. Cette reconnaissance doit leur permettre de pratiquer leurs rites et traditions propres en toute liberté, et d'écarter le sentiment de menace face à la majorité musulmane.

Cependant, selon la LAT, le système fédéral irakien est fondé sur les réalités géographiques et historiques, et non sur les questions de race, d'ethnie ou de religion²⁰⁵.

1.2.1.2.2. Les raisons géographiques et historiques

Un État ayant un système unitaire avec un large territoire est souvent confronté à des problèmes d'administration car il est difficile de garantir une gestion équilibrée

²⁰³ Dans la théorie, le fédéralisme doit être un facteur de force pour le pays car tous citoyens ont le droit d'exercer leurs traditions en toute liberté mais l'allégeance des citoyens doit être pour l'État fédéral. Dans le cas irakien, depuis 2003, en analysant tous les événements qui sont passés en Irak, nous constatons que les Irakiens ont une allégeance pour leurs ethnies, religion ou confessions plus forte que pour la patrie.

²⁰⁴ MAWLOUD, M.-O., *Le fédéralisme et la possibilité de l'appliquer comme un régime politique : L'exemple de l'Irak*, Beyrouth, Madjd, 2009, p. 504.

²⁰⁵ Art. 4 de la LAT.

entre toutes les parties du territoire. C'est le cas de l'État fédéral du Brésil et de la République argentine. Le manque de services dans les territoires éloignés de la capitale peut même être une cause de conflit, surtout si la société est pluraliste. Ce fut le cas au Soudan, et le problème demeure même depuis la séparation de la République du Soudan du Sud en 2011. Une certaine autonomie des régions, avec des gouvernements locaux agissant au plus près de la population, peuvent aider l'État à mieux administrer le pays.

Rappelons qu'avant la Première guerre mondiale, l'Irak n'existait pas. Ce sont les trois Vilayets ottomans de Bassora, de Bagdad et de Mossoul qui composaient l'Irak à l'arrivée des Britanniques dans la région. Le Vilayet de Mossoul au Nord de l'Irak était la région d'origine des Kurdes irakiens. La majorité des Kurdes d'Irak habitent encore aujourd'hui dans le Nord du pays, qui est une zone géographique séparée du Sud et du centre de l'Irak par les massifs montagneux de Hamrine²⁰⁶. Les Arabes sunnites sont toujours rassemblés majoritairement au centre et à l'Ouest du pays, autour de ce qu'on appelait le Vilayet de Bagdad, alors que les Arabes chiites sont installés au Sud autour de ce qui était le Vilayet de Bassora.

L'installation des différentes populations dans des zones géographiques distinctes offre la possibilité de mettre en place pour chacune une forme de gouvernance locale capable de répondre à leurs besoins spécifiques. Une telle configuration appelle donc un système non unitaire et non centralisé. La répartition géographique des richesses naturelles sur le territoire irakien est telle qu'une séparation politique telle que l'autonomie ou l'indépendance entraînerait un développement inégal des différentes entités sans permettre à un gouvernement central de rétablir un équilibre. Aux yeux des constituants, c'est donc un système fédéral qui s'impose pour insuffler à l'ensemble des territoires un développement équilibré²⁰⁷.

Les raisons sociales et géographiques ne sont pas les seules à aller dans le sens du fédéralisme et de l'abandon d'un régime centralisé qui ne peut tenir que par la force. Des avantages économiques et le partage des richesses, notamment pétrolières, s'inscrivent également dans les considérations qui ont motivé ce choix.

1.2.1.2.3. Les raisons économiques

²⁰⁶ Entretien avec Nouri Talabani, ancien député du Parlement du Kurdistan, le 15 mai 2010 à Paris.

²⁰⁷ Sous le régime baassiste, beaucoup de territoires irakiens, surtout au Nord et au Sud du pays, ont été privées de toute forme d'aide au développement par l'État.

Les considérations économiques jouent un rôle important dans le choix d'un système fédéral. Il peut s'agir d'États indépendants voulant se réunir en un seul afin d'enrayer des difficultés financières ou de favoriser la croissance. Ainsi, à titre d'exemple, un État riche en ressources naturelles, un autre riche en main d'œuvre, et un troisième en avance dans le domaine de l'industrie, peuvent avoir intérêt à se rassembler en fédération. Le facteur économique fait partie de ceux ayant joué un rôle important dans la création des États-Unis et de la Malaisie. Dans le cas de l'Irak, le facteur économique est certainement intervenu dans le choix fédéral, en particulier pour ses implications entre le Kurdistan et le reste de l'Irak.

Lorsque, en 1991, le Kurdistan acquit son indépendance *de facto*, les relations commerciales avec le reste de l'Irak furent rompues, ce qui priva la région kurde de son principal marché pour ses produits agricoles. Elle ne pouvait dès lors plus que se tourner vers la Turquie, et même ce lien n'était pas stable car les relations politiques avec ce pays étaient sensibles en raison du problème kurde²⁰⁸. Le Kurdistan se trouva donc dans une situation de précarité et d'isolement sur le plan économique.

Par ailleurs, même si la rupture du lien commercial a été voulue par le gouvernement central²⁰⁹, ses conséquences se sont fait sentir également dans l'ensemble de l'Irak, qui ne disposait plus de sa principale voie d'exportation vers la Turquie et vers l'Europe.

Au moment de la rédaction du projet de Constitution, il apparaît donc comme mutuellement avantageux de rétablir ces liens commerciaux entre le Kurdistan et le reste de l'Irak. Au regard de ces enjeux économiques, l'indépendance totale du Kurdistan, qui aurait pu être l'alternative à son appartenance à une fédération irakienne, n'apparaît pas souhaitable aux Kurdes.

Le système fédéral que les constituants décident d'adopter doit permettre de faciliter et de multiplier les relations économiques à l'intérieur même de l'Irak comme

²⁰⁸ Entre 1991 et 2003, à cause du problème kurde en Turquie et en Iran, le Kurdistan n'avait pas de relations économiques stables avec ces pays. Les relations avec la Turquie, principale voie vers l'extérieur pour les Kurdes, étaient variables à cause des milices du Parti des Travailleurs du Kurdistan en Turquie (PKK), qui menaient des offensives envers les militaires turcs depuis les montagnes du Kurdistan d'Irak.

²⁰⁹ En 1991, Saddam Hussein a délibérément retiré son appareil étatique et rompu toute relation économique et commerciale avec le Kurdistan afin de placer la région dans une situation de précarité et d'isolement telle qu'elle serait amenée à renoncer à toute velléité d'indépendance et à faire acte d'allégeance au gouvernement central, permettant ainsi à ce dernier de reprendre le contrôle de la région et de contourner le problème de la zone de sécurité imposée par les Nations Unies.

avec l'extérieur. Fort de cet équilibre intérieur et de ce flux rétablis, et compte tenu de sa richesse en pétrole, l'Irak peut ainsi espérer se hisser au rang des grandes puissances économiques mondiales.

1.2.1.2.4. Les facteurs stratégiques et militaires

Il existe également des systèmes fédéraux liés à des facteurs stratégiques et militaires. Les petits États se réunissent dans un système fédéral afin de devenir un État plus fort pour résister à la menace extérieure. Ainsi, la protection contre la menace britannique fut l'une des principales raisons ayant mené à la création de la confédération des États-Unis d'Amérique, devenue plus tard une fédération²¹⁰.

Après la guerre de 2003 et la chute de Saddam Hussein, l'Irak se retrouve dévasté : la population a subi de vastes pertes, de larges zones du territoire au Sud et au centre du pays sont détruites, il n'y a plus d'administration. La présence des Américains et des Britanniques n'a pas empêché les pays voisins de l'Irak de s'infiltrer dans les affaires de l'Irak pour se faire une place dans ce pays envahi et divisé. La concurrence politique, économique et stratégique entre les pays voisins s'est amplifiée²¹¹, en particulier de la part de l'Iran qui voit dans l'affaiblissement de l'Irak et le plan de retrait des troupes américaines annoncé par le président Obama une occasion d'intervenir dans les affaires irakiennes par le biais du premier ministre chiite Nouri Al-Maliki. Au regard de cette situation, il est dans l'intérêt de l'Irak de rester unifié. Le système fédéral semble répondre à ces préoccupations.

Il est également dans l'intérêt de la région kurde de rester rattachée à l'Irak pour se protéger des menaces des pays voisins. D'une part, en effet, le Kurdistan d'Irak est situé dans la partie de l'Irak la plus riche en ressources agricoles et pétrolières, et à ce titre attire particulièrement les regards des États frontaliers. D'autre part, le sort politique fait l'objet d'une forte vigilance de la part des autres pays ayant une large population kurde. L'Iran, la Turquie et la Syrie, dont les zones kurdes forment, avec celle de l'Irak, ce qu'on appelle le Grand Kurdistan, savent bien que l'accès à l'indépendance du Kurdistan d'Irak attiserait les aspirations à l'indépendance

²¹⁰ AMIN, L., *La fédération et les perspectives de sa réussite en Irak*, Sulaymanieh, Dar Sardam, 2006, p. 46.

²¹¹ Pour former le dernier gouvernement irakien en 2010, Nouri Al-Maliki, Premier ministre actuel, a dû se rendre en Iran, en Turquie et en Syrie, ainsi que dans quelques pays du Golfe, afin d'obtenir leur soutien pour la formation de son gouvernement. Son adversaire Iyad Allawi a procédé aux mêmes visites mais les négociations avec les pays en question n'ont pas été concluantes pour lui.

de leurs propres zones kurdes pour former un grand État kurde souverain. Ces pays cherchent donc à entraver la naissance d'un État kurde au Nord de l'Irak. Si le Kurdistan d'Irak reniait son rattachement à l'Irak, il se retrouverait donc très menacé, et d'autant plus vulnérable que son territoire ne présente pas d'accès direct à la mer.

Il est donc dans l'intérêt des Irakiens, arabes comme kurdes, d'opter pour un système fédéral garantissant à la fois l'union stratégique et une forme d'autonomie pour les différentes composantes. Mais il n'en demeure pas moins qu'un tel système est quasiment inédit dans cette région du monde et, comme tout changement majeur, risque de rencontrer des obstacles et d'entraîner des bouleversements. Le peuple irakien sera-t-il prêt à opter pour ce système difficilement compatible avec la pensée politique arabo-musulmane ? Quelles objections risquent de s'élever face à son application ?

1.2.1.3. Les obstacles à un système fédéral pour l'Irak

Il est difficile d'adopter un système fédéral dans un pays totalitaire jusqu'à étranger à toute idée de partage du pouvoir. Un système fédéral n'est pas une recette toute prête applicable à n'importe quel État. Il faut que le peuple comme les institutions soient préparés à accueillir un tel système. Le fédéralisme n'a pas toujours été un succès, comme en attestent les exemples de l'URSS et de la Yougoslavie, et il convient donc de s'interroger sur ses chances de succès à long terme au regard des obstacles qui s'y opposent en Irak.

1.2.1.3.1. Un obstacle majeur : l'absence de traditions démocratiques

Le fédéralisme repose sur les principes de séparation, de limitation et de partage des pouvoirs, qui sont des notions largement communes avec la démocratie. Dans cette mesure, un régime fédéral a de plus grandes chances de réussite sur un socle démocratique.

La démocratie ne se construit pas sur la seule mise en place d'institutions et de procédés dits « démocratiques ». Elle a besoin d'une base culturelle enracinée dans la

société elle-même, avec une mentalité et des valeurs sans lesquelles elle ne peut être exercée²¹².

S'il est possible de mettre en place les structures politiques et institutionnelles de la démocratie, la culture politique de la démocratie, elle, met au moins une génération à s'installer²¹³. Or, l'Irak sort tout juste de plusieurs décennies de régime baasiste totalitaire, et l'empreinte de la dictature y est profondément incrustée. En outre, les abus de pouvoir exercés par le régime de Saddam Hussein ont élargi la zone de méfiance entre le peuple irakien et le gouvernement.

Au-delà de cet héritage historique direct, ce sont les mentalités liées à la structure profonde de la société irakienne auxquelles la mise en place de la démocratie risque de se heurter. Dans un pays composé de plusieurs ethnies, religions et confessions n'étant pas encore parvenues à l'intégration entre elles, comme cela est le cas de l'Irak, le principe de la démocratie ne trouve pas naturellement sa place. La division ethnique, religieuse et confessionnelle que doivent prendre en compte les constituants de 2005 est telle que chaque Irakien est davantage attaché à sa tribu, à son ethnie ou à sa croyance religieuse qu'à sa patrie. La communauté tribale, ethnique, ou confessionnelle assure la sécurité et le minimum essentiel face à un État défaillant ou violent. Les discriminations ethniques ou religieuses ont encore affaibli le sentiment national au sein du peuple irakien. Le sentiment d'appartenance à l'Irak des Arabes chiites, par exemple, qui représentent pourtant plus de la moitié de la population, ainsi que celui des Kurdes, a été écrasé par les pratiques d'exclusion et de persécution qu'ils ont subies de la part du régime de Baas. Même les Arabes sunnites, bien que les autorités au pouvoir aient été sunnites elles-mêmes, n'ont pas développé de sentiment national dans la mesure où le gouvernement les utilisait pour conserver le pouvoir et dominer le reste du peuple irakien. Cette absence de notion d'appartenance à la nation et cette prévalence de l'identification communautaire font barrage au déploiement des valeurs démocratiques au sein de la société irakienne.

Le critère communautaire interfère également avec le processus politique de la démocratie, qui implique la création de partis, programmes ou institutions politiques

²¹² MOHAMAD, T., *La participation politique et son effet sur le processus de la transition démocratique – l'exemple de l'Irak contemporain*, mémoire de Master en science politique, Université de Salahaddin, 2009, p.180.

²¹³ Entretien avec Douglas Yates, politologue, professeur de relations internationales à l'American Graduate School in Paris, le 20 octobre 2012.

basés sur des idéologies et non sur l'appartenance à une communauté plutôt qu'à une autre²¹⁴. Dans ce contexte, c'est une minorité ethnique ou religieuse qui pourrait engendrer une majorité politique et accéder ainsi au pouvoir²¹⁵.

Par ailleurs, la démocratie introduite en Irak par la Constitution de 2005 est issue d'un compromis entre les entités politiques plutôt que des choix du peuple. En effet, afin d'éviter les conflits que générerait l'attribution du pouvoir à une majorité, fût-elle élue par le peuple, le pouvoir est partagé entre les différents partis en fonction de l'appartenance ethnique et confessionnelle. Ce processus et le fonctionnement du gouvernement se font sans aucune transparence ; le peuple n'a aucune visibilité sur l'action de ses représentants au Parlement. Tout cela détourne l'Irak de la vraie démocratie.

Dans les conditions qui sont celles de l'après-Saddam Hussein en Irak, l'instauration de la démocratie et du régime fédéral qu'elle accompagne apparaît donc très difficile. La formation d'un gouvernement élu par le peuple ou ses représentants, et la mise en place des institutions qui en dépendent, ne sont que des procédures certes nécessaires à la démocratie, mais pas suffisantes. La fin des idéologies extrémistes, l'ouverture à l'alternance des partis au pouvoir, et la liberté d'opinion, sont les premiers pas vers une démocratie réelle et effective. Non seulement ces trois éléments sont absents en Irak, mais l'Irak est le berceau même d'idées et d'idéologies extrêmes, telles que l'islamisme et le nationalisme arabe, fondamentalement incompatibles avec les valeurs démocratiques et l'État de droit. L'Irak est-il prêt à accueillir le régime démocratique que s'apprête à lui donner la nouvelle Constitution pour accompagner le fédéralisme ?

1.2.1.3.2. Un choix par défaut sans réelle volonté du peuple

Avant d'être une unification d'États, la fédération est une unification du peuple dans sa diversité : « *La fédération est une union politique qui touche directement ses citoyens* »²¹⁶. Il est donc nécessaire que le passage au système fédéral soit motivé par

²¹⁴ À cause de la division de la société irakienne, la formation du gouvernement irakien après les élections de 2010 a pris sept mois. Les élections ont eu lieu en mars et le gouvernement a finalement pris ses fonctions en septembre après de longues négociations marquées par une forte rivalité entre les chefs des différentes entités ethniques et confessionnelles irakiennes.

²¹⁵ AMIN, L., op. cit. p. 104.

²¹⁶ BEAUD, O., *La théorie de la fédération*, Presses Universitaires de France, 2ème éd, 2007, p. 270.

une vraie volonté, non seulement de la part des leaders politiques, mais également de la part du peuple même.

Dans le cas de l'Irak, nous pensons, pour des raisons que nous allons examiner, qu'il n'existe pas, au sein des différents groupes ethniques et religieux, une volonté forte d'adopter le fédéralisme.

Les trois principales composantes de la société irakienne, qui sont largement représentées dans la vie politique du pays, n'abordent pas le projet de Constitution avec la même opinion concernant le système fédéral. La position des Arabes chiites, qui constituent environ 60% de la population, se divise en trois groupes: une partie des chiites refuse toute intégration avec les autres nations et confessions en Irak, en particulier avec les Arabes sunnites, en raison de toutes les persécutions, discriminations et génocides qu'ils ont subis sous les régimes précédents (Empire ottoman, mandat britannique, monarchie et république). Ils rejettent donc toute forme d'unification, même s'il s'agit d'entrer librement dans une fédération. Ils craignent qu'un jour ce fédéralisme, avec le soutien des Arabes, ne soit dominé par les sunnites et que la fédération ne redevienne un État unitaire, ce qui probablement présagerait le retour à la dictature.

Un deuxième groupe de chiites refuse le système fédéral car ils souhaitent un État unitaire, centralisé, basé sur le principe de la démocratie. Leur idée est que la démocratie, devant permettre à la majorité d'accéder au pouvoir, leur serait donc, de fait, favorable.

Un troisième groupe de chiites se range, par compromis, du côté du système fédéral : en réalité, ce groupe veut se séparer de l'Irak et créer un État islamique arabe chiite à l'image de l'Iran. Ils habitent dans une zone du Sud du pays particulièrement riche en pétrole et ressources agricoles, principalement dans les gouvernorats de Bassora, et Maysan. Ils rejettent le système unitaire car ils estiment que c'est le reste de l'Irak qui bénéficierait de la richesse de leurs propres territoires. Une indépendance totale ne leur apparaît cependant pas réalisable, pour plusieurs raisons, notamment l'opposition des pays voisins qui craignent que cela n'encourage des velléités d'indépendance au sein de leurs propres communautés chiites, le manque de soutien de la part de la communauté internationale, en particulier des Américains et des grandes puissances occidentales, le manque de préparation à la mise en place d'un nouvel État

ex-nihilo, et surtout le manque de cohésion au sein même de la communauté chiite irakienne quant à ce souhait d'indépendance. À défaut, ce groupe s'est résigné à accepter un Irak fédéral, considérant que ce système leur permettrait une autonomie assez large pour se réserver le bénéfice d'une partie de leurs richesses et reconstruire leur région détruite sous le régime baassiste.

Les Arabes sunnites sont opposés au système fédéral pour l'Irak : d'une part, ils considèrent qu'un tel système constituerait le premier pas vers la division de l'Irak, qu'ils rejettent car les régions qu'ils occupent étant les plus pauvres en ressources naturelles, notamment pétrolières, ils ne peuvent se permettre de se retrouver isolés sur le plan économique ; d'autre part, au niveau politique, le régime démocratique que le fédéralisme impliquerait déposséderait les sunnites du pouvoir en Irak car ils ne représentent qu'une faible minorité²¹⁷.

Les Kurdes, eux, à défaut d'être pour l'indépendance, sont en faveur d'un système fédéral attribuant au Kurdistan de larges compétences, et c'est à leur initiative que ce système est adopté par les constituants en 2005. L'idée du fédéralisme chez les Kurdes remonte à 1992, lorsque, dans un paysage politique ébranlé par la deuxième guerre du Golfe, ils proclamèrent unilatéralement pour l'Irak un État fédéral doté d'un régime démocratique parlementaire pluripartite dont le Kurdistan serait une région jouissant d'une large autonomie. Il s'agissait pour eux d'un choix par défaut, et c'est véritablement l'indépendance à laquelle ils aspirent depuis l'éclatement de l'Empire ottoman à la fin de la Première guerre mondiale. Après l'annexion officielle à l'Irak des territoires kurdes, qui fut déclarée par la Société des Nations malgré l'existence du Traité de Sèvres promettant un éventuel État kurde, les Kurdes ont subi de persécutions de la part des régimes irakiens successifs, en particulier de la part du régime baassiste depuis 1968. Cette lourde histoire n'a fait qu'amplifier leur désir d'indépendance, mais le contexte politique et économique depuis la deuxième guerre du Golfe les a rangés du côté d'un système fédéral, qui apparaît aux leaders politiques kurdes comme une alternative satisfaisante et plus réaliste, même si le peuple kurde continue de rêver à l'indépendance²¹⁸.

²¹⁷ AMIN, L., pp. 117-118.

²¹⁸ Lors d'un référendum non officiel organisé parallèlement aux élections générales de l'Irak du 30 janvier 2005, le peuple kurde s'est exprimé à 98% en faveur de l'indépendance du Kurdistan d'Irak.

Nous voyons que le fédéralisme est non seulement accompagné d'un soutien très inégal de la part des différentes communautés, mais que celles d'entre elles qui sont en faveur de ce système ne le sont que par compromis, à défaut d'une indépendance complète. Comme tout système fondé sur des bases hétérogènes et ne bénéficiant pas d'un soutien solide de la part du peuple, nous pensons qu'il pourrait être, à terme, exposé à un risque d'éclatement.

1.2.1.3.3. Le clivage religieux au sein de la société irakienne

Si les différences et la diversité vont *a priori* dans le sens d'un système fédéral, puisque celui-ci se présente justement comme une réponse à cette diversité et aux divergences qui en naissent, certaines peuvent toutefois constituer des difficultés que le fédéralisme ne peut pas forcément régler. Dans le cas de l'Irak, ces difficultés portent en particulier sur le désaccord fondamental concernant la place de la religion dans l'État.

Le peuple du Kurdistan, d'origine indo-européenne, s'affirme en faveur d'un système laïque. Il est ouvert aux idéologies caractérisant souvent les civilisations occidentales modernes, telles que la démocratie, la liberté d'expression, et les droits de l'Homme, qui constituent un environnement favorable à la séparation entre l'État et la religion.

En revanche, le peuple arabe en Irak, d'origine sémitique, a tendance à avoir peur de tout ce qui vient de l'Occident. La liberté d'opinion, la liberté d'expression, l'État de droit, et d'une façon générale l'ensemble des valeurs associées aux civilisations occidentales ne sont pas facilement acceptées chez les Arabes car elles leur apparaissent comme une menace vis-à-vis de leurs traditions et idéologies anciennes, qu'ils souhaitent préserver²¹⁹. À l'extrême de cette mouvance, les chiites, en particulier, sont favorables à un régime religieux fermé aux idéologies occidentales, et rêvent d'un Irak chiite.

Ce désaccord concernant le statut de l'islam en Irak ne trouve pas de solution dans un régime unique, quel qu'il soit, même fédéral, et ce sont plusieurs régimes qu'il

²¹⁹ Jusqu'à la fin des années 2010, l'accès à Internet était interdit dans certains pays arabes, car il constituait une ouverture vers le monde occidental dont certaines valeurs et pratiques s'opposent à l'idéologie arabo-musulmane.

faudrait pour gérer ce clivage fondamental – ce qui, bien sûr, est impossible²²⁰. Nous traiterons de la question du statut de l’islam en Irak dans la section suivante.

L’absence de traditions démocratiques, le soutien fragile et inégal des différentes composantes ethniques et confessionnelles, et les clivages fondamentaux qui divisent la société autour de la religion, constituent ensemble une menace importante pour la réussite du fédéralisme en Irak. Mais au regard des raisons exposées plus haut en faveur de ce système, ce dernier apparaîtra aux yeux des constituants comme le meilleur compromis pour garantir l’unité de l’Irak tout en tenant compte des spécificités de ses différents segments.

1.2.2. Section 2 : Les grands changements apportés par la nouvelle Constitution irakienne de 2005

La Constitution permanente de 2005 est l’aboutissement juridique et politique de la reconstruction de l’État irakien²²¹, et l’expression définitive des négociations entre les entités politiques du pays. Nous y voyons également le début d’un long processus d’acculturation de l’Irak par l’adoption d’un système politique étranger au monde arabo-musulman. Quoi qu’il en soit, en dotant l’Irak d’un nouveau régime, et en donnant une forme juridique à la collaboration entre ses différentes entités après des décennies d’affrontements, cette Constitution ouvre la voie à ce qui ne pourra qu’être une période nouvelle dans l’histoire de ce pays.

Dans les pages qui suivent, nous allons voir en quoi consiste la nouvelle organisation et analyser quelles sont, parmi le préambule et les 144 articles qui composent la Constitution irakienne²²², les dispositions qui représentent un changement fondamental pour l’Irak ; nous étudierons ensuite les questions relatives à la reconstruction du pays.

²²⁰ AMIN, L., *op. cit.*, p. 124.

²²¹ BARZANI, S., *Le Kurdistan d’Irak 1918-2008*, *op. cit.* p. 170.

²²² Après la rédaction du texte de la Constitution irakienne de 2005, plusieurs versions de cette Constitution ont été publiées. Le texte intégral de la Constitution est disponible en arabe et en anglais sur le site du gouvernement irakien : <http://www.cabinet.iq/>, ainsi qu’en arabe, en kurde et en anglais sur celui de la Chambre des représentants : <http://www.parliament.iq/>, rubrique : « la Constitution de la République d’Irak ». Voir également la traduction française du texte constitutionnel en annexe 2.

1.2.2.1. Les principes fondamentaux de la Constitution irakienne

Compte tenu du contexte politique très particulier qui est celui de l'élaboration de la Constitution de 2005 – qui s'inscrit à la suite d'une guerre et de la chute d'un gouvernement au pouvoir depuis plusieurs décennies – et étant donnée la volonté du peuple irakien de passer rapidement à un nouveau régime après avoir si longtemps subi l'oppression de la dictature, cette Constitution apporte un changement radical, sans plan d'évolution progressive.

La Constitution de 2005 définit l'Irak comme étant un État fédéral doté d'un régime républicain, parlementaire et démocratique²²³. L'islam y demeure la religion officielle du pays²²⁴. La Constitution reconnaît la diversité de la société irakienne²²⁵ ainsi que la pluralité linguistique²²⁶. Elle proscrie la discrimination ethnique, les pratiques terroristes, et les violences interconfessionnelles²²⁷. Elle s'appuie également sur des principes constitutionnels importants tels que la souveraineté de la loi²²⁸, l'alternance du pouvoir selon le processus démocratique²²⁹, et la suprématie de la Constitution²³⁰.

Avant de nous intéresser à la façon dont la Constitution irakienne de 2005 définit le nouvel État de droit, démocratique et fédéral voulu pour l'Irak, penchons-nous brièvement sur son préambule.

1.2.2.1.1. Le préambule de la Constitution irakienne

Le préambule de la Constitution irakienne de 2005 dispose :

« Nous sommes les enfants de la Mésopotamie, patrie des apôtres et des prophètes, demeure des imams vertueux et berceau de la civilisation, nous sommes les inventeurs de l'écriture, les pionniers de l'agriculture et les créateurs de la numération. C'est sur notre terre que fut promulguée la première loi humaine²³¹, (c'est) dans notre patrie que fut forgé le plus ancien pacte politique juste²³², et c'est sur notre sol que les

²²³ Art. 1 de la Constitution irakienne de 2005.

²²⁴ Art. 2 de la Constitution irakienne de 2005

²²⁵ Art. 3 de la Constitution irakienne de 2005

²²⁶ Art. 4 de la Constitution irakienne de 2005

²²⁷ Art. 7 de la Constitution irakienne de 2005

²²⁸ Art. 5 de la Constitution irakienne de 2005

²²⁹ Art. 6 de la Constitution irakienne de 2005

²³⁰ Art. 13 de la Constitution irakienne de 2005

²³¹ Le Code d'Hammurabi est l'une des plus anciennes lois écrites trouvées. Il s'agit d'un ensemble de textes de loi gravés sur une stèle de basalte, réalisé à l'initiative d'Hammurabi, roi de Babylone, royaume situé sur les terres de Mésopotamie, aujourd'hui territoire de l'Irak.

²³² Le terme « juste » est ici entendu dans le sens « équitable ».

compagnons du Prophète et les saints ont prié, que les philosophes et les savants ont pensé, que les écrivains et poètes ont créé (...) ».

Dans un style aux tonalités lyriques, cette introduction fait état des gloires passées des ancêtres du peuple irakien pour servir de modèle à la reconstruction du pays et tracer la voie d'un avenir prometteur. Cela nous paraît ressembler davantage à un discours sentimental s'appuyant sur la forme pour toucher la sensibilité du peuple irakien, qu'au préambule d'une constitution.

Ce préambule évoque ensuite les persécutions et les victimes du régime précédent :

« (Nous, les enfants de la Mésopotamie,) avec en mémoire la douleur des persécutions ethniques infligées par les oppresseurs ; animés par les peines subies par les martyrs de l'Irak, chiites comme sunnites, arabes comme kurdes et turkmènes (...) ; mus par le souvenir des ravages des villes saintes du Sud lors de la révolte de Shaaban²³³ ; encore meurtris par les massacres ayant eu lieu dans les marais et à Al-Dujail²³⁴ ; marqués par les souffrances infligées par l'oppression nationaliste lors des massacres d'Halabja²³⁵, de Barzan²³⁶, d'Al-Anfal²³⁷ et des Kurdes failis²³⁸ ; et en se remémorant les épreuves subies par les Turkmènes à Bashir²³⁹, les peines endurées à l'Ouest comme dans les autres régions de l'Irak, l'extermination des chefs, des grandes figures du peuple et des cheikhs, l'exode des personnes qualifiées, et l'anéantissement des ressources intellectuelles et culturelles, nous avons entrepris, main dans la main et coude à coude, de créer notre nouvel Irak, l'Irak du futur,

²³³ Shaaban est le mois précédant le Ramadan dans le calendrier musulman. La révolte est nommée ainsi car elle a commencé au cours du mois du Shaaban. En mars 1991, après la défaite irakienne au Koweït, la révolte contre le régime irakien a commencé au Sud du pays et s'est étendue jusqu'au Nord, chez les Kurdes.

²³⁴ Al-Dujail est une ville chiite située au Nord de Bagdad. 148 de ses habitants furent exécutés à la suite d'une tentative d'assassinat ayant eu lieu contre Saddam Hussein, alors président de l'Irak, lors de son passage dans cette ville le 8 juillet 1982. L'affaire Al-Dujail fait partie des chefs d'accusation qui ont mené à la condamnation à mort pour crime contre l'humanité de l'ancien président Saddam Hussein le 5 novembre 2006.

²³⁵ Halabja est une ville du Kurdistan d'Irak située au Nord-Est de Bagdad. Le 16 mars 1988, Saddam Hussein a bombardé à l'arme chimique la population civile de cette ville. 5000 Kurdes ont été tués lors de cette opération menée par Ali Hassan Al-Madjid (surnommé « Ali le Chimique » à cause de l'utilisation, sous sa direction, des armes chimiques contre les Kurdes).

²³⁶ Barzan est une zone du Kurdistan d'Irak. En juillet 1983, Saddam Hussein procède à l'arrestation de cinq à huit mille Kurdes du clan de Barzan, le plus important du Kurdistan d'Irak, sur le seul critère qu'ils sont originaires de la région de Barzan. Tous seront exécutés puis enterrés dans des fosses communes au Sud de l'Irak.

²³⁷ Voir Introduction pp.29-30

²³⁸ Les Failis sont des Kurdes irakiens de confession chiite dont certains vivaient à Bagdad et d'autres dans le Sud du Kurdistan. Dans les années 1980, le régime de Saddam Hussein a commencé à chasser les Kurdes failis ; ils ont été déchés de leur nationalité irakienne et déportés vers l'Iran.

²³⁹ Bashir est une région située au Sud de la ville de Kirkouk en Irak. La majorité de la population de cette région est turkmène.

libre de tout sectarisme, de tout racisme, de tout régionalisme, de toute discrimination et de toute exclusion ».

Ce préambule promet alors la construction d'un nouvel Irak dans lequel chaque composante jouira de ses droits :

« Nous, peuple d'Irak, qui venons tout juste de nous relever de notre chute, et regardons avec confiance vers l'avenir d'un système républicain, fédéral, démocratique et pluraliste, avons décidé, hommes et femmes, jeunes et vieux, de respecter les règles de droit, d'établir la justice et l'égalité, de rejeter la politique d'agression, de nous préoccuper des femmes et de leurs droits, des vieux et de leurs problèmes, des enfants et de leurs besoins, de diffuser une culture pluraliste, et d'arracher la mèche du terrorisme».

Le préambule s'appuie sur le respect de la Constitution afin de favoriser la reconstruction de l'Irak et la mise en place d'un nouveau régime politique permettant d'assurer l'unité du pays :

« Nous, peuple d'Irak, avec toutes ses composantes et sa richesse, avons décidé, en toute liberté et en connaissance de cause, de nous unir et de tirer les leçons d'hier pour demain, pour façonner et édicter, à partir des valeurs et des idéaux dictés par les messages célestes comme les découvertes de la science et de la civilisation humaine, cette Constitution permanente. Le respect de cette Constitution garantit pour l'Irak l'unité librement voulue de son peuple, de son territoire et de sa souveraineté ».

Nous observons que ce préambule contient une vaste énumération de faits historiques, présentés sur un ton faisant appel à l'affectif, qui s'apparente peu à ce qu'on attend généralement d'une constitution²⁴⁰. Par ailleurs, à travers ses deux derniers paragraphes, il affirme toute la diversité ethnique et confessionnelle de l'Irak, qui sera ensuite mise en avant pour justifier le choix du fédéralisme. Ces grands principes doivent être transposés dans le langage technique d'une constitution qui concilie dans un État moderne les normes fondamentales d'un régime fédéral et les coutumes, traditions et aspirations de toutes les composantes du peuple irakien.

1.2.2.1.2. Un État de droit, démocratique et pluraliste

Malgré l'absence de traditions démocratiques en Irak et l'obstacle que cela peut représenter à la mise en place d'un tel régime, l'article 1 de la nouvelle Constitution

²⁴⁰ OMAR, Ch., *Les caractéristiques du système fédéral en Irak. Une étude analytique et comparative*, thèse de doctorat, sous la direction de Pichtiwan Abdul-Kader, Université de Koya, 2009, p.115.

définit la République d'Irak comme une république fédérale, parlementaire et démocratique :

« La République d'Irak est un État fédéral, indépendant et pleinement souverain, son système de gouvernement est républicain, représentatif (parlementaire), et démocratique. Cette Constitution garantit l'unité de l'Irak. »

Succédant à quatre décennies de dictature, et quelles que soient ses chances de succès, ce nouveau régime et le principe de liberté publique qu'il introduit représentent une avancée historique pour l'Irak et pour le monde arabe dans son ensemble.

Parmi les éléments cardinaux de ce nouveau régime, la Constitution reconnaît la pluralité de l'Irak :

« L'Irak est un pays multi-ethnique, multi-religieux et multiconfessionnel ; il est membre fondateur et actif de la Ligue arabe et il est engagé à respecter sa charte ; il fait partie du monde musulman »²⁴¹.

Nous remarquons que, tout en admettant cette diversité, la Constitution n'en spécifie cependant pas nommément les composantes, contrairement aux constitutions d'autres pays multi-ethniques²⁴². En énumérant tous les peuples constitutifs de l'Irak, la Constitution aurait permis d'offrir une garantie supplémentaire aux minorités ethniques et religieuses, jusqu'aux moins nombreuses d'entre elles, telles que les chaldéens et les Yézidis, sans pour autant altérer l'importance et la légitimité des majorités relatives arabe et kurde ou de la majorité musulmane, qui restent indéniables.

Notons ici qu'il ne devrait pas revenir à la Constitution irakienne de juger si l'Irak est ou non un membre actif de la Ligue arabe. L'appartenance de l'Irak à la Ligue et sa qualification de membre actif devrait être définie par la Ligue arabe elle-même dans son règlement intérieur, et non dans la Constitution irakienne²⁴³. Mais pour

²⁴¹ Art. 3 de la Constitution irakienne de 2005

²⁴² Dans le cadre d'une réforme constitutionnelle proposée par le roi du Maroc dans le contexte du Printemps Arabe, les Marocains ont adopté par référendum, le 1^{er} juillet 2011, une nouvelle Constitution qui cite dans son préambule toutes les composantes de la société marocaine : « *Le Royaume du Maroc entend préserver, dans sa plénitude et sa diversité, son identité nationale une et indivisible. Son unité, forgée par la convergence de ses composantes arabo-islamiques, amazighe et saharo-hassanie, s'est nourrie et enrichie des influences africaine, andalouse, hébraïque et méditerranéenne* ».

²⁴³ OMAR, Ch., *op. cit.* p.117.

certaines Arabes sunnites, il était nécessaire, de réaffirmer, à travers cette appartenance, le caractère arabe de l'Irak face à l'Iran perse et aux Kurdes d'Irak.

Sur la base de cette pluralité constitutionnellement reconnue, et malgré l'expansion du terrorisme en Irak après 2003, les Irakiens poursuivent leurs efforts vers la construction d'un État de droit. Cela est affirmé dès le préambule de la Constitution, qui déclare que « le terrorisme n'a pas empêché le peuple irakien de construire l'État de droit ».

Le chapitre 2 prévoit la quasi-totalité des dispositions caractéristiques d'un État de droit. Ce chapitre, intitulé « *Droits et libertés* », énumère les droits civiques et politiques des citoyens irakiens (articles 14 à 21) ainsi que leurs droits sociaux, économiques et culturels (articles 22 à 36). Des libertés fondamentales, qui n'étaient pas présentes sous le régime baassiste, sont garanties, telles que la liberté d'expression, la liberté de réunion, d'association et de rassemblement pacifique, la liberté de la presse, la liberté de pensée et de conscience (articles 35 et 36), ainsi que la liberté de culte (article 10).

L'article 15 garantit des droits individuels fondamentaux :

« Tout individu a le droit de jouir de la vie, de la sécurité et de la liberté. »

L'article 17 garantit le droit à la vie privée :

« 1. Tout individu a le droit au respect de la vie privée, dans la mesure où cela ne va pas à l'encontre des droits des autres citoyens et de la morale publique. 2. L'inviolabilité du domicile est préservée, et aucun domicile ne peut être violé, ni fouillé ou mis en danger, sauf dans le cas d'une décision judiciaire, et en accord avec la loi ».

L'indépendance de la justice, déjà garantie par la LAT, est maintenue. L'article 19 précise que le pouvoir judiciaire est indépendant, qu'aucun crime ou punition ne peuvent être admis sans se baser sur un texte de loi, que le droit à un procès juste et équitable est maintenu et garanti pour tous, et que tout accusé sera présumé innocent jusqu'à ce que le tribunal déclare sa culpabilité.

En outre, dans son troisième chapitre, la Constitution consacre une section (articles 102 à 108) à la création de commissions indépendantes pour des secteurs stratégiques de la vie publique. L'article 102 dispose :

« La Haute Commission des Droits de l'Homme, la Haute Commission Indépendante pour les Élections et la Commission d'Intégrité sont des commissions indépendantes et sous le contrôle du Parlement²⁴⁴, leurs fonctions seront déterminées par une loi ».

Les articles suivants continuent d'énumérer les commissions indépendantes telles que la Banque Centrale Irakienne, le Bureau de Contrôle Financier, le Comité des Médias et des Communications, ainsi que le Comité des Legs Pieux²⁴⁵. L'article 104 prévoit la création d'un comité rattaché au Conseil des ministres, nommé « *Fondation des Martyrs* »²⁴⁶. D'autres commissions fédérales indépendantes sont prévues dans la Constitution : il s'agit de la commission publique visant à garantir les droits des régions et des gouvernorats non organisés en région²⁴⁷, de la commission publique pour contrôler et allouer les revenus fédéraux²⁴⁸ et d'un conseil nommé « *Conseil du Service Public Fédéral* »²⁴⁹. La Constitution précise que la création de ces commissions, leurs fonctions et leurs compétences seront déterminées par la loi. De plus, elle laisse la possibilité de créer d'autres commissions indépendantes : « *Il est possible de créer d'autres commissions indépendantes, selon le besoin et la nécessité, par la loi* »²⁵⁰.

Toutes les dispositions semblent être là pour que l'Irak puisse devenir un État de droit et se développer comme un pays démocratique²⁵¹. La question qui demeure est la suivante : les dispositions en question seront-elles vraiment appliquées ? L'héritage de trente-cinq ans de dictature et les divergences au sein même de l'appareil politique irakien ne constitueront-ils pas des obstacles trop importants ?

1.2.2.1.3. Un État fédéral

²⁴⁴ Ceci est la traduction du texte original. Ces deux qualifications, qui peuvent sembler contradictoires, y sont formulées ainsi.

²⁴⁵ Art. 103 de la Constitution irakienne de 2005

²⁴⁶ La Fondation des Martyrs a été créée par le décret du Conseil présidentiel n° 3 du 8 janvier 2006. Voir le site Internet <http://www.alshouhadaa.com/>.

²⁴⁷ Art. 105 de la Constitution irakienne de 2005

²⁴⁸ Art. 106 de la Constitution irakienne de 2005. Malgré l'importance d'une telle commission, en particulier dans la mesure où la région de Kurdistan a depuis longtemps des ressources propres, cette commission n'existe pas en Irak.

²⁴⁹ Art. 107 de la Constitution irakienne de 2005. Le Conseil du Service Public Fédéral fut créé par la Loi n° 4 de 2009, soit trois ans et demi après l'adoption de la Constitution irakienne de 2005, pour gérer les affaires concernant le fonctionnement public fédéral, y compris la nomination et la promotion des fonctionnaires fédéraux.

²⁵⁰ Art. 108 de la Constitution irakienne de 2005

²⁵¹ MAKAYA, K., « La volonté de comprendre », disponible sur le site Internet http://pages.usherbrooke.ca/imakaya/Constitution_irakienne2.htm consulté le 19 septembre 2011.

Le préambule et l'article 1 de la Constitution affirment clairement que les Irakiens adoptent un système fédéral et décentralisé pour leur pays. La Constitution consacre trois de ses six chapitres au fédéralisme : les chapitres 3, 4 et 5 contiennent soixante-neuf articles (art. 47 à 115) qui définissent l'application de ce système en Irak, précisent le partage du pouvoir entre l'État central et les gouvernements régionaux décentralisés, et énumèrent les domaines d'intervention de chaque institution à l'intérieur de l'État fédéral.

1.2.2.1.3.1. La structure de l'État fédéral irakien

L'article 116 de la Constitution indique la composition du système fédéral irakien :

« Le système fédéral de la République irakienne est composé d'une capitale, de régions et de gouvernorats décentralisés, et d'administrations locales. »

La Constitution précise la distribution des pouvoirs entre les différentes entités au sein de cette structure. Sans les énumérer de façon exhaustive, la Constitution confie en creux un très large spectre de compétences aux régions, puisqu'elle stipule que ces dernières ont le droit d'exercer sur leur territoire les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire en dehors des compétences exclusives des autorités fédérales²⁵².

Certains pouvoirs sont expressément spécifiés : ainsi, la Constitution permet aux régions de se faire représenter à l'étranger : l'article 121-4 prévoit la représentation des régions au sein des ambassades et des missions diplomatiques à l'étranger dans les domaines social, culturel et du développement²⁵³. L'alinéa 5 du même article attribue aux régions la compétence exclusive du maintien de l'ordre sur leur territoire, en les autorisant à créer des forces de police, des unités de sécurité et des gardes propres (cette disposition doit notamment permettre aux Kurdes de préserver les Peshmergas et les forces de sécurité du Kurdistan). En outre, dans son article 114, la Constitution cite certaines compétences partagées entre le gouvernement

²⁵² Art. 121 de la Constitution irakienne de 2005

²⁵³ Le bureau du KRG est en activité à Paris depuis 2003 mais sans statut officiel. Ce bureau n'a jamais été au sein de l'ambassade d'Irak à Paris. Il délivre des documents qui ont valeur de laissez-passer pour les personnes (en général des Kurdes provenant d'autres parties du Kurdistan) qui désirent se rendre en Irak via le Kurdistan et qui ne veulent pas demander de visa auprès de l'ambassade d'Irak car cela prend beaucoup de temps. Le KRG de Paris reçoit même des Irakiens arabes de Bagdad ou du Sud qui ont des difficultés administratives pour rentrer en Irak ; il est en effet plus facile de se rendre en Irak via le Kurdistan. Cette fonction n'entre pas dans les domaines social, culturel et développemental prévus à l'article 121 de la Constitution irakienne de 2005 ; elle a toujours fait partie des questions conflictuelles entre le gouvernement fédéral et le gouvernement du Kurdistan.

central et les gouvernements de régions, qui doivent être exercées en coordination, coopération et consultation entre les deux.

Par ailleurs, la Constitution délègue aux gouvernorats et aux administrations locales certains pouvoirs devant leur permettre de gérer leurs affaires administratives et financières selon le principe de la décentralisation administrative²⁵⁴. Mais il faut souligner la différence entre une décentralisation administrative qui se fait à la discrétion du pouvoir déléguant, et l'exercice de pouvoirs en vertu de la Constitution dans un régime fédéral. Ainsi, les gouvernorats sont liés par une délégation unilatérale de compétences déterminée par Bagdad, alors que les régions bénéficient de pouvoirs autonomes attribués par la Constitution. Nous avons donc d'un côté des pouvoirs attribués par la Constitution, de l'autre des pouvoirs délégués par le gouvernement central, ce double système ayant été créé par la Constitution.

Cependant, en mettant « *(les) gouvernorats décentralisés et (les) administrations locales* » au même niveau que les régions au sein du « *système fédéral de la République irakienne* », nous remarquons que l'article 116 manifeste une certaine confusion quant à la nature du fédéralisme. En effet, une structure fédérale comprend en général deux niveaux de gouvernement entre lesquels les pouvoirs sont partagés : le gouvernement central, et les gouvernements des entités fédérées. Avec leurs pouvoirs délégués, les gouvernorats et les administrations locales ne devraient pas s'inscrire dans la structure du système fédéral à proprement parler. L'article 115 accentue encore cette confusion en stipulant que tout ce qui n'est pas de la compétence exclusive du gouvernement central est de la compétence des régions et des gouvernorats non organisés en région. Cet amalgame est associé à une ambiguïté sur la notion même de partage des pouvoirs telle qu'elle est développée dans cette Constitution, où elle est souvent confondue avec la notion de décentralisation et de délégation des pouvoirs, comme il sera vu dans le deuxième titre cette partie.

1.2.2.1.3.2. Un État fédéral avec une seule entité fédérée

²⁵⁴ Art. 122 de la Constitution irakienne de 2005

Avec une seule région, l'Irak est le seul régime fédéral au monde ne comportant qu'une seule entité fédérée. En cela, le fédéralisme irakien fait figure d'exception mondiale²⁵⁵.

Sans instaurer d'emblée d'autres régions, la Constitution prévoit cependant la possibilité d'en former de nouvelles dans l'avenir, et définit les modalités et les étapes de ce processus. Ainsi, l'article 118 stipule que la Chambre des représentants doit, dans une période de moins de six mois à compter de la date de sa première séance, élaborer une loi définissant les procédures exécutives concernant la création des régions. La Loi n°13 sera finalement votée par une majorité simple le 11 février 2008 et entrera en vigueur l'année suivante²⁵⁶. Concernant les quinze gouvernorats non organisés en région²⁵⁷, la Constitution prévoit dans son article 119 un mécanisme de formation en régions :

« Un seul ou plusieurs gouvernorats ont le droit de former une région à la suite d'une demande de référendum pouvant être faite selon l'une des deux méthodes suivantes :

- 1. Une requête d'un tiers des membres du conseil de chaque gouvernorat souhaitant former une région.*
- 2. Une requête d'un dixième des suffrages dans chaque gouvernorat souhaitant former une région. »*

Il est à noter que la Constitution irakienne n'a pas pris les mêmes mesures que la LAT concernant la création de nouvelles régions. En effet, la LAT prévoyait qu'un groupe de trois gouvernorats au maximum avait le droit de former une région²⁵⁸, alors que la Constitution donne cette possibilité à « un ou plusieurs gouvernorats », sans en préciser le nombre.

²⁵⁵ Lors d'un entretien à Erbil, en février 2009, avec Chertzad Al-Nadjar, conseiller du Conseil des ministres du Kurdistan d'Irak pour les Affaires des études supérieures, et professeur à la Faculté de droit de Salahaddin à Erbil, Chertzad Nadjar a déclaré que le fédéralisme adopté par l'Irak était un fédéralisme exceptionnel et unique au monde dans la mesure où il ne comprend qu'une seule région.

²⁵⁶ Cette loi, qui contient vingt-deux articles, définit de façon générale dans ses articles 1 et 2 les procédures exécutives concernant la création des régions. Mais le dernier article reporte l'entrée en vigueur de cette loi à dix-huit mois après son adoption. Journal officiel irakien *Al-Waqai al-Iraqiya* n° 40-60, 11 février 2008.

²⁵⁷ L'Irak est composé de dix-huit gouvernorats, dont quinze ne sont pas organisés en région. La région du Kurdistan réunit trois gouvernorats, Erbil (la capitale de la région), Sulaymanieh et Duhok. Les Kurdes réclament aussi le gouvernorat de Kirkouk et d'autres territoires annexes comme Akra, Shikhan, Sendjar, Telkif, Qaraqouche, Zemar, Ba'achqa, Eski, Khânaqin et Mandeli (Art. 2 du projet de Constitution du Kurdistan de 2009).

²⁵⁸ Art. 53-C de la LAT.

Malgré l'existence de ces dispositions, au jour où nous écrivons, aucune région en dehors du Kurdistan n'a été créée en Irak. Les chiites n'ont pas été motivés pour former une nouvelle région car, étant majoritaires, ils contrôlent de fait le centre du pays directement de Bagdad. Les Sunnites n'ont pas non plus souhaité la création d'une nouvelle région car, d'une part, les régions où ils sont majoritaires sont pauvres en ressources naturelles, en particulier en pétrole, et d'autre part, ils espèrent reprendre le contrôle du gouvernement central.

La carte ci-dessous présente les dix-huit gouvernorats de l'Irak :



Source Internet : www.quid.fr/monde

Si la possibilité pour les gouvernorats de se constituer en régions est bien inscrite dans la Constitution, dans la pratique elle est entravée par des interférences politiques et des conflits de pouvoirs. Le 27 octobre 2011, le préfet de Mossoul déclare que Mossoul est une région fédérée, et ce dans un contexte de pénurie de services

publics et dans un climat d'arrestations massives par le gouvernement central. Cette déclaration est basée sur une décision prise à l'unanimité lors de la réunion du Conseil de gouvernorat. D'après le Conseil du gouvernorat de Mossoul, cette décision est conforme à l'article 119 de la Constitution et relève donc d'un droit garanti par cette dernière. Mais le Premier ministre Nouri Al-Maliki s'y oppose pour la raison qu'en accordant ce statut à Mossoul, on risque de faire de ce dernier un nouvel abri pour les Baassistes et un refuge pour les terroristes, en particulier pour le réseau d'Al-Qaida. De plus, ce changement de statut augmenterait les dépenses de l'État car il faudrait un budget spécial pour la nouvelle région alors même que l'État a déjà des difficultés d'ordre budgétaire avec la région de Kurdistan. De son côté, le gouvernorat d'Al-Anbar (à majorité arabe sunnite) menace également de se proclamer région fédérée si le gouvernement central ne change pas sa politique à son égard. Les deux gouvernorats en question, Mossoul et Al-Anbar, accusent le gouvernement central d'avoir privé les gouvernorats sunnites de services publics et de procéder sans raison à l'arrestation de nombreux citoyens sunnites²⁵⁹.

À la lumière de ces observations, plusieurs questions s'imposent. D'autres gouvernorats en dehors de ceux du Kurdistan sont-ils susceptibles de s'unir pour constituer des régions – ce qui desservirait les autorités de Bagdad. Les sunnites, pour leur part, vont-ils continuer à lutter pour reprendre le pouvoir ? Ou vont-ils y renoncer afin de se constituer un système politique régional autonome, et accepter de se concentrer sur une seule région et de déléguer leurs intérêts collectifs ? Quant aux chiites qui contrôlent le pouvoir central, pencheront-ils pour des structures régionales qui leur offriront de fait un contrôle absolu sur la plus grande partie du territoire dans la mesure où ils sont très largement majoritaires²⁶⁰ ?

Toutes ces questions restent aujourd'hui sans réponse. La seule réalité qui existe en Irak est que, malgré les obstacles, le fédéralisme édicté par la Constitution s'applique au Kurdistan, et qu'avec la volonté politique des leaders irakiens, ce système pourrait s'étendre à l'ensemble du pays. Mais à l'heure actuelle, le fédéralisme irakien n'existe sur le plan politique que dans les relations entre le gouvernement central et le Gouvernement Régional du Kurdistan. Sur le plan

²⁵⁹ Les informations mentionnées ci-dessus ont été diffusées sur les grandes chaînes de télévisions arabes, Al-Jazeera et Al-Arabiya, les 27 et 29 octobre 2011.

²⁶⁰ POUPART, A., *op. cit.* pp. 121-122.

géographique, n'est soumis à un régime fédéral que le territoire du Kurdistan ; le reste du pays vit sous un régime unitaire centralisé.

1.2.2.1.4. La constitutionnalisation du statut du Kurdistan

Le Kurdistan demeure la seule région fédérée en Irak. L'article 117 de la Constitution irakienne dispose :

*« 1. Cette Constitution reconnaît, dès son entrée en vigueur, la région du Kurdistan avec ses autorités existantes comme une région fédérale.
2. Cette Constitution reconnaît les nouvelles régions établies conformément à ses dispositions ».*

Cet article montre que le Kurdistan acquiert en l'état, sans que son infrastructure politique subisse des modifications, un statut constitutionnel au sein de la nouvelle structure fédérale de l'Irak. En d'autres termes, cette région, où il n'existe ni présence administrative, ni force de sécurité irakiennes, continuera d'être administrée par ses propres institutions créées en 1992. Il s'agit d'une reconnaissance constitutionnelle sans précédent en faveur de la région du Kurdistan.

Après le retrait de tous les appareils étatiques par le gouvernement de Bagdad en 1991, et jusqu'à l'entrée en vigueur de la LAT en 2004, le Kurdistan d'Irak avait été dépourvu de qualification juridique. Il était considéré par les juristes comme un État *de facto*. Malgré ce vide administratif et juridique, la région du Kurdistan a réussi à se doter d'institutions politiques et administratives. Après quatorze ans dans cette situation, et à la lumière de l'expérience de ces quatorze années, la Constitution irakienne de 2005 marque la première reconnaissance officielle par le gouvernement central irakien de la région du Kurdistan ainsi que de ses institutions politiques et administratives. Il s'agit d'une reconnaissance juridique et constitutionnelle d'un État *de facto* créé en 1991 par l'État irakien lui-même. En se retirant alors du Kurdistan, ce dernier croyait susciter un état de chaos tel que les Kurdes demanderaient rapidement son retour. C'est le contraire qui s'est produit : la région kurde s'est structurée ; elle s'est dotée d'institutions ; elle a mis sur pied un gouvernement que l'État irakien a dû reconnaître.

Avec son unique entité fédérée, l'Irak est-il vraiment un État fédéral ? D'un point de vue purement juridique, la réponse est affirmative. Mais nous pouvons dire que cet État fédéral existe sans qu'existe une véritable fédération. La fédération est un regroupement d'unités politiques créées par une constitution commune, et il est fondé

par l'union volontaire de partenaires. Or, en Irak, il n'existe pas de regroupement, il y a simplement un gouvernement central et un gouvernement régional.

Pour qu'existe une fédération proprement dite, il faudrait que des forces transversales motivent d'autres regroupements. S'ils semblent s'imposer comme les plus probables, les seuls critères ethnique et religieux risquent cependant de constituer des bases instables en raison des tensions qu'ils abritent. L'avenir dira si des régions pourront également se former sur des bases politiques, économiques ou administratives. Une véritable fédération prendrait alors forme en Irak.

1.2.2.2. Les grandes questions culturelles, sociales et religieuses

Comme nous l'avons vu, l'adoption d'un régime fédéral révèle souvent une division de la société. En Irak, pays dont la population est à la fois majoritairement arabe (73,5%) ou kurde (21%) sur le plan ethnique, et musulmane chiite (60%) ou sunnite (35% y compris les Kurdes sunnites) sur le plan religieux, les questions suivantes se posent parmi les plus fondamentales et les moins consensuelles: quelles sont les sources du droit? Quel est le statut des femmes? Quelles sont les langues officielles? Nous allons examiner les réponses qu'apporte la Constitution à ces grandes questions liées à la configuration ethnique et religieuse de la société irakienne.

1.2.2.2.1. Le rôle de l'islam dans la Constitution irakienne

Parmi les questions qui se sont posées lors de la rédaction de la Constitution irakienne de 2005, l'identification des sources du droit et leur importance relative a suscité de grands débats parmi les constituants. Les Kurdes souhaitaient un Irak laïque fondé sur les droits fondamentaux; les chiites souhaitaient une république islamique dont la seule source de droit serait l'islam; les sunnites, enfin, s'opposaient à un État laïque tout autant qu'à une République islamique sur le modèle chiite iranien.

Finalement, les pourparlers ont abouti à un résultat selon lequel le système juridique irakien est fondé sur l'islam, reconnu comme étant non seulement la religion officielle de l'État, mais également la source principale de la législation²⁶¹. Cependant, si la Constitution indique qu'il est interdit de promulguer une quelconque loi qui serait en contradiction avec les principes de l'islam, elle ne précise pas ce qu'il advient des lois existantes. Or, depuis la création de l'Irak, à l'exception des lois sur l'état civil qui

²⁶¹ Dans la LAT, l'islam est l'une des sources de la législation et non la source principale (Art. 7 de la LAT).

sont inspirées de la législation islamique, l'ensemble des lois est d'essence laïque. Comment concilier ces lois avec les principes de l'islam ? Y a-t-il assez de marge de manœuvre dans l'application des lois pour résoudre d'éventuelles contradictions ?

Le choix de l'islam en tant que religion officielle de l'État et source principale de la législation appelle d'emblée une autre question. Quel est l'islam qui doit être adopté ? Est-ce celui des chiites, celui des sunnites traditionnels, ou celui des Djihadistes-Salafistes ? Il serait impossible d'appliquer le modèle iranien dans un pays abritant au moins onze confessions religieuses et cinq langues ou ethnies. Les Arabes sunnites refusent que la religion de l'Irak soit celle des chiites de Téhéran. En outre, les chiites, qui – rappelons-le – représentent 60 % de la population irakienne, ne sont pas tous favorables à une République islamique. Par ailleurs, malgré le fait que les partis politiques kurdes soient laïcs, la majorité du peuple kurde est composée de musulmans sunnites traditionnels, qui ne sont favorables ni à l'islam chiite, ni à celui des Djihadistes-Salafistes, ni à la laïcité.

L'article 2 de la Constitution irakienne stipule :

« 1. L'islam est la religion officielle de l'État et la source principale de la législation ²⁶² :

A- Il est interdit de promulguer toute loi contrevenant aux principes de base ²⁶³ de l'islam.

B- Il est interdit de promulguer toute loi contrevenant aux principes de la démocratie.

C- Il est interdit de promulguer toute loi contrevenant aux droits et aux libertés fondamentales figurant dans cette Constitution.

2. Cette Constitution garantit la préservation de l'identité islamique de la majorité du peuple irakien, ainsi que l'ensemble des droits à la liberté de croyance et de pratiques religieuses, de tous les individus, tels que les chrétiens, les Yézidis et les Sabéens Mandéens.»

²⁶² Ce sont les Kurdes, dont la majorité des partis politiques sont laïques, qui ont exigé l'adoption de cet article reconnaissant l'islam comme principale source de droit, et non, à l'image du régime de Téhéran, la seule et unique source de droit tel que cela était voulu par les chiites. Les autres minorités religieuses comme les sunnites arabes, les chrétiens, les Sabéens et les Yézidis, y étaient également opposées.

²⁶³ Dans la revue Maghreb-Machrek n°190 (Hiver 2006-2007), figure une traduction de la Constitution irakienne de 2005 faisant apparaître quelques inexactitudes dans certains articles. Le traducteur Jean-Pierre Milelli, traduit ainsi l'article 2 alinéa 1.A à la page 63 de cette revue : « *Il est interdit de promulguer une loi contrevenant aux principes reconnus de l'islam* ». Or, il n'existe pas de principes reconnus dans l'islam. Les principes auxquels le législateur irakien fait référence dans cet article sont les principes « de base » ou les principes « bien établis ». Le terme de « reconnus » appelle la question suivante : par qui ces principes sont-ils reconnus ? Dans le cas irakien où il existe deux confessions, chiite et sunnite, il est difficile de parler de principes reconnus.

En exigeant une double obédience aux principes de l'islam et à ceux de la démocratie, la nouvelle Constitution suppose que l'un et l'autre soient compatibles. Cependant, les trois interdictions stipulées dans cet article s'accompagnent d'une véritable problématique : comment concilier les principes de l'islam et ceux de la démocratie? Comment, dans une telle configuration sur le plan religieux, interpréter les droits à l'égalité²⁶⁴, à la liberté d'expression²⁶⁵, à la liberté de religion²⁶⁶, et le droit à l'intimité dans le respect de la moralité publique²⁶⁷ ? Quel choix opérer entre le modèle politique traditionnel basé sur l'islam et celui, plus moderne, inspiré de l'Occident, à savoir la démocratie constitutionnelle ? Quels sont les principes qui prévalent en cas d'incompatibilité ? Quelles sont les bases sur lesquelles les juges s'appuieront pour prendre les décisions en cas de conflit entre les deux? Cette question est encore compliquée par le fait que la Constitution ne précise pas s'il s'agit des principes de l'islam chiite ou sunnite.

Pour comprendre les réponses qui ont été apportées à ces questions, plus de sept ans après l'adoption de cette Constitution, nous avons procédé à un examen de l'ensemble des décisions de la Cour suprême fédérale. Or, il s'avère que, à l'heure de la rédaction de cette thèse, aucune décision relative à cette double problématique de l'islam et de la démocratie n'a été prise par la Cour suprême. Nous considérons que cela traduit peut-être une volonté d'éviter d'avoir à trancher sur cette question délicate, dont l'enjeu est pourtant fondamental.

Cela nous amène à nous demander quelles motivations ont véritablement guidé la rédaction de cet article. L'affirmation des principes de l'islam était-elle destinée à satisfaire les chiïtes majoritaires, et l'intégration des principes de la démocratie à satisfaire les Américains ?

Il est à noter que si la Constitution irakienne adopte l'islam comme religion officielle de l'État et principale source de législation, elle garantit également la liberté des autres groupes religieux, tels que les chrétiens, les yézidis et les sabéens²⁶⁸. Ce sont les constituants kurdes qui ont imposé cette disposition afin de prouver l'ouverture et la tolérance de leur peuple et de gagner le soutien des minorités pour

²⁶⁴ Art. 14 de la Constitution irakienne de 2005

²⁶⁵ Art. 38 -1 de la Constitution irakienne de 2005

²⁶⁶ Art. 2-2 de la Constitution irakienne de 2005

²⁶⁷ Art. 17 de la Constitution irakienne de 2005

²⁶⁸ Art. 2-2 de la Constitution irakienne de 2005

contrer la domination arabe et musulmane. En tout état de cause, les Américains et leurs alliés, fortement présents lors de la rédaction de la Constitution et sont intervenus, selon leurs propres déclarations, pour établir la démocratie en Irak, n'auraient jamais accepté un régime islamique radical et intolérant négligeant les droits des autres minorités religieuses.

1.2.2.2. Le statut de la femme

Avant l'arrivée des baassistes au pouvoir, les femmes en Irak bénéficiaient d'un statut plus privilégié et de plus de liberté que les femmes des autres pays du Moyen-Orient. La notion d'égalité entre les hommes et les femmes était largement admise. La loi sur le statut personnel de 1958 leur garantissait le droit à l'éducation, au divorce et à la garde des enfants.

Après l'arrivée des baasistes au pouvoir, malgré le maintien théorique de l'égalité entre les hommes et les femmes dans la Constitution provisoire de 1970, et malgré la reconnaissance de leur droit de vote en 1980, la condition des femmes dans la réalité a commencé de se dégrader, et cette dégradation s'est encore accentuée après la guerre Iran-Irak. Ainsi, au début du conflit en 1980, les femmes auraient représenté plus de 70% des fonctionnaires, mais dès la fin de la guerre, le régime de Saddam Hussein leur imposa le retour au foyer. La seule organisation de femmes autorisée était l'Union des Femmes Irakiennes, c'est-à-dire la branche féminine du parti Baas²⁶⁹. Cette situation a duré jusqu'à la chute du régime de Saddam Hussein en 2003, après quoi la condition des femmes en Irak a connu des progrès remarquables.

En effet, la nouvelle Constitution prohibe expressément la discrimination des femmes en stipulant dans son article 14: « Les Irakiens sont égaux devant la loi sans distinction fondée sur le sexe (...) »²⁷⁰.

En outre, la nouvelle Constitution irakienne se préoccupe, notamment dans son préambule²⁷¹, de la participation des femmes à la reconstruction de l'Irak, de leur condition et de leurs droits. De plus, la Constitution prohibe la discrimination fondée sur le sexe et prévoit que la femme est assurée de ses droits politiques et qu'elle peut participer aux affaires publiques. L'article 20 dispose:

²⁶⁹ DESSAUX, N., « La lutte des femmes en Irak avant et depuis l'occupation », disponible sur : <http://sisyphe.org/spip.php?article1903>, consulté le 25 juillet 2011.

²⁷⁰ Art. 14 de la Constitution irakienne de 2005

²⁷¹ Voir extrait du préambule de la Constitution Irakienne de 2005. Annexe 2.

« Les citoyens, hommes et femmes, ont le droit de participer aux affaires publiques et de jouir des droits politiques dont le droit de vote, d'élire et de faire acte de candidature. »

Comme la LAT, la nouvelle Constitution réserve aux femmes un quota de sièges de 25% à la Chambre des représentants²⁷². L'article 49-4 de la Constitution prévoit : *« La loi électorale se fixe pour but d'obtenir un pourcentage représentatif d'un quart de femmes parmi les membres de la Chambre des représentants »*²⁷³.

Notons que, si elle garantit la participation des femmes à la vie politique du pays, cette disposition ne garantit bien entendu pas qu'elles parviendront véritablement à se faire entendre au sein d'un groupe résolument masculin²⁷⁴.

Par ailleurs, la femme irakienne est également protégée dans cette nouvelle Constitution au sein de sa famille. L'article 29, alinéa 1 stipule :

« A- La famille est le fondement de la société, l'État préserve son entité, ses valeurs religieuses, morales et patriotiques.

B- L'État garantit la protection de la maternité, de l'enfance et de la vieillesse ; il veille sur les enfants et les jeunes gens, leur fournit les conditions appropriées au développement de leurs talents et de leurs compétences. »

L'article 30, alinéa 1 indique :

« L'État garantit à l'individu et à la famille, surtout à l'enfant et à la femme, la sécurité sociale et la sécurité sanitaire ainsi que les conditions fondamentales d'une vie libre et digne ; il leur assure un revenu convenable et un logement approprié. »

²⁷² Nous avons expliqué ce quota dans le chapitre précédent en traitant du statut de la femme au sein de la LAT. Notons que le projet de Constitution du Kurdistan prévoit un quota encore plus élevé : l'article 41, alinéa 2 de ce projet un quota de 30% minimum des sièges du Parlement du Kurdistan réservé aux femmes.

²⁷³ Étant données les mentalités prévalant au sein de la société irakienne, sans le quota imposé par la Constitution, nous pensons que la plupart des partis politiques (surtout arabes) se seraient selon toute vraisemblance présentée aux élections avec des listes comprenant très peu, voire pas de candidats féminins.

²⁷⁴ Entre l'adoption de la Constitution Irakienne de 2005 et la rédaction de cette thèse, les Irakiens ont voté à deux reprises pour élire leurs représentants. Deux chambres des représentants ont donc été élues, la première en 2005 et la seconde en 2010. Au cours de ces deux élections, les femmes irakiennes ne pouvaient avoir accès au Parlement sans être liées à un parti politique. Ceci explique en quoi les femmes députées se sentent engagées auprès de leur parti et s'imposent une marge de manœuvre limitée. Ainsi, malgré le quota constitutionnel réservé aux femmes à la Chambre des représentants, cet attachement bloque toute tentative de rassemblement ou d'alliance entre les femmes députées. Pour faire face aux partis politiques ou à d'autres groupes, les femmes irakiennes doivent donc trouver un moyen d'accès au Parlement sans être alliées à un parti ou à un groupe. À l'heure actuelle, cette solution semble très difficile à réaliser car la société irakienne est encore loin d'être disposée à élire une femme indépendante.

Selon l'article 18 de la Constitution, les femmes irakiennes peuvent, tout comme leurs homologues masculins, transmettre la nationalité irakienne à leurs enfants en cas de mariage avec un étranger²⁷⁵.

À la lecture de ces différents articles, il apparaît que les droits des femmes irakiennes n'ont jamais été aussi amplement reconnus que dans la Constitution de 2005. Toutefois, cette reconnaissance de principe s'assortit d'une problématique complexe. En effet, comment ces droits peuvent-ils être conciliés avec les principes fondamentaux de l'islam, religion officielle du pays et par ailleurs reconnu par cette même constitution comme principale source de la législation ? Il y a en effet une contradiction notoire entre les droits des femmes s'inscrivant dans les préceptes de la démocratie, et le statut des femmes dans l'islam. En outre, les concepts de liberté, d'égalité avec les hommes, de non-discrimination basée sur le sexe, risquent de se heurter à la société irakienne elle-même, aux mentalités et aux pratiques qui y sont profondément ancrées. Le rôle du juge et de la justice seront déterminants dans l'application des principes de la nouvelle Constitution et la gestion de ses contradictions²⁷⁶.

1.2.2.2.3. Les langues officielles

La Constitution reconnaît les langues arabe et kurde comme les langues officielles de l'État irakien²⁷⁷, faisant de cette dernière la cinquième langue officielle au Moyen-Orient, après l'arabe, le persan, le turc et l'hébreu. La Constitution reconnaît par ailleurs le turkmène et le syriaque comme autres langues officielles au sein des territoires administratifs où elles représentent une certaine proportion de la population. Il en est de même pour toute autre langue à la condition que la population l'accepte par référendum.

²⁷⁵ L'article 18, alinéa 2 de la Constitution irakienne de 2005 prévoit : « Est irakien l'individu né de père irakien ou de mère irakienne, cela sera déterminé par la loi. »

²⁷⁶ L'article 88 de la Constitution irakienne de 2005 stipule : « *Les juges sont indépendants et ne sont soumis à aucune autorité, mise à part la loi, et aucune autorité n'est autorisée à s'ingérer dans les affaires du pouvoir judiciaire et de la justice.* »

²⁷⁷ La question des langues officielles en Irak a fait l'objet d'importantes négociations lors de la rédaction de la Constitution de 2005. En effet, les Arabes souhaitaient que le kurde ne devienne une langue officielle, aux côtés de l'arabe, qu'au Kurdistan. Les Kurdes, eux, revendiquaient une reconnaissance des deux langues en tant que langues officielles dans les institutions de l'ensemble de l'Irak. Cette revendication était pour les Kurdes une façon d'affirmer leur existence et leur importance en tant que peuple à part entière au sein de l'Irak. Ils veulent, que les Irakiens sachent une vérité absolue, celle qu'il existe un autre peuple dans ce pays avec des caractères différents. La langue kurde, pour eux, est facteur principal de leur existence. Face à la proposition kurde et afin d'étayer leur position, les Arabes ont proposé que chaque région d'Irak ait sa propre langue officielle aux côtés de l'Arabe. Ce sont finalement les Kurdes qui sont parvenus à imposer leur point de vue.

L'article 4 de la Constitution dispose:

- « 1. *La langue arabe et la langue kurde sont les deux langues officielles de l'Irak, et il est garanti aux Irakiens le droit à l'éducation de leurs enfants dans leur langue maternelle, comme le turkmène, le syriaque ou l'arménien, dans les institutions éducatives gouvernementales, selon les règles pédagogiques, ainsi que toute autre langue dans les institutions éducatives privées.*
2. *La définition de la langue officielle et la manière d'appliquer les règles de cet article seront déterminées dans une loi relative à :*
- a. La publication du journal officiel dans les deux langues ;*
 - b. L'usage des deux langues dans les institutions officielles telles que la Chambre des représentants, le Conseil des ministres et les tribunaux, ainsi que lors des conférences officielles ;*
 - c. La reconnaissance des documents et correspondances officiels écrits dans les deux langues ainsi la publication des documents officiels également dans les deux langues ;*
 - d. L'ouverture d'écoles où l'enseignement se fait dans les deux langues, selon les directives pédagogiques ;*
 - e. L'emploi (des deux langues) dans tout autre domaine régi par le principe d'égalité, comme les billets de banque, les passeports et les timbres ;*
3. *Les institutions fédérales et officielles (institutions locales) du Kurdistan emploient les deux langues²⁷⁸ ;*
4. *Le turkmène et le syriaque sont deux autres langues officielles dans les unités administratives où elles représentent une certaine densité de la population ;*
5. *Chaque région ou gouvernorat a le droit d'adopter toute autre langue locale comme une langue officielle supplémentaire si la majorité de leur population le décide par référendum. »*

Sur la question des langues, la Constitution irakienne diffère de la LAT principalement en deux points. Le premier concerne la reconnaissance constitutionnelle du turkmène et du syriaque, au sein des unités administratives où la population le justifie, et de langues officielles supplémentaires sur référendum. En effet, la LAT n'accordait pas cette possibilité.

Le deuxième point concerne l'usage des langues officielles : la Constitution oblige les institutions fédérales et locales de la région du Kurdistan à utiliser l'arabe et le kurde²⁷⁹, alors que la LAT n'exigeait l'usage des deux langues que pour les institutions fédérales du Kurdistan, et non pour les institutions locales. Du point de vue

²⁷⁸ Notons que l'usage de ces deux langues dans toutes les institutions fédérales souligne l'aspect fédéral de l'État irakien.

²⁷⁹ Art. 4, alinéa 3 de la Constitution irakienne de 2005

kurde, il s'agit d'une régression sur le plan linguistique dans la mesure où l'obligation de l'usage de la langue arabe même dans les institutions locales représente un frein à l'évolution, voire à la survie de la langue kurde.

En attribuant une reconnaissance officielle aux langues pratiquées sur le territoire irakien, l'article 4 de la Constitution irakienne suit le modèle constitutionnel d'autres pays fédéraux. À titre d'exemple, l'article 16 de la loi constitutionnelle canadienne de 1982 prévoit: « *Le français et l'anglais sont les langues officielles du Canada; ils ont un statut et des droits et privilèges égaux quant à leur usage dans les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada* ».

Malgré la reconnaissance constitutionnelle de ces langues officielles, il n'est pas garanti que les dispositions portées à l'article 4 seront appliquées²⁸⁰. Cette garantie fait défaut au niveau constitutionnel même, puisque cet article laisse à une loi ultérieure le soin de déterminer de nombreux détails. Dans les faits, l'arabe reste la langue la plus répandue au niveau national. Dans les secteurs de la fonction publique en particulier, cet article 4 risque de se heurter à une connaissance très limitée de la langue kurde. En effet, les Arabes n'ont jamais consenti à apprendre le kurde et l'application de cet article sera difficile pour eux²⁸¹. Le bilinguisme canadien et le trilinguisme belge rencontrent les mêmes difficultés.

Sans une très forte volonté politique, qui n'existe pas pour le moment, l'article 4 ne sera donc vraisemblablement pas appliqué comme il est prévu dans la Constitution.

²⁸⁰ Dans le cadre des recherches que nous avons effectuées sur les sites Internet officiels de la Chambre des représentants, de la présidence de la République et du Conseil des ministres, nous avons remarqué que les deux premiers sites sont rédigés en arabe, en kurde et en anglais, alors que le dernier n'est rédigé qu'en arabe et en anglais. Il est surprenant que le Conseil des ministres n'assure pas une version de son site dans toutes les langues officielles du pays avant de présenter une version en langue anglaise, qui n'a pourtant aucun statut officiel en Irak. Notons qu'en revanche, tous les sites Internet des institutions publiques de la région du Kurdistan que nous avons consultés sont pour leur part publiés dans les trois langues – arabe, kurde et anglais.

²⁸¹ BABAN, B., *op. cit.*, p. 96.

1.2.2.2.4. Les autres apports de la Constitution de 2005 à la société irakienne

La Constitution introduit un grand nombre de droits et libertés traditionnellement associés à la démocratie. Ainsi, sont garanties les libertés d'expression²⁸², de presse, d'édition, de publication²⁸³, de réunion et de manifestation²⁸⁴, de création et d'adhésion aux associations et aux partis politiques²⁸⁵, de communication et de correspondance postale, télégraphique, téléphonique ou autre²⁸⁶, d'opinion et de croyance²⁸⁷, ainsi que de circulation²⁸⁸. L'État garantit la liberté de culte et la protection des lieux de culte²⁸⁹, et veille à soutenir le rôle des institutions de la société civile afin de développer et préserver leur indépendance²⁹⁰.

La protection de la liberté et de la dignité humaine est garantie, toute forme de torture, psychologique comme physique, ou de traitement inhumain est interdite²⁹¹. Les droits sociaux ainsi que les protections sociales sont garantis²⁹². L'éducation est reconnue comme un facteur fondamental de progrès social et un droit garanti par l'État. De plus, l'éducation primaire est obligatoire, et l'État prend en charge la réduction de l'illettrisme²⁹³.

Les citoyens irakiens jouissent du droit de propriété privée sur tout le territoire irakien ; les étrangers, ne peuvent pas posséder de bien immobilier, sauf si la loi l'autorise²⁹⁴. L'État assure la mobilité de la main-d'œuvre, des biens et des capitaux entre les régions et gouvernorats²⁹⁵. De plus, il encourage les investissements dans divers secteurs²⁹⁶. Le travail est un droit pour tous les Irakiens, de manière à leur assurer une vie décente²⁹⁷. Sous le régime précédent, les Irakiens ne bénéficiaient que

²⁸² Art. 38-1 de la Constitution irakienne de 2005

²⁸³ Art. 38 -2 de la Constitution irakienne de 2005

²⁸⁴ Art. 38-3 de la Constitution irakienne de 2005

²⁸⁵ Art. 39-1 de la Constitution irakienne de 2005

²⁸⁶ Art. 40 de la Constitution irakienne de 2005

²⁸⁷ Art. 42 de la Constitution irakienne de 2005

²⁸⁸ Art. 44-1 de la Constitution irakienne de 2005

²⁸⁹ Art. 43-2 de la Constitution irakienne de 2005

²⁹⁰ Art. 45 de la Constitution irakienne de 2005

²⁹¹ Art. 37 de la Constitution irakienne de 2005

²⁹² Art. 30 à 33 de la Constitution irakienne de 2005

²⁹³ Art. 34 de la Constitution irakienne de 2005

²⁹⁴ Art. 23 de la Constitution irakienne de 2005

²⁹⁵ Art. 24 de la Constitution irakienne de 2005

²⁹⁶ Art. 26 de la Constitution irakienne de 2005

²⁹⁷ Art. 22 de la Constitution irakienne de 2005

de la gratuité d'une partie des services de santé et d'éducation, alors qu'aujourd'hui, ils peuvent profiter de droits supplémentaires dans ces domaines.

En outre, les militaires, soumis à l'autorité du pouvoir civil, n'ont pas la possibilité d'occuper des fonctions politiques. Il est par ailleurs interdit de produire et de posséder des armes de destruction massive²⁹⁸. L'objectif de ces deux dernières dispositions est de prévenir toute tentative de prise de pouvoir par la force, comme celle de 1968 ayant amené les militaires bassistes à prendre la tête de l'État²⁹⁹. Dans le domaine de l'état civil, la Constitution accorde aux Irakiens le droit à la double nationalité, sauf dans le cas d'un citoyen souhaitant occuper une haute fonction de direction ou de sécurité ; dans ce cas, il lui faudra abandonner toute autre nationalité que sa nationalité irakienne³⁰⁰.

Malgré toutes ces avancées, la Constitution renvoie à des lois ultérieures la détermination de plusieurs questions, soit parce que les constituants ne sont pas parvenus à un compromis à leur sujet, soit parce qu'ils n'ont pas encore la capacité d'assurer l'application de ces articles. Il en résulte que ces questions non tranchées sont renvoyés à une législation assurée uniquement par la Chambre des représentants, puisque, comme il sera vu dans le deuxième titre de cette partie, la Chambre de la fédération, qui représente les intérêts des entités fédérées, n'a pas encore été créée.

Il n'en demeure pas moins que la nouvelle Constitution irakienne apporte des progrès importants par rapport aux constitutions des régimes précédents, sur le plan des droits et libertés individuelles et collectives.

Afin de marquer tous ces changements, les constituants ont souhaité changer l'appellation de l'État irakien. Ce projet a fait l'objet de négociations ardues, qui n'ont finalement pas abouti : les Kurdes voulaient nommer le pays « République fédérale d'Irak », tandis que les Arabes chiites voulaient le nommer « République islamique d'Irak ». Devant la nécessité immédiate de trouver une solution, un compromis provisoire fut finalement adopté en reprenant la dénomination qui était celle du pays

²⁹⁸ Art. 9 de la Constitution irakienne de 2005

²⁹⁹ BARZANI, S., *La question du Kurdistan d'Irak 1991- 2005, op. cit.* p. 414.

³⁰⁰ Art. 118 de la Constitution irakienne de 2005

sous le régime de Saddam Hussein, depuis qu'elle avait été décrétée après la guerre du Golfe de 1991: « République d'Irak »³⁰¹.

L'affrontement qui s'est joué jusque sur le nom même de l'État illustre bien la divergence des orientations fondamentales de chaque composante du pays, et laisse présager les luttes à venir.

³⁰¹ En 1921, lors de la création de l'État irakien, l'Irak s'appelait le Royaume d'Irak. De 1958 à 1991, il s'est appelé République irakienne, « *Al-Jemhouriya Al-Iraqiya* », qui est un nom féminin en arabe. Après la guerre du Golfe de 1991, Saddam Hussein a changé cette dénomination officielle pour « République d'Irak », qui est un nom masculin en arabe.

2. DEUXIEME TITRE : LE FONCTIONNEMENT DU REGIME FEDERAL EN IRAK

Le passage d'une dictature à une démocratie, le passage d'un régime présidentiel à un régime parlementaire, le passage d'un système politique centralisé au fédéralisme, la suprématie de la loi, la reconnaissance constitutionnelle de la diversité de la société irakienne : tous ces changements amenés par la Constitution de 2005 impliquent une modification en profondeur des structures de l'État et appellent la création de mécanismes de contrôle afin d'éviter que les principes ainsi établis ne demeurent que des « éléments de langage » pour l'image extérieure du pays.

La nouvelle Constitution définit ainsi, pour succéder aux institutions ayant accompagné trente-cinq ans de dictature, les institutions d'un système parlementaire républicain basé sur la séparation des pouvoirs et l'indépendance de la justice, et détermine une répartition des pouvoirs laissant une large part aux régions dans un système fédéral encore en formation.

Si les dispositions constitutionnelles concernant ces nouvelles institutions et la répartition des pouvoirs démontrent bien une volonté d'étayer et d'accompagner les principes fondamentaux du nouveau régime, elles manquent toutefois souvent de précision et exposent ainsi le fonctionnement de ce nouveau régime à des lenteurs et des paralysies dans un contexte marqué par les tensions politiques, les violences terroristes, et le manque d'adhésion de certaines forces du pays à ces concepts nouveaux pour le peuple comme pour l'appareil du pouvoir.

Nous allons étudier les structures institutionnelles du nouvel Irak et leur fonctionnement selon la Constitution, tout en notant les cas où les dispositions constitutionnelles n'ont pas été encore appliquées et en étendant alors notre étude aux législations plus anciennes qui comblent ces vides et ces retards. Nous examinerons ensuite la répartition des pouvoirs dans le système fédéral, telle qu'elle est formulée dans cette Constitution qui prévoit la création de nouvelles régions aux côtés du Kurdistan existant.

2.1. Chapitre 1 : Les structures de l'État

L'Irak s'était doté d'un système parlementaire dès 1925 alors qu'il était sous mandat britannique, mais il s'agissait d'une monarchie parlementaire et non d'une république. Le roi³⁰², officieusement désigné par les Britanniques et chargé de préserver leurs intérêts, nommait le Premier ministre et les ministres³⁰³, ainsi que les membres du Sénat³⁰⁴, qui constituait l'une des deux chambres du Parlement³⁰⁵.

L'Irak devint une République avec la Constitution de 1958, et évolua alors clairement vers un régime présidentiel, puis vers une dictature où le président de la République, accompagné du Conseil du commandement de la révolution, contrôlait tous les pouvoirs. Le Premier ministre disparut de la Constitution³⁰⁶ ; si un parlement fut certes maintenu, son rôle fut soumis au contrôle de ce Conseil³⁰⁷ ; et l'ensemble des institutions et du processus judiciaire subirent l'ingérence du président et du Conseil³⁰⁸.

La Constitution de 2005 établit un régime parlementaire et républicain, et partage les compétences entre un pouvoir législatif composé d'une Chambre des représentants et d'une Chambre de la fédération, un pouvoir exécutif dirigé par un Premier ministre – le président de la République exerçant des fonctions essentiellement protocolaires – et un pouvoir judiciaire avec à son sommet une Cour suprême fédérale au rôle déterminant pour le maintien de l'équilibre politique.

Nous allons voir les implications des principes nouveaux établis par la nouvelle Constitution au niveau de la structure et du fonctionnement de ces institutions étatiques, en abordant successivement les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire.

³⁰² La Constitution irakienne de 1925 attribuait de nombreux pouvoirs au roi : la nomination des hauts fonctionnaires et des diplomates, la proclamation de l'état d'urgence, la proposition des projets des lois, la ratification des lois, la promulgation des décrets, et la dissolution de la Chambre des représentants en vertu des dispositions de la Constitution.

³⁰³ Art. 26-5 de la Constitution irakienne de 1925

³⁰⁴ Art. 26-7 de la Constitution de 1925

³⁰⁵ Le Parlement s'appelait alors Conseil de la Nation. Il était composé du Sénat et de la Chambre des représentants.

³⁰⁶ Art. 62 de la Constitution provisoire de 1968

³⁰⁷ Art. 44-7 de la Constitution provisoire de 1968 ; Art. 51 de la Constitution provisoire de 1970.

³⁰⁸ Le président de la République avait le droit de nommer et de renvoyer les juges ; par ailleurs, un Tribunal spécial, nommé Tribunal de la révolution, fut formé sous la dépendance directe du Conseil du commandement de la révolution pour juger les crimes et délits politiques.

2.1.1. Section 1. Le pouvoir législatif

La Constitution irakienne de 2005 confère au pouvoir législatif un rôle déterminant dans la nouvelle configuration fédérale, afin de bien marquer un changement par rapport au régime de Saddam Hussein où le Parlement, composé de proches du régime, n'était qu'un instrument aux mains du président de la République. Le nouveau pouvoir législatif irakien tel qu'il est défini par la Constitution repose sur un système bicaméral, composé de la Chambre des représentants, qui réunit les députés élus directement, et de la Chambre de la fédération, qui réunit des représentants des régions et des gouvernorats non organisés en région³⁰⁹.

2.1.1.1. La Chambre des représentants³¹⁰

La Chambre des représentants est élue par le peuple irakien qui, sous la dictature baassiste, n'avait jamais eu le droit de choisir lui-même ses représentants. Les pouvoirs dont la nouvelle Constitution la dote impressionnent par leur importance au regard de ceux qui lui étaient attribués dans les Constitutions irakiennes précédentes³¹¹. Nous allons nous intéresser à ces pouvoirs après avoir vu sa composition et son fonctionnement, puis nous mettrons ces dispositions constitutionnelles en perspective avec l'évolution réelle des faits depuis 2005.

2.1.1.1.1. La composition et le fonctionnement de la Chambre des représentants

La Chambre des représentants est constituée d'un certain nombre de membres représentant le peuple irakien dans son entier, selon une proportion d'un siège pour 100 000 Irakiens³¹². Les candidats à cette Chambre doivent être des Irakiens

³⁰⁹ Art. 48 de la Constitution irakienne de 2005

³¹⁰ La traduction « Chambre des représentants » est une adaptation aux termes juridiques français de l'appellation en arabe, qui signifie littéralement « Conseil des représentants ». Nous utiliserons cette désignation adaptée dans l'ensemble de cette thèse.

³¹¹ Avant 2003, le pouvoir législatif en Irak était essentiellement entre les mains des autorités au pouvoir, qu'il s'agisse du roi ou, plus tard, du président de la République, ou encore du Conseil de Commandement de la Révolution. La Loi Fondamentale irakienne de 1925 avait doté le pouvoir législatif de deux Chambres, la Chambre des représentants et la Chambre des notables équivalente au Sénat, mais ce sont en fait le roi et le Conseil de la nation qui dominaient ce pouvoir. En effet, le roi pouvait nommer et destituer les membres de la première chambre, mais uniquement dissoudre la deuxième. Le Conseil de Commandement de la Révolution, présidé par Saddam Hussein et constitué de huit membres nommés par le parti Baas, concentra, entre 1968 et 2003, les pouvoirs législatif et exécutif. HUSSEIN, L. : *Le principe de la participation dans l'État fédéral*, Erbil, Imprimerie Al-Haj Hachém, 1^{ère} éd., 2008, p. 353.

³¹² Art. 49-1 de la Constitution irakienne de 2005

pleinement éligibles³¹³. La loi électorale prévue par la Constitution devra favoriser l'élection d'au moins 25% de femmes³¹⁴. Cette loi électorale adoptera pour l'Irak un système électoral sectorisé, où chaque gouvernorat correspond à un secteur électoral détenant un certain nombre de sièges selon la proportion de ses habitants.

Afin de respecter le principe de séparation des pouvoirs et d'éviter le cumul des fonctions, la Constitution interdit aux députés d'exercer une autre activité ou d'avoir une autre fonction officielle³¹⁵.

Le président de la République convoque la Chambre des représentants par décret présidentiel dans les quinze jours qui suivent la date de ratification des résultats des élections générales³¹⁶. Durant sa première séance, la Chambre des représentants élit son président, puis son premier et son second vice-président³¹⁷, par scrutin direct et secret à la majorité absolue de ses membres³¹⁸.

Le mandat de la Chambre des représentants est de quatre ans³¹⁹. Elle siège publiquement³²⁰ et est convoquée chaque année pour deux sessions de quatre mois, dont la première se tient du 1er mars au 30 juin, et la seconde se tient du 1er septembre au 31 décembre³²¹.

La session durant laquelle le budget général sera présenté ne se clôturera pas sans que celui-ci ait été approuvé³²².

Le président de la République, le Premier ministre, le président de la Chambre des représentants ou un ensemble de cinquante députés peuvent convoquer la Chambre des représentants pour une session extraordinaire, ou demander une prolongation

³¹³ La loi électorale n° 16 de 2005, publiée dans le journal officiel irakien *Djaridet Al-Waqai al-Iraqiya* n° 4010 du 23 novembre 2005, stipule que le candidat doit avoir au moins 30 ans.

³¹⁴ Art. 49-4 de la Constitution irakienne de 2005

³¹⁵ Art. 49-6 de la Constitution irakienne de 2005

³¹⁶ Art. 54 de la Constitution irakienne de 2005

³¹⁷ Après les élections législatives du 7 mars 2010, dès le 8 juin suivant, le président irakien Jalal Talabani convoqua la Chambre des représentants pour une première séance, qui s'est tenue le 14 juin. Durant cette séance, à cause de l'absence de compromis entre les entités politiques, la Chambre des représentants n'a pas réussi à élire son président et ses deux vice-présidents. Les députés n'ont pu que prêter le serment constitutionnel.

³¹⁸ Art. 55 de la Constitution irakienne de 2005

³¹⁹ Art. 56 de la Constitution irakienne de 2005

³²⁰ Art. 53 de la Constitution irakienne de 2005

³²¹ Art. 22 du Règlement intérieur de la Chambre des représentants.

³²² Art. 57 de la Constitution irakienne de 2005

jusqu'à trente jours maximum de la session législative ordinaire afin de compléter les tâches prévues³²³.

Cette Chambre des représentants peut être dissoute à la majorité absolue de ses membres, à la demande d'un tiers de ses membres ou sur proposition du Premier ministre avec le consentement du président de la République. Le président de la République appelle alors des élections générales qui devront alors être organisées dans les soixante jours à compter de la date de la dissolution. Le Conseil des ministres est dès lors considéré comme démis de ses fonctions mais continue à expédier les affaires courantes jusqu'à la formation d'un nouveau gouvernement³²⁴.

2.1.1.1.2. Les pouvoirs de la Chambre des représentants

L'article 61 de la Constitution énumère les pouvoirs de cette Chambre :

« *Les fonctions de la Chambre des représentants sont les suivantes:*

1. *Edicter les lois fédérales ;*
2. *Contrôler les actes de l'exécutif ;*
3. *Élire le président de la République ;*
4. *Organiser la ratification des traités et accords internationaux par une loi votée par majorité des deux-tiers de ses membres ;*
5. *Approuver les nominations suivantes :*
 - a. *Le président et les membres de la Cour de cassation fédérale, le procureur de la République, et le président de la Commission de supervision judiciaire, à la majorité absolue sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature;*
 - b. *Les ambassadeurs et les hauts-fonctionnaires, sur proposition du Conseil des ministres;*
 - c. *Le chef d'État-major de l'armée irakienne, ses adjoints, les officiers ayant un grade de chef de légion ou un grade supérieur, et le chef des services de renseignement, sur proposition du Conseil des ministres;*
6.
 - a. *Interroger le président de la République d'après une pétition justifiée émanant de la majorité absolue des membres de la Chambre des représentants ;*
 - b. *Destituer le président de la République par une majorité absolue des membres de la Chambre des représentants après une condamnation par la Cour suprême fédérale dans un des cas suivants :*
 1. *Violation du serment constitutionnel ;*
 2. *Violation de la Constitution ;*
 3. *Haute trahison.*
- 7.

³²³ Art. 58 de la Constitution irakienne de 2005

³²⁴ Art. 64 de la Constitution irakienne de 2005

- a. *Un membre de la Chambre des représentants peut questionner le Premier ministre et les ministres sur tout sujet relevant de leur compétence, et chacun peut répondre aux questions des membres. Seul le député ayant posé la question pourra commenter la réponse ;*
 - b. *Un ensemble d'au moins vingt-cinq députés peut poser une question générale à débattre afin de clarifier la politique et l'action du Conseil des ministres, ou de l'un des ministères. (Cette question) sera soumise au président de la Chambre des représentants. Le Premier ministre ou les ministres fixeront une date pour se présenter devant la Chambre des représentants et y répondre ;*
 - c. *Un membre de la Chambre des représentants, avec l'accord de vingt-cinq membres, peut adresser une demande au Premier ministre ou aux ministres pour les interroger sur des questions de leur compétence. Le débat sur la question n'aura lieu qu'après un minimum de sept jours à compter du dépôt de la demande.*
- 8.
- a. *La Chambre des représentants peut, à la majorité absolue de ses membres, retirer sa confiance à l'un des ministres. (Le ministre) est considéré comme démis de ses fonctions à compter de la date de (cette) décision. La motion de censure ne pourra être déposée que si le ministre l'accepte ou sur requête signée de cinquante membres à la suite d'une interrogation (lui étant) adressée. La décision de la Chambre des représentants sur la requête n'aura lieu qu'après un minimum de sept jours à compter de la date de la demande.*
 - b.
 - i. *Le président de la République peut déposer auprès de la Chambre des représentants une demande de retrait de confiance contre le Premier ministre.*
 - ii. *La Chambre des représentants peut, suite à une demande d'un cinquième de ses membres, retirer sa confiance au Premier ministre. Cette demande ne peut être déposée qu'après une interrogation du Premier ministre, et la motion de censure ne peut intervenir qu'après un délai de sept jours à compter de la date de la demande.*
 - iii. *La Chambre des représentants peut décider de retirer sa confiance au Premier ministre à la majorité absolue de ses membres.*
 - c. *Le gouvernement est considéré comme démis de ses fonctions en cas de retrait de confiance au Premier ministre.*
 - d. *En cas de vote d'une motion de censure à l'encontre du Conseil des ministres dans son entier, le Premier ministre et les ministres conservent leurs fonctions pour gérer les affaires courantes pour une période de trente jours au plus, ou jusqu'à ce qu'un nouveau Conseil des ministres soit formé, conformément aux dispositions de l'article 76 de cette Constitution.*

- e. *La Chambre des représentants peut interroger les chefs des commissions indépendantes, selon les mêmes procédures que pour les ministres, et voter leur renvoi à la majorité absolue.*
- 9.
- a. *La Chambre des représentants peut émettre les déclarations de guerre et d'état d'urgence à la majorité des deux-tiers et sur demande conjointe du président de la République et du Premier ministre.*
 - b. *L'état d'urgence peut être déclaré pour une période de trente jours, (qui) peut être prorogée avec l'accord (de la Chambre des représentants).*
 - c. *Le Premier ministre se verra attribuer les pouvoirs nécessaires pour gouverner le pays pendant les périodes de guerre et d'état d'urgence. Ces attributions seront déterminées par la loi sans contradiction avec la Constitution.*
 - d. *Le Premier ministre présente à la Chambre des représentants les mesures prises et les résultats obtenus pendant les périodes (...) de guerre et d'état d'urgence. Cet exposé doit être présenté dans les quinze jours suivant la fin de la période (...) de guerre ou d'état d'urgence.»*

À la lecture de cette liste, nous observons que la Chambre des représentants se voit attribuer des pouvoirs nombreux et importants, en particulier la proposition³²⁵ et l'édition des lois, l'élection du président de la République, la nomination des hauts fonctionnaires de l'État notamment dans le domaine de la diplomatie, de l'armée, de la justice et dans les autres domaines importants, et le contrôle de l'exécutif, avec notamment la possibilité de destituer le président de la République et de retirer sa confiance au Premier ministre.

Ainsi, la Constitution confère à la Chambre des représentants des fonctions essentielles non seulement dans le domaine législatif, mais également dans le domaine exécutif, voire dans le domaine judiciaire. Cela favorise clairement une domination du pouvoir législatif par rapport à l'exécutif, et fait clairement du système irakien tel qu'il est défini par la nouvelle Constitution un régime marqué par la souveraineté parlementaire.

2.1.1.1.3. La Chambre des représentants depuis 2005

C'est le 15 décembre 2005 que les Irakiens se rendent pour la première fois aux urnes depuis l'adoption de la Constitution permanente. La deuxième de l'année 2005

³²⁵ En vertu de l'article 60, une proposition de loi peut être présentée par dix députés au moins ou par une commission spécialisée de la Chambre des représentants.

en Irak, cette élection est destinée à élire les 275 députés de la Chambre des représentants. Malgré l'abstention remarquable de la minorité sunnite, le taux de participation s'élève à 79,6 % selon la Haute Commission Électorale Indépendante. Le vote se fait selon un système de listes fermées, sur la base du parti et de l'appartenance ethnique ou religieuse, et non sur la base d'un programme politique. Après la chute de Saddam Hussein, en effet, la division ethno-religieuse de la société irakienne est entrée sur la scène politique auparavant occupée par un seul parti, et conditionne maintenant les choix politiques du peuple. Ce mode électoral entraîne des tensions au sein de la Chambre dans la mesure où l'appartenance ethno-religieuse ou politique interfère souvent avec le processus politique.

D'après les déclarations de la Haute Commission Électorale Indépendante, 6 655 candidats, regroupés en 307 entités politiques et 19 alliances, se présentent à ces élections. Les résultats sont les suivants :

1. L'Alliance Irakienne Unifiée (chiite) obtient 128 sièges ;
2. L'Alliance du Kurdistan (PDK et UPK) obtient 53 sièges ;
3. Le Front du Consensus Irakien obtient 44 sièges ;
4. La Liste Nationale Irakienne obtient 25 sièges ;
5. Le Front Irakien du Dialogue Nationale obtient 11 sièges ;
6. L'Union Islamique du Kurdistan obtient 5 sièges ;
7. Le Bloc de Réconciliation et de Libération obtient 3 sièges ;
8. Al-Risaliyoun (« Les Tenants du Message ») obtient 2 sièges ;
9. Le Front Turkmène obtient 1 siège ;
10. La liste d'Al-Rafidain (chrétienne) obtient 1 siège ;
11. La liste de Mithal Al-Aloussi pour la Nation Irakienne obtient 1 siège ;
12. Le Mouvement Yézidi pour la Réforme et le Progrès obtient 1 siège.

À l'issue de ces élections, Mahmoud Al-Machadani (Arabe sunnite) est élu président de la Chambre des représentants. Cette dernière élit à la présidence de la République Jalal Talabani (Kurde). À son tour, ce dernier nomme Nouri Al-Maliki (Arabe chiite) en tant que Premier ministre pour former le gouvernement irakien, qui obtient la confiance de la Chambre des représentants.

En 2009 les Irakiens reprennent les débats sur la loi électorale afin de préparer les élections législatives de mars 2010. Un amendement de la loi électorale de 2005 est alors prévu, y apportant principalement les modifications suivantes :

- 1- La suppression du mode de scrutin avec listes fermées et son remplacement par des listes ouvertes.
- 2- L'augmentation du nombre de sièges de la Chambre des représentants de 275 à 325, dont 310 sont attribués aux gouvernorats et 15 sont des sièges compensatoires³²⁶ distribués au niveau national, avec 8 sièges pour les minorités. Cette augmentation est associée à une nouvelle répartition des sièges dans les différents gouvernorats au profit des Sunnites³²⁷.
- 3- La participation aux élections des Irakiens expatriés³²⁸.

Ces nouvelles élections législatives ont lieu le 7 mars 2010. Les Irakiens votent pour élire les 325 députés de la Chambre des représentants parmi 6 000 candidats. Le 26 mars 2010, la Haute Commission Électorale Indépendante annonce les résultats suivants :

- La Liste Irakienne obtient 91 sièges ;
- La Coalition de l'État de Droit obtient 89 sièges ;
- L'Alliance Nationale Irakienne obtient 70 sièges ;
- L'Alliance du Kurdistan obtient 43 sièges ;
- Le Mouvement pour le Changement (Goran) obtient 8 sièges ;
- Le Front pour le Consensus obtient 6 sièges ;
- L'Alliance Unie d'Irak obtient 4 sièges ;
- L'Union Islamique du Kurdistan obtient 4 sièges ;
- Le Groupe Islamique du Kurdistan obtient 2 sièges ;
- Les autres formations se partagent les 8 derniers sièges.

³²⁶ Suite au non pourvoi de l'ensemble des sièges en raison du recueil de votes trop faible par certains partis ou certaines minorités, les sièges non pourvus sont réattribués ; ces sièges sont dits « compensatoires ».

³²⁷ L'amendement de 2009 de la loi électorale prévoyait une nouvelle répartition des sièges dans les gouvernorats destinée à satisfaire les Sunnites, qui avaient boycotté les élections de 2005.

³²⁸ Après deux mois de négociations, la Chambre des représentants adopte, le 8 novembre 2009, la nouvelle loi électorale prévoyant le droit de vote des Irakiens résidant à l'étranger. Cette loi sera rejetée par le *veto* du leader sunnite Tareq Al-Hachemi, vice-président de la République, et renvoyée à la Chambre des représentants, car elle ne permet pas une représentation réelle des Irakiens à l'étranger.

Le fonctionnement de la Chambre des représentants pendant ces deux mandats ne se révèle pas aussi efficace que le peuple irakien l'espérait. En effet, la prise de décisions y dépend du consensus entre les différentes entités politiques afin de favoriser la bonne application des lois votées, y compris lorsqu'il s'agit de questions relatives à l'application même de la Constitution. Or, il arrive souvent qu'une entité parlementaire rejette une loi sans débat préalable et sans en avoir examiné le contenu et l'intérêt, soit en raison d'une alliance avec un autre parti opposé à cette loi, soit parce que cette loi est proposée par un parti d'une autre ethnie ou confession. Dans un tel contexte de prévalence des intérêts partisans sur les intérêts généraux du pays, le principe de consensus complique donc les choses plus qu'il ne les facilite.

Ainsi, sur les cinquante-deux questions que la Constitution renvoie à une loi ultérieure, le nombre de celles qui feront finalement l'objet d'une loi lors du premier de ces deux mandats, ne dépasse pas dix³²⁹, et le processus de prise de décisions de la Chambre lors du deuxième mandat sera entravé par la politique autoritaire menée par le Premier ministre Nouri Al-Maliki³³⁰. Ces dysfonctionnements sont également liés au contexte plus large qui est celui de l'Irak, toujours largement marqué par les violences et le terrorisme, et où les principes de la démocratie nouvellement introduits sont encore difficilement acceptés.

2.1.1.2. La Chambre de la fédération

L'existence d'une Chambre de la Fédération aux côtés de la Chambre des représentants est généralement exigée par la nature même d'un système fédéral. Il est vrai que, si la Chambre des représentants représente l'ensemble du peuple et signifie l'unité de l'État, ce n'est pas suffisant pour qualifier le système de système fédéral, puisque ce dernier ne se base pas seulement sur la population, mais également sur l'existence des régions ou territoires qui constituent l'État, et en sont les composantes essentielles³³¹. En représentant ces entités fédérées au sein d'une même institution, la Chambre de la fédération est destinée à leur permettre d'exercer le rôle important qui doit être le leur dans un système fédéral, et de protéger leurs intérêts propres. Ainsi,

³²⁹ MAWLOUD, M.-O., *op. cit.*, p. 519.

³³⁰ La politique de Nouri Al-Maliki traduit une volonté d'éliminer les leaders sunnites et de freiner la recherche d'une solution concernant les questions conflictuelles avec la région du Kurdistan. Cette politique génère des tensions entre les chiites et les sunnites ainsi qu'avec les kurdes, ce qui paralyse le fonctionnement de la Chambre, qui est composée principalement de ces trois groupes.

³³¹ HUSSEIN, L., *Le principe de la participation dans l'État fédéral*, première édition, Erbil, 2008, p. 349.

elle revêt une importance particulière dans un État fédéral dans la mesure où elle garantit l'équilibre des pouvoirs entre ces dernières et les autorités centrales. Bien qu'elle ait été prévue par la Constitution de 2005, une telle institution n'a toujours pas été créée en Irak au moment de la rédaction de cette thèse.

2.1.1.2.1. La création de la Chambre de la fédération selon la Constitution de 2005

La nouvelle Constitution irakienne ne consacre qu'un seul article à la création et à la composition de la Chambre de la fédération, qui constitue pourtant l'un des piliers du pouvoir législatif dans un système fédéral. Il s'agit de l'article 65, qui précise que cette Chambre doit réunir des représentants des régions et des gouvernorats non organisés en région. Ce groupement, sous une même disposition, des régions et des gouvernorats non organisés en région, vise sans doute à ne pas donner au Kurdistan un pouvoir disproportionné en l'absence d'autres régions. Cependant, il est à noter que, comme nous l'avons vu dans le chapitre 2 du premier titre de cette partie, les gouvernorats non organisés en région n'ont pas vocation à être un élément constitutif du système fédéral, et n'ont donc pas leur place dans un tel organisme.

Cet article prévoit que la Chambre de la fédération sera créée par une loi de la Chambre des représentants adoptée à la majorité des deux-tiers. Ainsi, son existence et toutes les précisions concernant son statut, ses modalités de fonctionnement, et ses rapports avec la Chambre des représentants, sont laissées aux mains de cette dernière. Cela crée d'office une situation de déséquilibre entre les deux chambres, en conférant à la Chambre des représentants une forme de domination menaçant la stabilité du pouvoir législatif fédéral, qui devrait reposer sur deux chambres d'importance égale.

En outre, ayant un rôle protagoniste dans la création de la Chambre de la fédération, la Chambre des représentants a le droit d'en modifier ou d'en annuler les pouvoirs, voire de voter la suppression définitive de cette Chambre³³². Cela la met dans une position de force en cas de désaccord entre les deux, renforçant encore le déséquilibre.

Concernant la date de création de la Chambre de la fédération, la Constitution reporte d'emblée l'application des dispositions qui la concernent jusqu'au deuxième mandat de la Chambre des représentants. L'article 137 prévoit :

³³² MAWLOUD, M.-O., *op.cit.* p.520.

« L'application des dispositions contenues dans les articles relatifs à la Chambre de la fédération, où que (ces dispositions) soient citées dans cette Constitution, est reportée jusqu'à la promulgation d'une décision de la Chambre des représentants, par la majorité des deux-tiers, à une date ultérieure à la fin de son premier mandat à compter de l'entrée en vigueur de cette Constitution. »

Trois ans après le début de ce deuxième mandat, la Chambre de la fédération n'a toujours pas été créée et, d'après les recherches que nous avons menées pour cette thèse, ne semble avoir fait l'objet d'aucun projet de création. En l'absence de cette Chambre, c'est la Chambre des représentants qui concentre à elle seule le pouvoir législatif fédéral en Irak. Cette absence amplifie encore le déséquilibre au sein du pouvoir législatif, et y ajoute deux autres dimensions : d'une part, un déséquilibre entre le gouvernement central et les régions au sein de l'Irak fédéral³³³ ; d'autre part, un déséquilibre entre les intérêts arabes et les intérêts kurdes. En effet, face à une Chambre des représentants dominée par les Arabes, sunnites et chiïtes, une Chambre de la fédération – dans l'hypothèse où sa composition et ses modalités de fonctionnement donneraient au Kurdistan une représentation assez importante pour représenter un droit de *veto* – pourrait empêcher l'adoption de lois contraires aux intérêts kurdes³³⁴.

Au regard des risques que tous ces déséquilibres constituent pour le régime et la stabilité des institutions en Irak, il eût été plus prudent et plus cohérent que la création de la Chambre de la fédération relevât de la Constitution.

Par ailleurs, l'article 105 prévoit la création d'une commission publique devant garantir les droits des régions et gouvernorats non organisés en région concernant, notamment, leur participation à la gestion des différentes institutions fédérales, leur représentation au sein des délégations à l'étranger, et leur présence aux conférences régionales et internationales. Cette commission doit être composée des représentants du gouvernement fédéral, des régions et des gouvernorats non organisés en région. La création et les modalités de cette commission restent à déterminer par une loi ultérieure³³⁵, ce qui, encore une fois, en laisse le sort aux mains d'un gouvernement central peu enclin à diluer son pouvoir. Notons ici qu'à ce jour, huit ans après

³³³ ALI, A., *op.cit.* p. 170.

³³⁴ Selon Saywan Barzani, Ambassadeur d'Irak en Italie, « la moitié des représentants (au sein de la Chambre de la fédération) devraient être des Kurdes pour empêcher l'adoption de lois contraires aux intérêts kurde dans l'Assemblée nationale irakienne. BARZANI S. *op. cit.*, p. 403.

³³⁵ Art. 105 de la Constitution irakienne de 2005

l'adoption de la Constitution, cette commission, elle non plus, n'a toujours pas été créée³³⁶.

On peut s'interroger sur la raison d'être de l'article 105 de la Constitution. La commission qu'il prévoit et la Chambre de la fédération sont-elles appelées à avoir des fonctions assez différentes pour justifier l'existence de deux organismes³³⁷? Le législateur irakien voulait-il combler le vide parlementaire pendant le premier mandat de la Chambre des représentants, en créant une commission qui remplacerait la Chambre de la fédération? Dans cette hypothèse, cette commission aurait-elle été souhaitée par les constituants kurdes pour protéger les intérêts de leur région? Si tel est le cas, pourquoi les Arabes auraient-ils accepté cette proposition?

De façon plus large, nous nous interrogeons sur l'absence à ce jour de cette commission comme sur celle de la Chambre de la fédération, qui sont pourtant des instruments essentiels du fédéralisme.

Bien entendu, le fait qu'il n'y ait qu'une seule entité fédérée en Irak remet à lui tout seul en question l'opportunité de telles institutions. Une analyse de la situation politique de l'Irak depuis 2003 fournit des réponses complémentaires à cette question. En effet, le contexte de transition a pu favoriser la prise d'engagements et les promesses, surtout de la part des Arabes et des Américains qui voulaient stabiliser la situation en Irak dans les meilleurs délais et à tout prix. Par ailleurs, la situation intérieure en Irak, marquée par les violences et les actes terroristes, a pu détourner des priorités et paralyser le fonctionnement des institutions politiques existantes, entravant ainsi la mise en place de nouvelles structures³³⁸. Au-delà de ces raisons

³³⁶ Un comité gouvernemental a été constitué en 2012 afin de rédiger un projet de loi concernant la création de cette commission. Lors de la première réunion de ce comité le 2 juillet 2012, il a été question qu'il assure les fonctions de la commission en question en attendant sa création, ce qui n'a pas été confirmé à ce jour. Information trouvée sur le site Internet d'actualités irakien *Iraqi Media Net* : www.imn.iq, consulté le 28 octobre 2012.

³³⁷ POUPART, A., *op. cit.*, p. 103.

³³⁸ Lors d'une interview en juin 2009, répondant à une question concernant la Chambre de la fédération et la commission publique sur les droits des régions et gouvernorats, Nechirvan Barzani, Premier ministre du Kurdistan d'Irak, a déclaré: « *Pour nous, la question de la sécurité en Irak est la priorité. Au Kurdistan, nous vivions davantage en sécurité que dans le reste de l'Irak, mais nous sommes tous dans le même pays et nous faisons partie de l'Irak, donc cette question nous concerne. C'est pourquoi nous ne nous préoccupons pas assez souvent de la question de la création de ces institutions fédérales.* »

conjoncturelles, l'absence de ces deux institutions révèle peut-être l'existence d'une opposition au système fédéral irakien lui-même³³⁹.

2.1.1.2.2. La composition et les pouvoirs de la Chambre de la fédération selon la Constitution de 2005

L'article 65 de la Constitution irakienne prévoit que la Chambre de la fédération réunira des représentants des régions et des gouvernorats non organisés en région. Nous ne trouvons pas de composition similaire dans les autres pays fédéraux, puisque la Chambre de la fédération ne réunit généralement que les représentants des régions ou provinces³⁴⁰. L'intégration des représentants des gouvernorats non organisés en région à la Chambre de la fédération telle qu'elle est prévue par la Constitution les place au même niveau et leur donne le même statut juridique que les régions au sein de cette institution fédérale. Cela accorde implicitement aux gouvernorats un statut plus important et de nature différente de celui d'unités administratives qui leur est par ailleurs attribué par la Constitution³⁴¹.

De plus, dans la mesure où les gouvernorats, contrairement aux régions, sont des unités administratives et non des entités politiques, la représentation des gouvernorats au sein de la Chambre de la fédération apparaît comme une confusion entre la décentralisation administrative et la décentralisation politique qu'est le fédéralisme³⁴².

La Constitution prévoit que c'est une loi ultérieure qui déterminera le nombre de représentants de chaque région ou gouvernorat au sein de la Chambre de la fédération, ainsi que les conditions pour y siéger. Nous observons que ces données varient d'un pays à l'autre dans les autres exemples de régimes fédéraux. Ainsi, les

³³⁹ Selon la majorité des spécialistes irakiens dont nous avons consulté les travaux dans le cadre des recherches pour la présente thèse, la création de la Chambre de la fédération et de la commission publique signifierait, aux yeux de la majorité des Arabes, surtout sunnites, l'installation définitive du fédéralisme en Irak. Selon ces spécialistes, ce sont donc les Arabes opposés au régime fédéral qui empêchent la création de ces institutions fédérales en Irak.

³⁴⁰ La fédération de Canada contient dix provinces et trois territoires fédéraux mais la Chambre de la fédération n'est représentée que par des membres des provinces.

³⁴¹ L'article 122 de la Constitution a précisé que les gouvernorats non organisés en région se verraient confier des compétences administratives et financières importantes pour leur permettre de diriger leurs affaires conformément au principe d'administration décentralisée. Selon le principe de décentralisation, les gouvernorats ne sont que des unités administratives, alors que selon l'article 122, les gouvernorats sont dotés de vastes pouvoirs administratifs et financiers.

³⁴² MAWLOUD, M.-O., *op. cit.*, p. 520.

États-Unis³⁴³ ont adopté une représentation égale de tous les États fédérés, tandis que d'autres pays, tels que l'Allemagne³⁴⁴, se basent sur une représentation pondérée. Pour ce qui est de l'Irak, nous pensons que la composition particulière de la société appelle une représentation égale sans prendre en compte la superficie ou la population du territoire. Ce mode permettrait de garantir une représentation équitable de toutes les composantes ethniques et religieuses de la société irakienne au niveau fédéral, puisque chaque région – dans l'hypothèse ou d'autres que le Kurdistan seraient créées – pourrait être représentée par plusieurs membres.

Le mode de sélection des membres de la Chambre de la fédération est également renvoyé par la Constitution à une loi ultérieure. Certains pays fédéraux ont opté pour une désignation des membres par le Conseil législatif des régions, d'autres par les gouvernements des régions, d'autres encore ont opté pour des élections. Ainsi, aux États-Unis, le peuple lui-même choisit directement, par scrutin, ses représentants au Sénat. En Irak, compte tenu de la diversité de la société, il nous semble qu'il serait davantage dans l'intérêt du peuple que chaque région – future – soit libre de choisir ses représentants selon le mode le plus adapté à ses spécificités.

Afin d'assurer un système fédéral irakien pérenne où les régions participent au pouvoir central, en particulier lorsqu'il s'agit d'édicter les lois et amendements constitutionnels, nous pensons qu'il est nécessaire d'avoir une Chambre de la fédération avec un pouvoir aussi important que celui de la Chambre des représentants au sein du législatif irakien. En outre, notre recommandation serait que la Chambre de la fédération puisse jouer un rôle dans les domaines exécutif et judiciaire à travers la nomination de hauts fonctionnaires tels que les ambassadeurs, le président du Conseil supérieur de la magistrature, le président et les membres de la Cour suprême fédérale, le président et les membres de la Cour de cassation fédérale, le procureur de la République, et éventuellement, le président et les membres du Conseil d'État. Nous proposons également qu'elle puisse juger les hauts fonctionnaires, notamment le président de la République et ses vice-présidents, le Premier ministre et les membres

³⁴³ Au Sénat des États-Unis, chaque État est représenté par deux sénateurs, quelle que soit l'importance de l'État.

³⁴⁴ Au Bundesrat, chaque Länder dispose d'au moins trois voix, et les Länder ayant plus de 7 millions d'habitants ont 6 représentants, les Länder ayant entre 6 et 7 millions d'habitants en ont 5, les Länder ayant entre 2 et 4 millions d'habitants en ont 4, et les Länder ayant moins de 2 millions d'habitants en ont trois. Cela entraîne une surreprésentation des Länder les moins peuplés (article 51 de la Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne du 8 mai 1949).

de son cabinet, et le président et les membres de la Cour suprême fédérale, après qu'ils ont été mis en accusation par la Chambre des représentants.

À l'examen de ces différents points concernant la nature, la composition et le fonctionnement de la Chambre de la fédération, il nous apparaît clairement qu'il eût été préférable que ses pouvoirs fussent énumérés et garantis dans la Constitution. En renvoyant ces spécifications à une loi ultérieure, la Constitution les confie à la Chambre des représentants, qui s'inscrit pourtant à un niveau équivalent dans l'architecture des institutions. Or, il est probable que la Chambre des représentants ne souhaite pas favoriser un contre-pouvoir trop important face à ses propres prérogatives. De plus, la majorité arabe de cette Chambre serait vraisemblablement peu encline à accorder de larges pouvoirs à une institution favorisant peut-être les intérêts kurdes. C'est pourquoi nous estimons que si un jour la Chambre de la fédération devait voir le jour, ses pouvoirs seraient plus faibles que ceux que nous proposons plus haut.

Jusqu'à la mise en place de la Chambre de la fédération, la Chambre des représentants représente donc à elle seule le pouvoir législatif, édictant les lois fédérales sans la participation de la Chambre de la fédération, et privant ainsi les régions de tout rôle direct dans le pouvoir législatif fédéral.

2.1.2. Section 2 : Le pouvoir exécutif

Le pouvoir exécutif irakien est bicéphale, avec un président de la République qui représente l'État à titre honoraire, et un Conseil des ministres présidé par un Premier ministre, qui est le responsable direct de la politique générale de l'État et le Commandant en chef de l'armée. De même que pour le législatif, l'exécutif selon la Constitution est caractérisé par une orientation démocratique, puisque le Président est nommé par les représentants du peuple et le Premier ministre est issu du bloc parlementaire le plus nombreux à la Chambre des représentants.

2.1.2.1. Le président de la République

Le président de la République est élu pour un mandat de quatre ans renouvelable une fois³⁴⁵. Il est élu à la majorité des deux-tiers par la Chambre des

³⁴⁵ Art. 72-1 de la Constitution irakienne de 2005

représentants³⁴⁶, dès le début du mandat de cette dernière, de telle façon que les deux mandats coïncident – le mandat du président de la République se terminant lors de la première réunion de la Chambre des représentants nouvellement élue³⁴⁷.

L'article 68 stipule quatre conditions qu'un candidat à la présidence de la République doit remplir pour pouvoir être élu :

1. Il doit être irakien de naissance, né de parents irakiens ;
2. Il doit être pleinement éligible³⁴⁸ et avoir quarante ans révolus;
3. Il doit jouir d'une bonne réputation, avoir une expérience politique³⁴⁹, être connu pour son intégrité, sa probité, son équité et sa loyauté envers la patrie ;
4. Il ne doit pas avoir été condamné pour un crime à caractère moral.

Dans les quinze jours suivant son élection, le nouveau président charge « le candidat du bloc parlementaire la plus nombreux » de former le gouvernement³⁵⁰. En cas de vacance du poste de Premier ministre, le président de la République assume cette fonction pendant une période maximale de quinze jours, au cours de laquelle il doit charger un autre candidat de former un nouveau gouvernement³⁵¹.

L'article 73 énumère les pouvoirs du président de la République :

« Le président de la République disposera des prérogatives suivantes :

³⁴⁶ Art. 67 de la Constitution irakienne de 2005

³⁴⁷ Art. 72-2 de la Constitution irakienne de 2005

³⁴⁸ Le terme d'éligibilité fait ici référence à la pleine possession de ses droits civiques, qui exclut notamment toute aliénation, mise sous tutelle, ou mise sous sanctions pénales.

³⁴⁹ Concernant le critère de l'expérience politique des candidats à la présidence de la République, nous considérons que la condition émise par la Constitution irakienne – qui d'ailleurs ne figure dans aucune des autres constitutions que nous avons consultées en effectuant les recherches pour cette thèse – soulève plusieurs questions qui restent sans réponse : qui juge de l'expérience politique du candidat ? Quelles sont les critères qui définissent cette expérience ? Le candidat doit-il être membre d'un parti politique ? En tout état de cause, dans la réalité irakienne d'aujourd'hui, nous observons que les négociations politiques jouent un plus grand rôle encore que cette condition d'expérience inscrite au plan constitutionnel. Les négociations en question se jouent largement sur les appartenances aux partis politiques, rendant de fait, à l'heure actuelle, l'élection d'un indépendant impossible.

³⁵⁰ Art. 76 de la Constitution irakienne de 2005. Les élections législatives de 2010 ont doté la Chambre des représentants de deux grands groupes : la Liste irakienne (en arabe *Al-Iraqiya*), présidée par l'ancien Premier ministre Iyad Allawi, avec 91 députés, et la Liste de L'Etat de droit (en arabe : *Dawlat Alqanoun*) présidée par le Premier ministre sortant Nouri Al-Maliki, avec 89 députés. Le monde politique irakien a d'abord cru qu'Iyad Allawi allait être nommé par le président de la République pour former le nouveau gouvernement. Mais Nouri Al-Maliki a consulté la Cour suprême pour avoir un avis sur l'interprétation du texte constitutionnel concernant « le candidat du bloc parlementaire le plus nombreux » dans l'article 76. Est-ce le parti ayant recueilli le plus de votes lors des élections, ou celui disposant du plus grand nombre de sièges à l'issue de la formation de la Chambre des représentants ? La Cour suprême a finalement retenu cette dernière interprétation.

³⁵¹ Art. 81 de la Constitution irakienne de 2005

1. *Promulguer une amnistie spéciale, sur recommandation du Premier ministre, sauf pour ce qui concerne le droit privé et les condamnés pour crimes internationaux, terrorisme, ou corruption financière et administrative ;*
2. *Ratifier les traités et accords internationaux après leur approbation par la Chambre des représentants. En l'absence de ratification (par le président), ils seront considérés comme ratifiés quinze jours après leur réception ;*
3. *Ratifier et publier les lois édictées par la Chambre des représentants. En l'absence de ratification (par le président), elles seront considérées comme ratifiées quinze jours après leur réception ;*
4. *Convoquer la Chambre des représentants élue dans les quinze jours suivant la ratification des résultats de l'élection, et dans les autres cas stipulés dans la Constitution ;*
5. *Décerner les médailles et décorations sur recommandation du Premier ministre, et en accord avec la loi ;*
6. *Accréditer les ambassadeurs ;*
7. *Promulguer des décrets présidentiels ;*
8. *Ratifier les condamnations à mort³⁵² prononcées par les juridictions compétentes ;*
9. *Exercer la fonction de chef suprême des forces armées à titre honoraire et à des fins cérémonielles ;*
10. *Exercer toutes les autres attributions présidentielles stipulées par la Constitution. »*

À l'examen des articles concernant les pouvoirs du président de la République, nous remarquons deux changements importants par rapport à la définition de la fonction équivalente dans la LAT.

- Le pouvoir de *veto* suspensif sur les lois proposées par la Chambre des représentants, qui existait dans LAT, ne fait plus partie des pouvoirs du président de la République dans la nouvelle Constitution.
- Le « Conseil de la présidence » en tant que tel est supprimé par la nouvelle Constitution³⁵³, et avec lui la règle d'unanimité qui était imposée par la LAT

³⁵² Le Président irakien Jalal Talabani refusa de ratifier la condamnation à mort de l'ex-président irakien Saddam Hussein. Il justifia son refus par la signature, au nom de son parti politique UPK, de l'accord de suppression de la peine de mort avec les autres partis socialistes du monde.

³⁵³ L'article 138 précise que la fonction de la présidence de la République reste assurée par un Conseil de la présidence, et non par un président de la République, durant un premier mandat de quatre ans après l'entrée en vigueur de la Constitution. Cette disposition vise à assurer une transition entre le mode d'exercice collectif du pouvoir par un Conseil de la présidence, établi par la LAT pour assurer un

pour les décisions du Conseil³⁵⁴. Nous y voyons une volonté d'attribuer plus d'importance au personnage du président de la République. Même si ce dernier a dans certains cas l'obligation de prendre ses décisions sous la recommandation d'autre organe, comme le Premier ministre, il dispose désormais de pouvoirs individuels.

Le poste de vice-président, qui était valorisé sous la LAT dans le cadre du Conseil de la présidence, prend une importance moindre dans la nouvelle Constitution, où il n'est cité que trois fois : pour renvoyer à une loi ultérieure les dispositions relatives à la nomination d'un ou plusieurs vice-présidents³⁵⁵, et pour en préciser les fonctions. Le vice-président assume la fonction de président de la République en cas d'absence de ce dernier³⁵⁶ ; il assume également cette fonction dans le cas où la présidence deviendrait vacante pour une quelconque raison, auquel cas la Chambre des représentants doit élire un nouveau président au plus tard trente jours après la date de vacance³⁵⁷. Il y a aujourd'hui deux vice-présidents en Irak, l'un chiite – Khoder Al-Khoza'a – et l'autre sunnite – Tareq Al-Hachemi, l'un des grands dirigeants de la liste *Al-Iraqiya*³⁵⁸.

2.1.2.2. Le Premier ministre et le Conseil des ministres

La nouvelle Constitution apporte des changements importants par rapport à la LAT concernant la nomination du Premier ministre et de son cabinet. Selon la LAT, le

meilleur équilibre entre les principaux groupes ethniques, et l'incarnation de l'exécutif par un président de la République, gageant d'un exercice plus fluide du pouvoir.

³⁵⁴ Nous avons vu que l'obligation d'agir à l'unanimité limitait encore davantage l'exercice des pouvoirs du Conseil de la présidence, qui étaient déjà de nature assez limités sous la LAT.

³⁵⁵ Art. 69-2 de la Constitution irakienne de 2005

³⁵⁶ Art. 75-2 de la Constitution irakienne de 2005

³⁵⁷ Art. 75-3 de la Constitution irakienne de 2005

³⁵⁸ À l'heure de la rédaction de cette thèse, Tareq Al-Hachemi, s'il est toujours officiellement vice-président, n'est plus en fonction. En effet, un mandat d'arrêt international a été signé contre lui pour actes terroristes, à la suite des déclarations du Premier ministre Nouri Al-Maliki l'accusant d'être à l'origine de plusieurs actes perpétrés par des escadrons de la mort visant des hauts responsables irakiens entre 2006 et 2008. Il est à noter que cette accusation a pu être en partie motivée par le souhait de Nouri Al-Maliki d'écarter définitivement les sunnites du pouvoir, souhait dont témoigne la politique qu'il mène depuis 2009, quand il réussit à interdire à plus de 500 candidats sunnites de se présenter aux élections législatives sous le prétexte de leur appartenance ou de leur implication passée avec le parti Baas. (PINATEL, J.-B., « Où va l'Irak ? », disponible sur : <http://www.geopolitique-geostrategie.fr/irak>, consulté le 17 avril 2012). Tareq Al-Hachemi s'est successivement réfugié au Kurdistan d'Irak, au Qatar, en Arabie Saoudite et en Turquie, pays dont les autorités ont toutes refusé son extradition vers Bagdad. De son côté, Tareq Al-Hachemi, ne faisant pas confiance à l'indépendance et à l'impartialité de la justice irakienne, a demandé à être jugé devant les tribunaux du Kurdistan ou ceux de Kirkouk, demande refusée par Bagdad. En septembre, octobre et décembre 2012, des jugements par contumace eurent lieu à Bagdad pour cinq des affaires impliquant Tareq Al-Hachemi, et ce dernier fit l'objet de cinq condamnations à la mort par pendaison.

Premier ministre et les ministres étaient nommés par le Conseil de la présidence à l'unanimité, et si le Conseil de la présidence ne parvenait pas à un consensus concernant la nomination du Premier ministre, ce serait alors l'Assemblée nationale qui assurerait cette nomination à la majorité des deux-tiers de ses membres³⁵⁹. Selon la nouvelle Constitution, c'est dorénavant le président de la République seul³⁶⁰ qui désigne, dans les quinze jours suivant son élection, le « candidat du bloc parlementaire la plus nombreux » pour former le gouvernement³⁶¹. Ce dernier procède à la nomination des membres de son gouvernement dans un délai qui ne doit pas dépasser trente jours à compter de la date de sa désignation³⁶².

La Constitution prévoit que le Premier ministre doit ensuite présenter les membres de son gouvernement et son programme ministériel à la Chambre des représentants pour obtenir sa confiance. La Chambre accorde sa confiance à la majorité absolue de ses membres, à chacun des ministres individuellement et au programme gouvernemental dans son ensemble³⁶³. Dans le cas où le Premier ministre ne peut former son gouvernement dans les trente jours suivant sa désignation, le président de la République charge un nouveau candidat de former un nouveau gouvernement dans les quinze jours suivants³⁶⁴.

Le Premier ministre et les ministres assument leur responsabilité devant la Chambre des représentants à titre collectif et individuel³⁶⁵. Peut-être est-ce pour cette raison que la Constitution irakienne a précisé que c'est le Conseil des ministres, et non le ministre des Finances, qui dépose le projet de budget général et les comptes de l'État pour approbation par la Chambre des représentants³⁶⁶.

Selon les pouvoirs qui lui sont attribués par la Constitution, le Premier ministre est le responsable exécutif direct de la politique générale de l'État et le commandant

³⁵⁹ Art. 38-a de la LAT.

³⁶⁰ S'il est vrai que le texte de la nouvelle Constitution a donné ce pouvoir au président de la République sans imposer la règle de l'unanimité, il convient toutefois de rappeler que, sans un consensus entre les groupes parlementaires, le candidat désigné ne pourra pas former son gouvernement.

³⁶¹ Art. 76-1 de la Constitution irakienne de 2005

³⁶² Art. 76-2 de la Constitution irakienne de 2005

³⁶³ Art. 76-1 de la Constitution irakienne de 2005

³⁶⁴ Art. 76-3 de la Constitution irakienne de 2005

³⁶⁵ Art. 83 de la Constitution irakienne de 2005

³⁶⁶ Art. 62-1 de la Constitution irakienne de 2005

en chef des forces armées³⁶⁷. Il dirige le Conseil des ministres, préside ses réunions, et a le droit de démettre les ministres de leurs fonctions avec l'accord de la Chambre des représentants³⁶⁸. Par ailleurs, la Constitution irakienne prévoit que les services de renseignement dépendent du Conseil des ministres³⁶⁹, mais en réalité c'est le Premier ministre qui les contrôle et non le Conseil des ministres, sous le prétexte que c'est lui qui dirige ce Conseil.

L'article 80 de la Constitution énumère également les pouvoirs du Conseil des ministres:

- Concevoir et exécuter la politique générale de l'État, superviser le travail des ministères et des agences gouvernementales non liées à un ministère ;
- Proposer les projets de lois ;
- Promulguer des règlements, directives et décisions pour mettre en œuvre les lois ;
- Préparer le projet de budget général, les comptes finaux et les plans de développement ;
- Recommander à la Chambre des représentants, pour approbation, la nomination des sous-secrétaires d'État, des ambassadeurs, des hauts fonctionnaires de l'État, du chef d'État-major et de ses adjoints, des officiers ayant un grade de chef de légion ou supérieur³⁷⁰, du chef des services de renseignement national et des chefs des services de sécurité³⁷¹ ;
- Négocier et signer les traités et accords internationaux.

Si nous comparons ces dispositions à la LAT, nous observons que les pouvoirs

³⁶⁷ Nouri Al-Maliki a créé un bureau nommé « Bureau de commandement en chef des forces armées », qui recueille 80 milliards de dinars irakiens du budget général de l'État. Selon Hemin Hawrami, Directeur du Bureau des relations internationales du PDK, le but de la création de ce bureau n'étant pas claire, cela laisse penser que Nouri Al-Maliki dépense l'agent public pour consacrer son autorité. Entretien avec Hemin Hawrami, Directeur du Bureau des relations internationales du PDK, le 27 mars 2012 à Paris.

³⁶⁸ Art. 78 de la Constitution irakienne de 2005

³⁶⁹ Art. 84-2 de la Constitution irakienne de 2005

³⁷⁰ En Irak, il y a douze légions militaires dont dix sont dirigées par des généraux arabes chiites, une par un arabe sunnite, et une par un Kurde, ce qui montre la volonté du Premier ministre Nouri Al-Maliki de dominer le domaine militaire. Entretien avec Hemin Hawrami, Directeur du Bureau des relations internationales du PDK, le 27 mars 2012 à Paris.

³⁷¹ La Chambre des représentants devant approuver les candidats proposés par le Conseil des ministres, Nouri Al-Maliki a contourné cette contrainte en confiant toutes ces fonctions par intérim aux candidats qu'il souhaitait voir nommés, afin de placer des candidats de sa confession et de son groupe politique.

du Conseil des ministres n'ont pas substantiellement changé dans la nouvelle Constitution, tandis que les pouvoirs du Premier ministre³⁷² y sont plus importants³⁷³. En attribuant au Premier ministre la responsabilité exécutive directe de la politique générale de l'État, la Constitution permet à ce dernier d'intervenir dans tous les domaines. De plus, il dirige le Conseil des ministres et a le droit de démettre les ministres de leurs fonctions. Si cette prérogative ne peut être exercée qu'avec l'accord de la Chambre des représentants, elle reste une forme de menace pour les ministres qui ne sont pas du même groupe que le Premier ministre, ce qui, parfois, peut paralyser le fonctionnement d'un ministère³⁷⁴.

Il est à noter que la règle de prise de décisions par le Conseil des ministres à la majorité simple de ses membres présents³⁷⁵, telle qu'elle était imposée par la LAT, ne figure pas parmi les articles de la nouvelle Constitution. Le législateur irakien a voulu que les règles de cette nature soient fixées par le règlement intérieur du Conseil des ministres, préconisé par la Constitution pour assurer le bon fonctionnement de ce Conseil³⁷⁶. À ce jour, cette préconisation n'a toujours pas été prise en compte, et le gouvernement irakien fonctionne sans règlement intérieur³⁷⁷. Ce manquement a été signalé à plusieurs reprises, en particulier par l'opposition actuelle³⁷⁸ qui accuse Nouri Al-Maliki d'empêcher l'établissement d'un règlement intérieur dans le but de

³⁷² À titre d'information, Nouri Al-Maliki, Premier ministre depuis l'adoption de la nouvelle Constitution, faisait partie du comité de rédaction de cette dernière.

³⁷³ Au moment de la rédaction de la LAT, les Irakiens venaient de se débarrasser d'un dictateur qui détenait d'une main de fer tous les pouvoirs. C'est vraisemblablement l'une des raisons pour lesquelles les rédacteurs de la LAT ont souhaité ne pas attribuer des pouvoirs importants au Premier ministre seul. C'est pourquoi nous trouvons dans la LAT que la plupart des pouvoirs sont confiés au Conseil des ministres qui prend ses décisions à la majorité simple de ses membres.

³⁷⁴ Nouri Al-Maliki a fait largement usage de ce pouvoir pour écarter des ministres n'appartenant pas à son camp, surtout sunnites. En conséquence de cette politique, l'Irak traverse une période très délicate, où la plupart des hauts fonctionnaires, surtout sunnites, font l'objet d'accusations de corruption ou de terrorisme montées, parfois sans justification, par Al-Maliki. Ces dossiers sont des cartes que ce dernier pourra utiliser pour faire pression en cas de désaccord avec un ministre ou un responsable qui n'est pas de son groupe.

³⁷⁵ Art. 42 de la LAT.

³⁷⁶ Art. 85 de la Constitution irakienne de 2005

³⁷⁷ Recherches effectuées sur le site officiel du Conseil des ministres irakien www.cabinet.iq. Disponible en arabe et en anglais. Consulté le 10 avril 2012.

³⁷⁸ Les dirigeants de la liste *Al-Iraqiya*, qui a obtenu 91 sièges à la Chambre des représentants, ne sont pas satisfaits de la façon dont le Premier ministre dirige son gouvernement. Saleh Al-Moutlag, un des leaders de cette liste, également vice-Premier ministre au sein du gouvernement, a annoncé que le processus politique en Irak allait vers la création d'un nouveau régime de dictature. Il a même déclaré : « *Al-Maliki est le plus grand dictateur que l'Irak ait connu de toute son histoire* ». Information diffusée le 16 décembre 2011 sur plusieurs chaînes de télévision arabes, dont *Al-Jazeera* et *Al-Arabia*. Après cette déclaration, une demande fut formulée par le Conseil des ministres et adressée à la Chambre des représentants pour voter une motion de censure contre le vice-Premier ministre, Saleh Al-Moutlag.

conserver un maximum de prérogatives et d'éviter que les députés ne l'interrogent sur le fonctionnement du Conseil des ministres.

Le Premier ministre actuel, Nouri Al-Maliki, suit une politique autocratique tendant à concentrer tous les pouvoirs dans ses mains, en violation de la Constitution et du principe de consensus en Irak. Cette politique est motivée par un communautarisme ethno-religieux visant à écarter du pouvoir les communautés non chiites. Ainsi, depuis la formation du dernier Conseil des ministres à la suite de l'accord d'Erbil³⁷⁹, plusieurs postes de haute importance prévus par cet accord n'ont pas encore été créés ou pourvus, ou sont occupés par intérim par Nouri Al-Maliki³⁸⁰. Pour les mêmes raisons autocratiques et communautaristes, le Conseil national des politiques stratégiques, qui devait être créé et présidé par le chef de la liste *Al-Iraqiya* Iyad Allawi, n'a pas encore vu le jour³⁸¹. Pour illustrer encore cette politique autoritaire, nous pouvons mentionner la tentative de Nouri Al-Maliki, en avril 2012, de faire dépendre du gouvernement la Banque centrale³⁸², alors que cette dernière est l'un des établissements administrativement et financièrement indépendants en Irak, et qu'elle n'est responsable que devant la Chambre des représentants³⁸³. Cela n'a pas été accepté par toutes les forces politiques en Irak et a été interprété comme une volonté d'Al-Maliki de contrôler seul l'ensemble du pays³⁸⁴. Les pratiques de Nouri Al-Maliki depuis son arrivée au pouvoir sont largement critiquées par l'opposition et par la

³⁷⁹ L'accord d'Erbil fut conclu en 2010 à l'initiative de Massoud Barzani, le président de la Région du Kurdistan d'Irak.

³⁸⁰ L'accord d'Erbil prévoyait que les ministères de la Défense et de l'intérieur seraient attribués à un sunnite et à un Kurde, mais après la formation de son cabinet, Nouri Al-Maliki refusa, pour des raisons non justifiées, les candidats proposés à ces deux postes, et c'est Nouri Al-Maliki qui occupe ces fonctions par intérim. Cette situation, et la volonté de Nouri Al-Maliki de contrôler toutes fonctions importantes, ont gelé la vie politique irakienne depuis l'arrivée de ce dernier au pouvoir.

³⁸¹ La création d'un Conseil national des politiques stratégiques présidé par le chef de la liste *Al-Iraqiya* avait été proposée dans le cadre de l'accord d'Erbil, afin de satisfaire cette liste qui était arrivée en tête des élections législatives de 2010 et avait pourtant été privée du poste de Premier ministre.

³⁸² Information entendue sur la chaîne arabe d'information *Al-Soomaria* le 16 avril 2012.

³⁸³ Art. 103-1 et 103-2 de la Constitution irakienne de 2005

³⁸⁴ Dans un communiqué de presse en date du 16 avril 2012, la liste *Al-Iraqiya*, accuse Nouri Al-Maliki de « tentative de mainmise » sur la Banque centrale pour couvrir l'abus de l'argent public et soutenir l'économie de deux pays voisins sous embargo : la Syrie et l'Iran. (En Syrie, une grande majorité de la communauté internationale, y compris la Ligue Arabe, a mis en œuvre des sanctions économiques à l'encontre Bachar Al-Assad et de son gouvernement, qui répriment dans la violence les révoltes du peuple depuis le 15 mars 2011. En Iran, la pression internationale contre le gouvernement s'est accentuée en réponse au programme iranien d'énergie nucléaire, en particulier avec une série de sanctions mises en œuvre par les États-Unis et l'Union Européenne.

plupart des forces politiques irakiennes³⁸⁵, parfois même par des membres de son propre camp.

Nous constatons donc qu'au-delà de l'élargissement, par rapport à la LAT, des pouvoirs constitutionnels du Premier ministre, ce sont les pratiques de ce dernier qui ont changé depuis l'adoption de la nouvelle Constitution. Sa domination sur le Conseil des ministres, à laquelle l'absence de règlement intérieur du Conseil a laissé libre cours, a été encore influencée par le départ des Américains³⁸⁶, qui avaient un *semi-veto* sur les décisions de Conseil, de telle sorte qu'à ce jour, le Premier ministre n'attend plus l'accord du Conseil des ministres pour certaines actions, et les règles de consensus et de solidarité ministérielle sont en train de disparaître de la vie politique irakienne.

2.1.3. Section 3 : Le pouvoir judiciaire

L'organisation du pouvoir judiciaire dans un système fédéral s'avère particulièrement délicate et déterminante pour l'évolution future du régime. Le savant équilibre mis au point pour le partage des pouvoirs par les différentes forces politiques est soumis à l'interprétation par les juges qui peuvent confirmer ou annuler, par leurs décisions, le résultat de longues batailles politiques.

Cependant, si la Constitution affirme clairement l'indépendance de la justice qui constitue l'un des principes fondamentaux du nouveau régime, ainsi que l'autonomie judiciaire des régions, elle donne en revanche très peu de détails sur les différents organes du dispositif judiciaire, laissant le plus souvent aux lois le soin de déterminer la composition, les compétences et le fonctionnement des différentes institutions judiciaires.

³⁸⁵ Dans un discours prononcé à l'occasion de la fête nationale kurde *Nawroz*, le président de la région du Kurdistan Massoud Barzani, a évoqué, faisant de façon indirecte référence à Nouri Al-Maliki, le problème de la concentration des pouvoirs dans les mains d'une seule personne, en demandant comment il se pouvait qu'une seule personne cumulât les fonctions de commandant-en-chef des forces armées, de ministre de la Défense, de ministre de l'Intérieur, de chef des services de renseignement, et de président du Conseil de sécurité national. Discours de Massoud Barzani du 20 mars 2012, disponible en anglais, et en arabe et en kurde sur le site internet de KRG, <http://www.krg.org/a/d.aspx?a=43429&l=14&r=81&s=010000>, consulté le 18 avril 2012.

³⁸⁶ Le 15 décembre 2011, l'armée américaine annonça le retrait de ses troupes en Irak. Une cérémonie marquant la fin de la présence militaire américaine en Irak eut lieu à Bagdad, durant laquelle l'armée replia officiellement son drapeau et se retira d'Irak.

Or, huit ans après l'adoption de la nouvelle Constitution, la Chambre des représentants n'a toujours pas adopté de loi sur le pouvoir judiciaire, et les juridictions de la justice ordinaire sont donc toujours régies par les lois antérieures à la Constitution de 2005, notamment par la loi 160 de 1979 sur l'organisation judiciaire. Cette loi avait été promulguée sous la Constitution de 1970, qui consacrait le système centralisé et l'uniformisation des institutions de l'État, et reflétait largement les idées et tendances du régime baassiste. Il est donc évident qu'elle est difficilement compatible avec les changements fondamentaux qu'a connus la vie politique et constitutionnelle en Irak après la chute de ce régime, et qu'elle ne peut plus répondre aux besoins de l'Irak.

Après avoir examiné les principes fondateurs du pouvoir judiciaire affirmés dans la nouvelle Constitution, nous allons examiner les différents tribunaux, y compris la Cour suprême fédérale, tels que définis par la Constitution ou, à défaut, par les lois en vigueur, ainsi que les autres institutions judiciaires établies par la Constitution que sont le Conseil supérieur de la magistrature, le ministère public, et la Commission de la supervision judiciaire.

2.1.3.1. Les grands principes de la Constitution dans le domaine judiciaire

Afin d'étayer les fondements du nouveau régime politique irakien que sont la démocratie et le fédéralisme, la nouvelle Constitution pose d'emblée deux principes fondamentaux du pouvoir judiciaire : l'indépendance de la justice, et l'autonomie judiciaire des régions au sein du nouveau régime fédéral.

2.1.3.1.1. L'indépendance de la justice

Après près de quatre décennies d'une monarchie où les juges étaient nommés par le roi³⁸⁷, le principe d'indépendance de la justice est apparu en Irak dans la Constitution lors du passage à la République en 1958³⁸⁸. Il continua de figurer parmi les textes constitutionnels sous le régime baassiste³⁸⁹, mais ne fut jamais appliqué et l'exécutif continua d'intervenir dans l'organisation et le fonctionnement du pouvoir judiciaire tout au long de la dictature baassiste. Après la chute de Saddam Hussein,

³⁸⁷ Art. 68 de la Loi fondamentale de 1925

³⁸⁸ Art. 23 de la Constitution provisoire de 1958

³⁸⁹ Art. 23 de la Constitution provisoire de 1958 ; art. 85 de la Constitution provisoire de 1963 ; art. 79 de la Constitution provisoire de 1968 ; art. 60 de la Constitution provisoire de 1970.

l'indépendance de la justice fut réintroduite dès l'adoption de la LAT, mais c'est dans la Constitution permanente de 2005 que ce principe fondamental est pleinement affirmé.

La Constitution de 2005 énonce clairement l'indépendance du pouvoir judiciaire dans son ensemble³⁹⁰, l'indépendance de chacune des institutions qui le composent, et l'indépendance des juges à titre individuel.

La Constitution dispose : « *Le pouvoir judiciaire est indépendant ; il est exercé par différents types et degrés de tribunaux, lesquels rendent leurs jugements conformément à la loi* »³⁹¹. Elle énumère par ailleurs les différents organes du dispositif judiciaire auxquels s'applique donc ce principe d'indépendance: « *Le pouvoir judiciaire fédéral se compose du Conseil supérieur de la magistrature, de la Cour suprême fédérale, de la Cour de cassation fédérale, du ministère public, de la commission de supervision judiciaire, et des autres juridictions fédérales qui seront régies par la loi* »³⁹².

L'indépendance du pouvoir judiciaire est essentielle dans un État de droit où elle favorise l'application de la Constitution et de l'ensemble des lois. Dans cette idée, il importe que le pouvoir judiciaire soit le seul habilité à interpréter la Constitution et à confirmer la constitutionnalité des lois, et que cette compétence ne soit pas étendue au pouvoir législatif. Ainsi, au titre – et au cœur même – du contrôle exercé par le pouvoir judiciaire sur la constitutionnalité des lois, tout texte de loi adopté par le pouvoir législatif qui serait incompatible avec les dispositions de la Constitution ne doit pas être appliqué par la justice. Cette compétence est reconnue au pouvoir judiciaire à large échelle dans l'ensemble des systèmes fédéraux, qui ont mis en place des juridictions constitutionnelles indépendantes. C'est le cas, notamment, de l'Allemagne³⁹³, et c'est le cas de l'Irak avec la Cour suprême fédérale, dont l'indépendance est expressément affirmée par la Constitution: « *La Cour suprême fédérale est une instance judiciaire indépendante administrativement et*

³⁹⁰ ZIBARI, A., *op. cit.*, p. 51.

³⁹¹ Art. 87 de la Constitution irakienne de 2005

³⁹² Art. 89 de la Constitution irakienne de 2005

³⁹³ Art. 97-1 de la Constitution fédérale de l'Allemagne de 1949

financièrement »³⁹⁴ ; « *Les décisions de la Cour suprême fédérale sont définitives et contraignantes pour toutes les autorités* »³⁹⁵.

En outre, l'indépendance de la justice est particulièrement importante dans un régime fédéral dans la mesure où, par sa nature même, ce régime engendre des conflits entre les différents niveaux de gouvernements qui se partagent le pouvoir, voire au sein d'un même niveau. Il importe donc qu'une instance neutre et indépendante puisse régler ces conflits. Si une justice indépendante est un gage d'équité et d'équilibre entre les différents pouvoirs d'un même niveau de gouvernement, elle s'avère indispensable, voire l'unique moyen, pour trancher de façon impartiale les conflits opposant un gouvernement fédéral et les entités composant ce système fédéral.

Afin de garantir l'indépendance du processus judiciaire au niveau fédéral comme au niveau régional, l'ensemble du système judiciaire, sous la nouvelle Constitution, dépend non plus d'un ministère de la Justice rattaché à l'exécutif, mais d'un Conseil supérieur de la magistrature pleinement indépendant aux plans financier et administratif. Ce Conseil supervise les affaires de la justice et propose les candidatures du Président et des membres de la Cour de cassation fédérale, du président du parquet et du Président de la Commission de supervision judiciaire. Le Conseil est également compétent pour proposer le budget de la justice, renforçant encore l'indépendance de cette dernière à travers l'élément financier³⁹⁶.

La Constitution affirme par ailleurs l'indépendance des juges : « *Les juges sont indépendants et ne sont soumis à aucune autorité, mise à part la loi, et aucune autorité n'est autorisée à s'ingérer dans les affaires du pouvoir judiciaire et de la justice* »³⁹⁷. Pour permettre aux juges de ne subir aucune pression et leur assurer les conditions d'exercice de leurs fonctions en toute indépendance, les dispositions de la Constitution précisent qu'ils ne peuvent être révoqués que dans les cas définis par la loi et selon les modalités prévues par celle-ci, y compris des mesures disciplinaires³⁹⁸. En outre, afin de garantir l'indépendance totale de l'ensemble des membres de l'autorité judiciaire, les dispositions de l'article 98 prévoient l'interdiction pour les magistrats du siège et du parquet de cumuler leurs fonctions judiciaires avec des fonctions législatives ou

³⁹⁴ Art.92-1 de la Constitution irakienne de 2005

³⁹⁵ Art. 94 de la Constitution irakienne de 2005

³⁹⁶ Art. 91 de la Constitution irakienne de 2005

³⁹⁷ Art. 88 de la Constitution irakienne de 2005

³⁹⁸ Art. 97 de la Constitution irakienne de 2005

exécutives, ou avec toute autre activité. La Constitution leur interdit également d'adhérer à tout parti ou organisation politiques³⁹⁹.

2.1.3.1.2. L'autonomie judiciaire des régions

La Constitution réaffirme le principe de décentralisation et d'autonomie du pouvoir judiciaire régional déjà évoqué dans la LAT⁴⁰⁰, selon lequel les régions peuvent pleinement exercer leurs compétences judiciaires, sans l'ingérence du gouvernement fédéral – hormis bien entendu en ce qui concerne les pouvoirs exclusifs de ce dernier :

« Article 121 :

1. *Les autorités régionales ont le droit d'exercer les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire conformément aux dispositions de cette Constitution, à l'exception de ce qui est des compétences exclusives des autorités fédérales.*
2. *L'autorité régionale a le droit de modifier l'application de la loi fédérale dans la région, dans le cas d'une contradiction entre la loi fédérale et la loi régionale concernant une question qui n'entre pas dans les compétences exclusives des autorités fédérales »⁴⁰¹.*

Dans le cadre de cette autonomie, les régions sont habilitées à créer leurs propres institutions, à nommer leurs propres magistrats, et à statuer elles-mêmes sur les affaires relevant de leur juridiction.

L'organisation spécifique du pouvoir judiciaire des régions qui découle de ce mécanisme est laissée aux constitutions régionales prévues par la Constitution irakienne⁴⁰². Ainsi, c'est le projet de Constitution du Kurdistan qui devra déterminer l'organisation du système judiciaire kurde, auquel nous nous intéresserons dans la deuxième partie de cette thèse.

2.1.3.2. La hiérarchie des tribunaux

Selon la Constitution irakienne de 2005, la structure juridictionnelle fédérale se compose de plusieurs tribunaux qui sont de différentes natures, à l'instar du modèle français – civils, pénaux, du travail – et qui – là encore à l'instar du modèle français –

³⁹⁹ Art. 98 de la Constitution irakienne de 2005.

⁴⁰⁰ L'article 53-1 de la LAT stipule : « *Le gouvernement de la région du Kurdistan est reconnu comme gouvernement officiel pour les territoires gérés par ce gouvernement au 19 mars 2003. (...) L'expression de "Gouvernement Régional du Kurdistan" mentionné dans cette loi signifie l'Assemblée nationale du Kurdistan, le Conseil des ministres du Kurdistan, et le pouvoir judiciaire régional de la région du Kurdistan.* »

⁴⁰¹ Art. 121 de la Constitution irakienne de 2005

⁴⁰² Art. 120 de la Constitution irakienne de 2005

s'organisent en pyramide sur trois niveaux : tribunaux de première instance, cours d'appel, et cour de cassation. Depuis 2004, ce dispositif est complété par une Cour suprême fédérale, dont les compétences sont en majeure partie constitutionnelles, et que nous examinerons donc séparément.

La Constitution ne fait que très succinctement référence à ces tribunaux, dont la composition et les compétences sont renvoyées à des lois ultérieures. Aucune législation concernant l'organisation judiciaire n'ayant été adoptée depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution, ce sont de fait les lois antérieures qui régissent encore l'ensemble de ces tribunaux. Si la loi en vigueur concernant la Cour suprême a été élaborée après la chute du régime baassiste, en mars 2005, la loi définissant les différents tribunaux de la justice ordinaire, elle, a été élaborée sous la Constitution de 1970 : il s'agit de la Loi n° 160 de 1979 sur l'organisation judiciaire. Nous allons examiner ici les différentes juridictions auxquelles la Constitution fait référence selon les dispositions de cette loi.

2.1.3.2.1. La Cour de cassation fédérale

La Cour de cassation, renommée Cour de cassation fédérale par la Constitution de 2005, est l'organe judiciaire supérieur qui exerce le contrôle judiciaire sur toutes les juridictions. Siégeant à Bagdad, elle est constituée d'un président, de cinq vice-présidents, et de magistrats dont le nombre est d'au moins trente⁴⁰³. La Cour de cassation assume un rôle de contrôle et de vérification des juridictions de degré inférieur et statue sur les recours en cassation formés contre les arrêts et jugements rendus par ces dernières. Elle peut aussi statuer sur le fond de l'affaire si elle estime qu'il y a lieu et que cela est de son ressort. Dans ce cas, le jugement rendu par la Cour de cassation peut alors faire l'objet d'un recours exercé devant la commission élargie de la Cour⁴⁰⁴.

La Cour de cassation est composée de la présidence de la Cour et de plusieurs commissions, ainsi que de plusieurs chambres spécialisées. Voici une brève présentation de chacune de ces formations.

⁴⁰³ Art. 12 de la Loi n° 160 de 1979 portant sur l'organisation judiciaire.

⁴⁰⁴ Art. 214 du Code des procédures civiles modifié n° 83 de 1969

2.1.3.2.1.1. *La Commission de la présidence de la Cour*

Cette Commission est composée du président et de ses cinq vice-présidents. Elle met en place les commissions de la Cour et nomme un président à la tête de chacune d'elles, y compris la Commission élargie, au début de chaque année⁴⁰⁵. Cette Commission est présidée par le président de la Cour⁴⁰⁶ ; si l'un de ses membres est absent, le plus ancien juge prend sa place⁴⁰⁷.

2.1.3.2.1.2. *L'Assemblée plénière*

L'Assemblée plénière de la Cour de cassation fédérale regroupe l'ensemble des magistrats de la Cour, y compris les vice-présidents. Elle est présidée par le président, ou par le doyen des vice-présidents lorsque celui-ci est absent ou lorsqu'un obstacle juridique l'empêche d'y participer.

L'article 13 de la Loi n° 160 de 1979 portant sur l'organisation judiciaire définit ainsi les compétences de l'Assemblée plénière de la Cour de cassation :

- Statuer sur les affaires déferées par l'une de ses chambres dans le cas où elle estime nécessaire de ne pas suivre la jurisprudence ;
- Statuer sur les affaires pénales lorsqu'une condamnation à mort est prononcée ;
- Statuer lorsque deux arrêts contradictoires sont rendus par la Cour de cassation.

2.1.3.2.1.3. *La Commission élargie*

Présidée par le Président de la Cour ou par le doyen des vice-présidents en cas d'absence ou d'empêchement du Président pour des raisons juridiques, la Commission élargie rassemble au moins dix juges de la Cour. Ses compétences sont les suivantes:

1. Statuer sur les litiges qui concernent l'exécution de deux jugements contradictoires et qui ont entamé le dernier degré de recours ;
2. Statuer sur les litiges qui concernent la compétence juridictionnelle entre deux tribunaux ;
3. Statuer sur toute affaire étant du ressort de la Cour et lui ayant été déferée par le Président de la Cour⁴⁰⁸.

⁴⁰⁵ Art. 14 de la Loi n° 160 de 1979

⁴⁰⁶ Art. 15-1 B de la Loi n° 160 de 1979

⁴⁰⁷ Art. 13-4 de la Loi n° 160 de 1979

⁴⁰⁸ Art. 13-1 de la Loi n° 160 de 1979

2.1.3.2.1.4. *Les chambres spécialisées*

Les chambres spécialisées de la Cour de cassation fédérale sont la chambre civile, la chambre criminelle, et la chambre du statut personnel⁴⁰⁹. Chaque chambre est présidée par un des vice-présidents ou par un juge choisi par la présidence de la Cour, assisté d'au moins deux juges de la Cour lorsqu'elle examine des cas ordinaires⁴¹⁰. Dans le cas de la chambre civile qui examine des arrêts en appel, ou dans le cas de la chambre criminelle qui examine des jugements et décisions des cours d'assises, la chambre spécialisée doit être présidée par un vice-président assisté d'au moins quatre juges de la Cour⁴¹¹.

2.1.3.2.2. *Les cours d'appel*

Dans l'organisation judiciaire irakienne, les cours d'appel sont situées, en rang et en importance, au milieu de la pyramide des tribunaux. Chaque cour est considérée comme l'organe judiciaire supérieur pour un ou plusieurs gouvernorats. Chacune est composée d'un président et d'un nombre suffisant⁴¹² de vice-présidents et de juges⁴¹³. Les compétences des cours d'appel ne sont citées nulle part dans la Loi n° 160 de 1979 portant sur l'organisation judiciaire ; il n'y est que fait référence de façon succincte dans le Code de procédure civile n° 83 de 1969, encore en vigueur⁴¹⁴.

Sept cours d'appel ont été créées en vertu de la Loi n° 160 de 1979, certaines couvrant trois ou quatre gouvernorats, d'autres couvrant les tribunaux d'un seul gouvernorat⁴¹⁵. Il y a aujourd'hui vingt cours d'appel en Irak⁴¹⁶ : une dans chaque gouvernorat de l'Irak, sauf à Bagdad et à Kirkouk⁴¹⁷ où il en existe deux.

⁴⁰⁹ Il convient de noter que dans la Loi sur l'Organisation judiciaire de 1979, parmi les chambres spécialisées figurait la chambre administrative. Cette chambre, comme les tribunaux administratifs, fut supprimée par la Loi n° 16 du 1^{er} janvier 1988 modifiant la Loi n° 160 du 10 décembre 1979. Loi n° 16 est disponible sur le site Internet officiel de la base de données de la législation irakienne : www.iraq-ild.org. Consulté le 19 juin 2012.

⁴¹⁰ Art. 13-2 de la Loi n° 160 de 1979

⁴¹¹ Art. 13-3 de la Loi n° 160 de 1979

⁴¹² Le terme « suffisant » correspond à la traduction littérale du texte de la loi. Notre interprétation de ce terme est qu'il s'agit d'un nombre suffisant pour couvrir les besoins spécifiques de chaque gouvernorat.

⁴¹³ Art. 16-1 de la Loi n° 160 de 1979

⁴¹⁴ Art. 193 du Code de procédure civile n° 83 de 1969. Disponible sur le site Internet officiel de la base de données de la législation irakienne : www.iraq-ild.org. Consulté le 17 novembre 2012.

⁴¹⁵ Art. 16-2 de la Loi n° 160 de 1979

⁴¹⁶ Ces cours d'appel, en dehors de celles de la région du Kurdistan, sont : la Cour d'appel de Bagdad-Al-Rassafa, la Cour d'appel de Bagdad-Al-Karakh, la Cour d'appel de Bassora, la Cour d'appel de Ninawa, la Cour d'appel de Babil, la Cour d'appel de Dhi-Qar, la Cour d'appel de Kirkouk, la Cour d'appel de Wasit, la Cour d'appel de Diyala, la Cour d'appel de Salahddin, la Cour d'appel d'Al-Najaf, la Cour d'appel d'Al-Anbar, la Cour d'appel de Mayssan, la Cour d'appel d'Al-Muthanna, la Cour

Il convient de noter que, parmi les sept cours d'appel initialement établies par la Loi n° 160 de 1979 figurait déjà une Cour d'appel pour le Kurdistan, qui couvrait à sa création les gouvernorats aujourd'hui rassemblés dans la région autonome du Kurdistan⁴¹⁸. Cependant, le texte de loi concerné est suspendu depuis 1992, à la suite du retrait du gouvernement irakien et de son pouvoir judiciaire hors de la région kurde. Nous étudierons le système judiciaire du Kurdistan dans la deuxième partie de cette thèse.

2.1.3.2.3. Les tribunaux de première instance

Les juridictions du premier degré se composent de tribunaux civils, pénaux, et du travail. La Loi n° 160 de 1979 prévoyait également des tribunaux administratifs, mais ils furent supprimés, de même que la Chambre administrative de la Cour de cassation citée plus haut, par l'amendement de 1988⁴¹⁹. Il n'existe donc plus de tribunaux administratifs aujourd'hui en Irak, et les affaires d'ordre administratif sont renvoyées aux tribunaux d'instance⁴²⁰.

2.1.3.2.3.1. Les juridictions civiles

Les juridictions civiles se composent de deux types de tribunaux, qui sont :

2.1.3.2.3.1.1. Les tribunaux d'instance

Les tribunaux d'instance constituent la porte d'entrée du système judiciaire irakien pour toutes les affaires civiles. Ils sont répartis sur l'ensemble du territoire par secteur administratif. La Loi n° 160 de 1979, autorise la création d'un ou plusieurs tribunaux civils d'instance dans les chefs-lieux des gouvernorats ou des communes. Selon les dispositions de cette loi, le Conseil supérieur de la magistrature⁴²¹ peut également, par communiqué, mettre en place des tribunaux d'instance pour les municipalités. De plus, la compétence territoriale d'un tribunal peut être élargie pour

d'appel de Karbala et la Cour d'appel d'Al-Qadissyah. Cité par AL-MAHMOUD M, *La justice en Irak, une étude analytique de la législation judiciaire en Irak*, 3^{ème} Éd, Bagdad, 2011, disponible sur : <http://www.iraqia.iq/iraq.pdf> p. 74.

⁴¹⁷ Les deux cours d'appel de Kirkouk dépendent, l'une de Bagdad et l'autre du gouvernement du Kurdistan, qui se disputent ce gouvernorat depuis 1970. Cette double juridiction sera amenée à changer si le gouvernorat de Kirkouk est intégré à la région du Kurdistan. Nous évoquerons cela dans la deuxième partie de cette thèse.

⁴¹⁸ Art. 16 de la Loi n° 160 de 1979

⁴¹⁹ Art. 24 de la Loi n° 16 de 1988

⁴²⁰ Motifs de la Loi n° 16 de 1988

⁴²¹ Cette prérogative, ainsi qu'un certain nombre d'autres prérogatives auxquelles il sera fait référence dans les paragraphes qui suivent, avaient été attribuées par la Loi n° 160 de 1979 au ministère de la Justice et ont, en 2003, été réattribuées au Conseil supérieur de la magistrature.

inclure plus d'une commune ou municipalité⁴²². Par ailleurs, sur proposition du président de la Cour d'appel, le Conseil supérieur de la magistrature peut constituer des tribunaux d'instance spécifiques afin de traiter un ou plusieurs types d'affaires⁴²³.

2.1.3.2.3.1.2. Les tribunaux du statut personnel

Intervenant également en première instance, les tribunaux du statut personnel jugent les affaires relatives au droit de la famille en se fondant sur la charia. La loi prévoit un tribunal du statut personnel sur chaque territoire où existe un tribunal d'instance. En outre, le Conseil supérieur de la magistrature peut, sur proposition du président de la Cour d'appel, constituer un tribunal du statut personnel pour statuer sur un ou plusieurs types d'affaires. Le tribunal se compose d'un seul juge. C'est un juge d'un tribunal de premier degré, parmi ceux d'appartenance musulmane, qui occupe la fonction de juge du tribunal du statut personnel dans le cas où ce tribunal n'a pas un juge désigné⁴²⁴.

2.1.3.2.3.2. Les juridictions pénales

En vertu de la Loi n° 160 de 1979 portant sur l'organisation judiciaire, les juridictions pénales comprennent les cours d'assises, les tribunaux correctionnels, les tribunaux pour mineurs et les tribunaux d'instruction.

2.1.3.2.3.2.1. Les cours d'assises

Les cours d'assises sont compétentes pour juger les affaires criminelles définies par Loi n° 160 de 1979, qui prévoit une Cour d'assises dans chaque gouvernorat, siégeant dans le chef-lieu de ce dernier. Un même gouvernorat peut avoir plusieurs cours d'assises ; c'est alors le Conseil supérieur de la magistrature qui constitue les cours supplémentaires et en précise les compétences concernant les affaires à traiter, les compétences territoriales, et le lieu où elles doivent siéger. Il se peut en outre que, pour certaines affaires, et sur proposition de leur président, les cours d'assises siègent en dehors des chefs-lieux⁴²⁵.

2.1.3.2.3.2.2. Les tribunaux correctionnels

Conformément à la Loi n° 160 de 1979 portant sur l'organisation judiciaire, un ou plusieurs tribunaux correctionnels sont constitués sur les territoires où se trouve un

⁴²² Art. 21 de la Loi n° 160 de 1979

⁴²³ Art. 22 de la Loi n° 160 de 1979

⁴²⁴ Art. 26, 27, 28 de la Loi n° 160 de 1979

⁴²⁵ Art. 29 de la Loi n° 160 de 1979

tribunal de première instance. Ces tribunaux sont compétents pour juger les affaires pénales définies par les dispositions de la Loi⁴²⁶. Le Conseil supérieur de la magistrature peut constituer un tribunal correctionnel pour juger une ou plusieurs affaires cela se fait sous la proposition du président de la Cour d'appel⁴²⁷.

2.1.3.2.3.2.3. *La juridiction pour mineurs*

Selon la législation irakienne, est considérée comme mineure toute personne ayant 9 ans révolus mais n'ayant pas encore atteint l'âge de 18 ans⁴²⁸. Aux yeux de la loi, les personnes n'ayant pas encore 9 ans révolus sont considérées comme des enfants et non comme des mineurs responsables devant la Justice. La juridiction pénale pour mineurs se compose de :

2.1.3.2.3.2.3.1. *Les tribunaux d'instruction pour mineurs*

Egalement régis par la Loi n° 160 de 1979 portant sur l'organisation judiciaire, les tribunaux d'instruction pour mineurs sont chacun composés d'un seul juge. Leurs décisions peuvent faire l'objet d'un recours devant un tribunal pour mineurs⁴²⁹.

2.1.3.2.3.2.3.2. *Les tribunaux pour mineurs*

En leur qualité de cours pénales spéciales pour les mineurs, ces tribunaux sont chargés de juger les mineurs faisant l'objet d'une accusation pénale. S'il s'agit d'un crime, les tribunaux pour mineurs siègent avec un juge et des membres spécialisés dans les affaires de mineurs ; s'il s'agit d'un délit ou d'une infraction, ils siègent avec un seul juge⁴³⁰.

2.1.3.2.3.2.4. *Les tribunaux d'instruction*

Les tribunaux d'instruction sont constitués dans chacun des lieux où existe un tribunal de première instance. Un seul juge d'instruction mène les enquêtes sur toutes les infractions commises, indépendamment de leur gravité. Le Conseil Supérieur de la Magistrature peut, sur proposition du président de la Cour d'appel, constituer un

⁴²⁶ Art. 31-1 de la Loi n° 160 1979

⁴²⁷ Art. 32 de la Loi n° 160 1979

⁴²⁸ Art. 47-1 de la loi n° 76 de 1983 sur la protection des mineurs.

⁴²⁹ Art. 33 de la Loi n° 160 de 1979

⁴³⁰ AL-MAHMOUD, M., *La justice en Irak, une étude analytique de la législation judiciaire en Irak*, op. cit., p. 72 .

tribunal d'instruction ou assigner à un tribunal d'instruction un ou plusieurs types d'infractions à instruire⁴³¹.

2.1.3.2.3.3. *Tribunaux du travail*

En vertu de l'article 34 de la Loi n° 160 de 1979 portant sur l'organisation judiciaire, les tribunaux du travail se composent des tribunaux dans les gouvernorats et du Haut tribunal du travail qui statue sur les affaires qui sont de sa compétence conformément aux dispositions de la loi.

2.1.3.2.3.4. *Un tribunal d'exception : la Cour pénale centrale irakienne*

Depuis 2003, le dispositif judiciaire de l'Irak est complété par la Cour pénale centrale irakienne, créée par l'Autorité Provisoire de la Coalition par l'Ordonnance n° 13 de 2003. Siégeant à Bagdad, cette cour est compétente pour juger, sur l'ensemble du territoire, les crimes graves tels que les menaces contre les institutions de l'État ou leurs missions, les violences motivées par l'intolérance ethnique ou religieuse, le trafic d'armes et de stupéfiants, la contrebande, etc⁴³². La Cour pénale centrale irakienne est elle-même composée de deux cours: une cour d'instruction, et une cour d'assises, qui fonctionne selon les mêmes modalités que les cours d'assises ordinaires. Ses jugements peuvent faire l'objet d'un pourvoi en cassation⁴³³.

La Cour pénale centrale irakienne a eu l'occasion d'exercer ses compétences dans le cadre d'affaires de terrorisme. Ainsi, le 4 novembre 2012, elle a condamné par contumace à la peine de mort le vice-président irakien actuel Tareq Al-Hachemi et son directeur de cabinet à la suite de l'implication de ces derniers dans une série d'actes terroristes perpétrés en Irak contre la communauté chiite⁴³⁴.

2.1.3.3. *La Cour suprême fédérale*

Au sommet de la double structure judiciaire fédérale et régionale, la Cour suprême a pour mission de maintenir l'équilibre entre les autorités centrales et les autorités régionales et la pérennité même du système fédéral nouvellement institué, en interprétant la Constitution, en contrôlant la constitutionnalité des lois, et en arbitrant

⁴³¹ Art. 35 de la Loi n° 160 de 1979

⁴³² Ordonnance n° 13 du 11 juillet 2003, publiée dans le journal officiel *Al-Waqai al-Iraqiya* n° 3978 du 17 août 2003.

⁴³³ Art. 21, *Ibid.*

⁴³⁴ Information disponible sur le site Internet officiel du pouvoir judiciaire irakien www.iraqja.iq/view.1677/, consulté le 18 novembre 2012.

les conflits entre les différentes entités du système fédéral. La Cour suprême apparaît ainsi comme un élément essentiel du fédéralisme et se place au centre même du pouvoir dans le nouvel Irak.

La Constitution réitère à travers la Cour suprême le principe d'indépendance de la justice : « *La Cour suprême fédérale est une instance judiciaire indépendante administrativement et financièrement* »⁴³⁵. Cette indépendance est encore renforcée par le principe de suprématie de cette Cour, dont les décisions sont « *définitives et contraignantes pour toutes les autorités* »⁴³⁶.

Dans les deux points suivants, nous allons examiner la composition de la Cour suprême puis en étudier les compétences. La Loi n° 30 de 2005 étant toujours en vigueur pour toutes les questions sur lesquelles elle ne contredit pas la Constitution, la Cour suprême fédérale créée par cette loi s'inscrit toujours largement dans les dispositions de cette dernière, déjà vues au premier titre de cette partie. Nous nous concentrerons donc surtout sur les nouveautés apportées par la Constitution de 2005 et les points sur lesquelles cette dernière se distingue de la LAT et de la Loi n° 30.

2.1.3.3.1. La composition de la Cour suprême fédérale

Aux termes de l'article 92-2 de la Constitution irakienne:

« La Cour suprême fédérale se compose d'un certain nombre de magistrats, experts en matière de jurisprudence islamique et jurisconsultes. Leur nombre, les modalités de leur désignation, et le fonctionnement de la Cour seront définis par une loi devant être adoptée par la Chambre des représentants à la majorité des deux-tiers. »

Notons le renvoi de la loi relative à la composition de la Cour suprême à la seule Chambre des représentants, dans un système législatif théoriquement bicaméral prévu ainsi par la Constitution pour garantir l'équilibre du nouveau système fédéral, avec une juste représentation à la fois de la population et des différentes entités fédérées. Le renvoi à une seule de ces deux chambres d'une loi au rôle déterminant dans ce que sera la composition de la Cour suprême prive d'emblée cet organe judiciaire essentiel de cette garantie d'équilibre⁴³⁷.

⁴³⁵ Art. 92-1 de la Constitution irakienne de 2005

⁴³⁶ Art. 94 de la Constitution irakienne de 2005

⁴³⁷ Rappelons qu'à l'heure actuelle, la Chambre de la fédération n'a toujours pas été mise en place ; il s'agit donc là d'une considération théorique.

L'article 92 de la Constitution, qui définit les membres de la Cour suprême fédérale et renvoie à une loi fédérale leur nombre et les modalités de leur désignation, comporte plusieurs points qui méritent analyse.

2.1.3.3.1.1. Le nombre des membres de la Cour suprême fédérale

La Constitution de 2005 confie à une loi ultérieure la tâche de déterminer le nombre de membres composant la cour, ainsi que les quotas et proportions de magistrats, spécialistes du droit musulman et juristes. Or, il s'agit d'une question très sensible dans un système juridique quel qu'il soit, et en Irak en particulier compte tenu de la diversité des confessions et courants au sein de la société que doit servir le système judiciaire. Cette question risque donc de susciter parmi les membres de la Chambre des représentants des débats houleux qui pourraient compromettre l'adoption d'une loi.

C'est pourquoi nous considérons qu'il eût été largement préférable que cette question soit tranchée par la Constitution, à l'instar d'autres systèmes fédéraux dans le monde. Pour le moins, la Constitution aurait pu déterminer un quota pour les magistrats professionnels d'une part, et pour les spécialistes du droit musulman et les juristes d'autre part.

Ce manquement nous apparaît d'autant plus dommageable que la nouvelle loi en question n'a toujours pas vu le jour, ce qui place la Cour suprême actuelle dans une situation de non-conformité avec la Constitution. La loi en vigueur est la Loi n° 30 de 2005, qui fixe à neuf le nombre de membres de cette Cour. Cette loi avait été promulguée, comme son texte lui-même l'indique⁴³⁸, par le Conseil des ministres, c'est-à-dire par un organe exécutif en vertu des pouvoirs législatifs qui lui étaient conférés pendant la phase de transition, et n'a donc pas été adoptée par un parlement démocratiquement élu. Afin d'harmoniser le système judiciaire irakien avec les principes démocratiques de la nouvelle Constitution, nous estimons donc qu'il est urgent de voter une nouvelle loi selon les dispositions de cette dernière.

2.1.3.3.1.2. Nomination des membres de la Cour suprême fédérale

La Constitution irakienne n'apporte aucune précision concernant les modalités de nomination des membres de la Cour suprême fédérale, qu'elle renvoie à une loi

⁴³⁸ La Loi n° 30 de 2005 est signée par Iyad Allawi, Premier ministre de juin 2004 à avril 2005.

ultérieure. Elle ne confie ce rôle ni au président de la République ou au Conseil de la présidence, ni à d'autres instances du pouvoir exécutif, ni aux pouvoirs judiciaire ou législatif.

Nous considérons que la Constitution aurait dû attribuer la compétence de la désignation des candidats au pouvoir judiciaire, en particulier au Conseil supérieur de la magistrature, afin d'éliminer toute influence politique indue en faveur de candidats moins aptes à exercer des fonctions aussi importantes pour le pays. À titre de formalité, et sans que cela laisse au pouvoir exécutif la possibilité de rejeter les candidats ainsi désignés, il aurait alors pu revenir au président de la République de promulguer un décret présidentiel approuvant ces nominations⁴³⁹. Enfin, la nomination des magistrats et autres membres de la Cour suprême fédérale devrait être approuvée par le Conseil de la fédération, comme c'est le cas pour la nomination des juges de la Cour suprême américaine, approuvée par le Sénat. Ceci serait un moyen de garantir la participation des gouvernements des régions aux décisions fédérales importantes et de favoriser l'équilibre entre les intérêts de toutes les composantes du système fédéral afin de préserver, sans en dévier, les fondements et principes de ce régime⁴⁴⁰.

2.1.3.3.1.3. La durée du mandat des membres de la Cour suprême fédérale

La durée du mandat à la Cour suprême fédérale n'est pas précisée dans la Constitution. La Loi en vigueur prévoit que le président et les membres de la Cour peuvent poursuivre leurs fonctions sans limite d'âge sauf s'ils désirent se retirer⁴⁴¹. Là encore, il apparaît extrêmement dommageable pour le bon fonctionnement de cet organe judiciaire qu'une disposition aussi fondamentale n'ait pas été revue à la lumière des nouvelles directions constitutionnelles.

L'une des premières dispositions nécessaires serait pour le moins de déterminer une limite d'âge ou une durée fixes afin d'éviter l'écueil d'un mandat à vie qui risque de voir s'installer à la Cour suprême des juges trop âgés, et d'entraver un renouvellement sain pour toute institution.

⁴³⁹ Au Canada, la Cour suprême se compose de neuf juges, désignés par le gouverneur général, sur la recommandation du Premier ministre à partir d'une courte liste de candidats dont la compétence est reconnue par tous.

⁴⁴⁰ ZIBARI, *op. cit.* p.155

⁴⁴¹ Art. 6-3 de la Loi n° 30 de 2005

Nous estimons qu'il serait intéressant, dans ce contexte, de mentionner le modèle canadien, qui éclaire l'approche irakienne dans la mesure où, par son histoire, sa culture, sa spécificité linguistique et ses relations avec le gouvernement central, le Québec présente une forme d'analogie avec le Kurdistan. Les juges provenant du Québec sont nommés sans consultation par le gouvernement central ; aucune disposition spécifique n'assure la défense du droit civil et la protection de la langue française par des juges formés très majoritairement dans un régime de *Common Law*⁴⁴⁴. Selon des juristes spécialistes de la question⁴⁴⁵, ce modèle canadien ne protège pas les intérêts du Québec.

2.1.3.3.1.5. *Les membres spécialistes du droit musulman et les jurisconsultes*

En procédant à l'analyse de l'article 92, on constate que le législateur accorde aux spécialistes du droit musulman un statut de membres à part entière leur permettant de prendre part à toutes les décisions de la Cour. Cela nous pousse à considérer que le législateur voulait garantir la conformité des jugements de la Cour suprême avec les préceptes de l'islam, préconisée par la Constitution⁴⁴⁶. Si les législateurs avaient voulu accorder aux spécialistes du droit musulman uniquement le statut de conseiller, ils l'auraient prévu expressément, par une disposition du type: « la Cour suprême fédérale se compose d'un nombre de magistrats et de juristes ainsi que de certains conseillers spécialistes du droit musulman. »

À la lumière de l'ambiguïté, sinon de la contradiction contenue dans l'article 2 de la Constitution, qui stipule d'abord : « *Il est interdit de promulguer toute loi contrevenant aux principes de base de l'islam* »⁴⁴⁷, puis, un peu plus loin : « *Il est interdit de promulguer toute loi contraire aux principes de la démocratie* »⁴⁴⁸ nous estimons que les défenseurs⁴⁴⁹ de l'intégration à la Cour Suprême fédérale des spécialistes du droit musulman ont vraisemblablement souhaité garantir le premier de

⁴⁴⁴ Entretien avec André Poupart, Professeur honoraire, Faculté de droit, Université de Montréal, Canada ; le 8 juin 2012.

⁴⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁴⁶ Art. 2-1-a de la Constitution irakienne de 2005

⁴⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁴⁸ Art. 2-1-b.

⁴⁴⁹ Les partis et blocs politiques ayant souhaité l'intégration de spécialistes du droit musulman à la Cour suprême fédérale sont bien entendu de tendance islamique. Ayant obtenu la majorité au sein du Comité de rédaction de la Constitution, ils disposent d'un rôle influent dans la vie politique et constitutionnelle du nouvel Irak.

ces deux principes et éviter ainsi de laisser la porte ouverte à une interprétations des principes de la démocratie qui n'irait pas dans le sens de leurs intérêts⁴⁵⁰.

Cependant, outre le fait que la Constitution ne donne aucune précision sur la proportion de spécialistes du droit musulman et de juristes par rapport aux magistrats professionnels, elle ne précise rien non plus sur le rôle et les critères de sélection de ces membres. Quel doit être leur rôle par rapport aux magistrats ? Quelles doivent être les modalités de leur présence et de leur participation aux votes concernant les décisions de la Cour ? Qui les désigne ? Quelles doivent être leurs qualifications – formation, diplôme, ancienneté, expérience, recherches, publications ? Doivent-ils être avocats et membres du barreau ? Le texte de l'article 92 a donc une portée générale car imprécise, ce qui peut être considéré comme une lacune dans un texte constitutionnel dont on attend qu'il précise toutes les questions importantes⁴⁵¹.

Pour aller plus loin dans cette direction, et compte tenu de la réalité confessionnelle de l'Irak d'aujourd'hui, il aurait été très important de déterminer la répartition de différentes appartenances ethniques et courants religieux parmi les spécialistes de droit musulman et les juristes. Quel quota devrait être réservé aux confessions chiite et sunnite⁴⁵² ? Quel quota devrait être réservé aux kurdes par rapport aux arabes⁴⁵³ ? Par ailleurs, n'aurait-il pas fallu ajouter d'anciens députés pour mieux contrôler les travaux de la Chambre des représentants⁴⁵⁴ ?

À ce jour, toutes ces interrogations sont sans réponse. Elles feront sans doute l'objet de longs débats et négociations. Dans un nouvel Irak où la tendance est souvent au compromis temporaire, espérons que les intérêts généraux du pays et des Irakiens

⁴⁵⁰ Al-MOUSSAWI, S., « La Création de la Cour suprême fédérale en Irak, Entre Constitution et Loi. Lecture analytique et critique ». Disponible en arabe sur le site Internet <http://www.f-law.net/law/showthread.php/22081->, consulté le 12 juillet 2011.

⁴⁵¹ Il convient de signaler que la Loi n° 30 de 2005 sur la Cour suprême fédérale stipule dans son article 3 que le Conseil supérieur de la magistrature désigne le président et les membres de la Cour suprême fédérale en concertation avec les Conseil régionaux de la magistrature, et soumet ces candidatures au Conseil de la présidence pour décider de leur nomination.

⁴⁵² Bien entendu, la réponse à cette question serait largement conditionnée par la réalité confessionnelle de l'Irak et la propension des chiïtes à accepter un quota égal à celui des sunnites, alors qu'ils sont majoritaires.

⁴⁵³ Lors d'un entretien à Erbil le 7 avril 2009, Mohammad-Omar Mawloud, président du Conseil consultatif de la région du Kurdistan, nous a déclaré que la composition de la Cour suprême fédérale incluait trois membres de la région du Kurdistan, un turcoman et un chrétien.

⁴⁵⁴ Entretien avec Jacqueline de Guillenchmidt, membre du Conseil constitutionnel français, le 22 janvier 2013 à Paris.

l'emportent sur les différents clivages pour parvenir à un règlement définitif de la question la composition de la Cour suprême fédérale.

2.1.3.3.2. Les compétences de la Cour suprême fédérale et leur champ d'application

L'article 93 de la Constitution dispose:

- « La Cour suprême fédérale est compétente dans les domaines suivants :*
- 1- Contrôler la constitutionnalité des lois et des règlements en vigueur ;*
 - 2- Interpréter le texte de la Constitution ;*
 - 3- Statuer sur les litiges nés de l'application des lois fédérales, décisions, règlements, directives et procédures émanant de l'autorité fédérale. La loi garantit le droit du Conseil des ministres, des individus concernés, et d'autres, de faire directement un recours auprès de la Cour ;*
 - 4- Statuer sur les conflits survenant entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des régions, les gouvernorats, les municipalités et les administrations locales ;*
 - 5- Statuer sur les conflits survenant entre les gouvernements des régions ou⁴⁵⁵ les gouvernorats ;*
 - 6- Statuer sur les accusations émises à l'encontre du président de la République, du Premier ministre et des ministres. (Cette procédure) sera régie par la loi ;*
 - 7- Ratifier les résultats finaux des élections législatives ;*
 - 8-*
 - a- Statuer sur les conflits de compétence juridictionnelle entre la justice fédérale et les institutions judiciaires des régions et des gouvernorats non organisés en région;*
 - b- Statuer sur les conflits de compétence juridictionnelle entre les institutions judiciaires des régions ou⁴⁵⁶ des gouvernorats non organisés en région.»*

Notons que la Cour suprême peut être saisie d'une affaire qui s'inscrit dans le cadre de plusieurs de ses compétences. Par exemple un conflit opposant plusieurs niveaux de gouvernement ou de juridictions de l'État fédéral donne forcément lieu à un contrôle de la constitutionnalité des lois ou à une interprétation de ces lois⁴⁵⁷.

⁴⁵⁵ L'ambiguïté de cette formulation se trouve dans le texte d'origine.

⁴⁵⁶ *Idem.*

⁴⁵⁷ Art. 93-1 et 2 de la Constitution irakienne de 2005

Nous allons maintenant procéder à une analyse détaillée de chacune des compétences énumérées dans cet article - en dehors des quelques-unes (alinéas 6 et 7) qui n'appellent aucune explication et ne se rapportent pas à la question du fédéralisme en Irak. Dans le cadre de cette analyse, nous aborderons l'intérêt que ces compétences présentent ou les problématiques qu'elles suscitent, et nous mettrons notamment l'accent sur le contrôle de la constitutionnalité des lois et des règlements en vigueur et sur l'interprétation des textes constitutionnels.

2.1.3.3.2.1. Contrôler la constitutionnalité des lois et des règlements en vigueur

La question du champ d'action de la Cour suprême dans le système fédéral irakien est d'autant plus importante que l'article 93 ne dit pas expressément si ce contrôle s'étend aux lois des régions ou s'il est limité aux lois fédérales.

Si l'on se réfère aux dispositions de l'article 13, il apparaît que le contrôle de la Cour suprême s'exerce à ces deux niveaux. En effet, aux termes de cet article :

« Article 13 :

- 1. La présente Constitution est la loi suprême en Irak et elle est contraignante sur tout le territoire irakien, sans exception.*
- 2. Il est interdit d'édicter une loi contradictoire avec la présente Constitution. Tout texte figurant dans la Constitution des régions et tout autre texte de loi qui contredit la Constitution est considéré nul. »*

Toutefois, cette compétence large de la Cour peut parfois être limitée, notamment en ce qui concerne les lois des régions qui doivent être cohérentes avec leurs constitutions, qui à leur tour doivent être cohérentes avec la Constitution fédérale⁴⁵⁸. Dans ce cas, le contrôle constitutionnel sur les lois des régions s'exerce au niveau de l'appareil judiciaire régional indépendamment de l'appareil judiciaire fédéral. Cependant, la Cour constitutionnelle du Kurdistan d'Irak prévue dans le projet de Constitution du Kurdistan de 2009⁴⁵⁹ n'a toujours pas été créée. Jusqu'à sa création, nous considérons que ce peuvent être la Cour de cassation du Kurdistan, ou le Conseil consultatif de la région du Kurdistan⁴⁶⁰ qui, le cas échéant, contrôlent la

⁴⁵⁸ Art. 13 de la Constitution irakienne de 2005

⁴⁵⁹ Art. 91 du projet de Constitution de la région du Kurdistan d'Irak de 2009.

⁴⁶⁰ Le Conseil consultatif de la région du Kurdistan d'Irak fut créé en 2008 par la Loi n° 14 de 2008, publiée dans le journal officiel *Waqai Kurdistan* n° 93 du 13 novembre 2008.

constitutionnalité des lois de la région⁴⁶¹. Ce cas d'espèce s'est déjà présenté dans une affaire opposant le ministre de la Justice du Kurdistan à un citoyen de la région. En effet, ce dernier a saisi la Cour suprême fédérale pour contester la constitutionnalité de la décision orale lui ayant été communiquée par téléphone par un directeur général du ministère de la Justice. La décision portait sur la suspension des procédures exécutives dans le cadre de l'application d'un jugement⁴⁶². La Cour suprême fédérale décida qu'elle n'était pas compétente dans cette affaire et qu'il appartenait à la Cour administrative de la région du Kurdistan de statuer sur le recours concernant cette décision⁴⁶³.

Concernant l'ouverture de la procédure de contrôle constitutionnel, la Constitution ne précise pas qui est habilité à la déclencher. Toutefois, la Loi n° 30 sur la Cour fédérale dispose que cette procédure se fera « à la suite de la demande d'un tribunal, d'un organisme officiel ou de quiconque estime y avoir intérêt »⁴⁶⁴.

2.1.3.3.2.2. Interpréter le texte de la Constitution

Cette compétence de la Cour suprême est souvent associée à la première : en effet, le contrôle de la constitutionnalité d'une loi implique en lui-même l'interprétation de cette loi, dans la mesure où la Cour est généralement amenée à interpréter un texte avant de pouvoir confirmer ou infirmer sa constitutionnalité.

L'interprétation des textes constitutionnels est une compétence introduite par la Constitution, puisqu'elle n'est citée ni dans la LAT, ni dans la loi n° 30 de 2005⁴⁶⁵. Certains juges et juristes⁴⁶⁶ considèrent que cette compétence n'a pas été attribuée à la Cour par ces deux textes puisque tous deux ont été publiés durant la période transitoire où n'existait pas de Constitution. Nous n'adhérons pas à cette interprétation car même en l'absence de constitution au sens formel du terme, il existait des textes

⁴⁶¹ L'article 117 du projet de Constitution du Kurdistan d'Irak de 2009 prévoit que c'est la Cour de cassation qui prendra en charge cette mission en attendant la création de la Cour constitutionnelle du Kurdistan.

⁴⁶² Dossier exécutif n° 95/c/2003.

⁴⁶³ Le texte de cette décision est disponible sous la référence 58/fédérale/2011 sur le site officiel de la Cour suprême fédérale hébergé sous le portail officiel du pouvoir judiciaire irakien <http://www.iraqia.iq>, consulté le 5 mars 2012.

⁴⁶⁴ Art. 4-2 de la Loi n° 30 de 2005

⁴⁶⁵ Règlement intérieur de la Cour suprême fédérale n° 1 de 2005, publié dans le journal officiel *Al-Waqai al-Iraqiya*, n° 3997 du 2 mai 2005.

⁴⁶⁶ Tous les juges et juristes de la région du Kurdistan d'Irak rencontrés dans le cadre des recherches pour la présente thèse et interrogés sur cette question partageaient cet avis.

fondamentaux d'organisation de l'État ; rappelons en l'occurrence que la LAT avait valeur de constitution provisoire.

Il appartiendra à la future loi sur la Cour suprême fédérale prévue par la Constitution de définir les conditions et les procédures d'interprétation des textes de cette dernière, et de déterminer les instances habilitées à en demander l'interprétation.

La Cour fédérale a déjà eu l'occasion d'exercer sa compétence d'interprétation des lois, par exemple lorsqu'elle a été saisie par le Premier ministre irakien Nouri Al-Maliki, dans l'affaire n° (M .R.N.) du 21 mars 2010, afin d'interpréter l'expression « le bloc parlementaire le plus nombreux » citée à l'article 76 de la Constitution⁴⁶⁷. Il s'agissait de déterminer si cette expression faisait référence au bloc ayant gagné le plus de sièges lors des élections ou au bloc le plus nombreux au Parlement à la suite des élections, éventuellement formé à partir de plusieurs listes. La Cour suprême fédérale valida cette deuxième interprétation.

Dans une autre affaire en date du 30 janvier 2010, la commission juridique de la Chambre des représentants a demandé à la Cour d'interpréter le paragraphe 5-b de l'article 61 de la Constitution, selon lequel l'approbation de la nomination des ambassadeurs et des hauts fonctionnaires sur proposition du Conseil des ministres fait partie des compétences de la Chambre des représentants. Il s'agissait de déterminer si ce paragraphe devait s'appliquer aux juges assistantes et assistants chanceliers qui allaient être promus chanceliers au Conseil consultatif de l'État⁴⁶⁸.

⁴⁶⁷ Lors des élections législatives irakiennes de 2010, la liste de l'État de droit, sous la présidence du Premier Ministre actuel Nouri Al-Maliki, obtint 89 sièges alors que la liste Al-Iraqiya arriva en tête des élections avec 91 sièges, Cela donnait à penser que c'est cette dernière liste qui allait former le prochain gouvernement irakien. Mais après avoir pu, à la suite des élections, former une coalition avec d'autres listes et obtenir ainsi un nombre cumulé de sièges plus important que celui d'Al-Iraqiya, la liste de l'État de droit revendiqua le droit de former le nouveau gouvernement. Nouri Al-Maliki adressa alors à la Cour fédérale une demande portant sur l'interprétation du paragraphe 1 de l'article 76 qui dispose : « *Le président de la République charge le candidat du bloc parlementaire le plus nombreux de former le Conseil des ministres dans les quinze (15) jours suivant la date de l'élection du président de la République* ». La question était de savoir si l'expression « bloc parlementaire le plus nombreux » faisait référence à la liste ayant remporté le plus de scrutins lors des élections ou au bloc le plus nombreux tel que formé au sein de la Chambre des représentants par d'éventuelles alliances. La Cour suprême opta pour cette deuxième interprétation : « *Le bloc parlementaire le plus nombreux signifie soit le bloc qui se forme après les élections par une seule liste électorale, soit le bloc qui se forme de deux listes ou plus parmi les listes ayant participé aux élections sous des appellations et chiffres différents puis ayant formé un bloc et une seule entité au sein de la Chambre des représentants.* » La décision n° 25 de 2010 est disponible sur le site officiel de la Cour suprême fédérale, <http://www.iraqja.iq>, rubrique « *décision* », consulté le 5 mars 2012.

⁴⁶⁸ La décision de la Cour fut la suivante : « La Cour suprême fédérale considère que la demande de la Chambre des représentants susmentionnée, portant sur l'interprétation des dispositions de l'article

Signalons ici que la Cour suprême irakienne refusa d'examiner les demandes d'interprétation de certains textes de loi, sous le prétexte qu'aux termes de la Constitution, elle n'est pas habilitée à interpréter des textes, même de nature constitutionnelle, autres que ceux de la Constitution. À cet égard, on peut citer la demande adressée à la Cour par la présidence de la Chambre des représentants, portant sur la signification du paragraphe 2 de l'article 12 du règlement intérieur de la Chambre des représentants. La Cour rejeta la demande au motif qu'elle n'était pas compétente pour interpréter les articles du règlement intérieur de la Chambre des représentants⁴⁶⁹, précisant que cette compétence relève du Conseil consultatif de l'État en vertu de la loi n° 65 de 1979⁴⁷⁰.

Nous estimons que, outre l'interprétation du texte de la Constitution, les compétences de la Cour suprême devraient recouvrir l'interprétation de l'ensemble des textes à valeur constitutionnelle, afin d'éviter des ambiguïtés ou des marges d'interprétation trop floues de textes législatifs fondamentaux. Les textes constitutionnels ont de manière générale une valeur supérieure à celle des textes de loi et, partant, il ne convient pas de rejeter une demande d'interprétation d'un texte de loi en fonction de son libellé ou de l'instance qui en fait la demande : seuls sa nature et son contenu devraient pouvoir motiver un rejet de ce type⁴⁷¹.

61/5/b de la Constitution de la République d'Irak de 2005, nécessite de faire la distinction entre deux cas :

Le premier cas concerne la nomination de hauts fonctionnaires visés par l'article 61/5/b pour la première fois. Ce cas d'espèce nécessite l'approbation de la Chambre des représentants, y compris la nomination des chanceliers au Conseil consultatif de l'État pour la première fois, et ce conformément aux dispositions de l'article 61/5/b de la Constitution.

Le second cas concerne la promotion d'un juge assistant chancelier en fonction au Conseil consultatif de l'État au grade de chancelier dans ce même Conseil. Promotion ici ne signifie pas la nomination mentionnée dans l'article 61/5/b de la Constitution de la République d'Irak de 2005, mais signifie une promotion professionnelle pour ceux qui en remplissent les conditions. Par conséquent, l'approbation de la Chambre des représentants n'est pas nécessaire, et il convient plutôt de se conformer aux modalités prévues à l'article 23 de la Loi sur le Conseil consultatif de l'État n° 65 de 1979 modifiée. La décision a été prise avec l'accord des membres, en date du 5 mars 2012, conformément aux dispositions de l'article 93/2 et de l'article 94 de la Constitution de la République d'Irak. »

Cette décision est disponible sous la référence 6/fédérale/2012 sur le site Internet officiel de la Cour suprême fédérale, <http://www.iraqja.iq>, rubrique « *décision* », consulté le 5 mars 2012.

⁴⁶⁹ L'avis de la Cour publié le 16/7/2007 est disponible sous la référence 15/fédérale/2007 sur le site Internet officiel de la Cour suprême fédérale, rubrique « *décision* », consulté le 5 mars 2012.

⁴⁷⁰ Art. 6 de la loi sur le Conseil consultatif de l'État n° 65 de 1979

⁴⁷¹ ZIBARI, A., *op. cit.*, p. 217.

2.1.3.3.2.3. Statuer sur les litiges nés de l'application des lois fédérales, décisions, règlements, directives et procédures émanant de l'autorité fédérale

La Cour suprême fédérale statue sur les litiges qui naissent de l'application des lois adoptées par les autorités fédérales, ainsi que des arrêtés, règlements, directives et procédures s'appuyant sur celles-ci, dans les régions et dans les gouvernorats non organisés en région. Le recours ou la demande peuvent être formés par le Conseil des ministres ou par les personnes physiques ou morales concernées. Le droit de faire un recours et de saisir directement la Cour suprême fédérale est garanti par la loi en vertu de la Constitution⁴⁷².

La compétence de la Cour pour statuer sur l'ensemble des conflits et litiges, indépendamment de leur nature, est difficilement compatible avec le système judiciaire spécialisé par branche de droit adopté par la Constitution. Il existe par ailleurs des juridictions spécialisées, relevant des autorités fédérales, qui seraient à même de traiter ces affaires. Nous estimons donc que, afin d'écartier toute ambiguïté ou tout chevauchement d'autorités, il conviendrait de préciser encore cette disposition en rajoutant l'expression « dans la limite des pouvoirs exclusifs du gouvernement fédéral » après « procédures émanant de l'autorité fédérale. »

2.1.3.3.2.4. Statuer sur les conflits entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des régions, les gouvernorats, les municipalités et les administrations locales

La Cour suprême fédérale est compétente pour traiter les conflits entre le gouvernement fédéral et les différentes unités politiques et administratives de l'Irak, que la plainte ou la contestation émane de l'une ou de l'autre des parties. Cependant, dans le cas où le conflit porte sur une question de juridiction dans le cadre des pouvoirs partagés, c'est alors la loi des régions qui prime, conformément à l'article 115 de la Constitution qui stipule qu'en cas de conflit sur les compétences partagées entre le gouvernement fédéral et les régions, c'est la loi des régions qui prime.

La juxtaposition des différents niveaux de gouvernement – gouvernement fédéral et gouvernements des régions – et des différents niveaux d'administration – gouvernorats, municipalités et administrations locales – dans une même disposition n'est pas cohérente. En effet, la relation entre le gouvernement fédéral et les diverses unités administratives n'est pas du tout de même nature que celle qui le lie aux

⁴⁷² Art. 93-3 de la Constitution irakienne de 2005

gouvernements des régions. La première est une relation de subordination – et ce, quel que soit le degré de décentralisation des municipalités et des administrations locales par rapport aux autorités fédérales – alors que l'autonomie des régions fait de la deuxième une relation de partage des pouvoirs. Si l'intégration des gouvernorats à cette disposition peut être considérée comme nécessaire en prévision de leur formation possible en régions, l'intégration des municipalités et administrations locales au même niveau que les gouvernements fédéral et des régions ne répond à aucune logique, ni juridique, ni politique, ni pratique.

De plus, nous remarquons que dans ce texte, le législateur ne qualifie pas les gouvernorats par l'expression « non organisés en région » comme il le fait généralement par ailleurs dans le texte de la Constitution. Il est bien connu que, dans le domaine du droit plus encore que dans tout autre, il peut suffire d'un mot pour changer le sens d'une disposition ou le champ d'application d'une loi. En l'espèce, l'usage du seul terme « gouvernorat » sans précision de statut laisse penser que la Cour suprême est habilitée à statuer sur les conflits entre le gouvernement fédéral et l'un des gouvernorats même s'il est organisé en région – ce qui, à ce jour, pourrait concerner les gouvernorats kurdes. Cela va à l'encontre de l'objectif de la formation des régions et du principe de répartition des pouvoirs dans le système fédéral. Une telle ambiguïté pourrait potentiellement affecter la stabilité politique dans les régions en place et par là-même, la stabilité du dispositif fédéral.

Compte tenu de l'orientation générale de la Constitution, et dans la mesure où le caractère général et indifférencié de la disposition 93-4 serait impossible à appliquer aussi bien sur le principe qu'en pratique, nous considérons qu'il n'était pas dans l'intention du législateur constituant de créer cette ambivalence. Il reste que de telles lacunes constituent des brèches qui ne sont pas admissibles dans des textes constitutionnels, notamment dans un contexte politique instable caractérisé par la défiance entre les différents acteurs politiques en Irak⁴⁷³.

D'après nos recherches, il semble que la Cour suprême n'ait encore jamais eu à statuer sur une affaire relevant de cette compétence. Cela tient peut-être au caractère politique de cette prérogative, car en Irak, dans bien des cas, ce type de conflits se règle dans les coulisses du pouvoir par des négociations et des compromis. La sagesse

⁴⁷³ ZIBARI, *op. cit.*, pp. 242-243.

politique veut en effet que, lorsqu'il s'agit de questions impliquant les autorités gouvernementales, la justice ne soit saisie qu'en dernier recours. C'est sans doute ce qui explique le fait que des questions très sensibles ayant fait et faisant encore l'objet de conflits entre les différents niveaux de gouvernement, telles que l'application de l'article 140 de la Constitution relatif aux territoires en conflit avec à leur tête Kirkouk⁴⁷⁴, n'aient pas été exposées à l'arbitrage de la Cour.

2.1.3.3.2.5. Statuer sur les conflits entre les gouvernements des régions ou les gouvernorats

Soulignons d'emblée l'ambiguïté de la formulation de cet alinéa. Le mot « ou » peut soit signifier qu'il s'agit de statuer d'une part sur les conflits entre gouvernements de régions, d'autre part sur les conflits entre gouvernorats, soit laisser entendre qu'il s'agit de statuer sur les conflits entre ces deux niveaux administratifs. Nous considérons qu'il peut s'agir là soit d'une erreur de frappe - le mot « et » étant très proche du mot « ou » en arabe – soit d'un manque de rigueur dans la rédaction, voulu ou non. En tout état de cause, cette formulation laisse bien la porte ouverte à ces deux interprétations.

La deuxième interprétation nous paraît plus plausible dans la mesure où il ne devrait pas appartenir à la Cour suprême de statuer sur des conflits entre gouvernorats, puisque ce dernier type de conflits relève a priori de la Cour de cassation. De plus, il est inévitable que dans un régime fédéral, il puisse y avoir des conflits entre les régions et les gouvernorats non organisés en région concernant l'interprétation de la Constitution, notamment sur des questions d'intérêts économiques ou de frontières ; cette compétence n'étant par ailleurs pas couverte par une autre disposition dans la Constitution, et s'inscrivant pleinement dans le rôle fédéral de la Cour suprême, il nous semble qu'elle est entendue par cette disposition.

De plus, cet alinéa ne précise pas s'il s'agit de gouvernorats « organisés en région » ou non. Là encore, l'absence de précision de la formulation peut prêter à confusion : ainsi, ce texte laisse entendre que la Cour peut être saisie pour un conflit survenant entre une région et un gouvernorat en faisant partie, ce qui n'a pas lieu d'être puisque d'éventuels désaccords internes seraient d'emblée réglés par la loi de la région. Il est donc vraisemblable que cette dernière interprétation n'était sans doute pas souhaitée par le législateur irakien.

⁴⁷⁴ ZIBARI, *op.cit.*, p. 244.

Là encore, une plus grande précision et une parfaite rigueur sont attendues d'un texte de loi aussi important que la Constitution d'un pays.

2.1.3.3.2.6. Statuer sur les conflits de compétence juridictionnelle entre les juridictions fédérales et les juridictions des régions et gouvernorats non organisés en région

Nous remarquons d'emblée, dans la formulation même de cette disposition, l'amalgame fait entre les régions et les gouvernorats non organisés en région. Dans un contexte de gestion de conflit, une telle approche indistincte est une impasse. En effet, les régions relèvent du pouvoir judiciaire local indépendant de la juridiction fédérale, alors que les gouvernorats, même s'ils jouissent également de larges prérogatives administratives et financières, n'ont pas une juridiction indépendante et relèvent de la juridiction fédérale. Les gouvernorats ne peuvent donc pas revendiquer des compétences appartenant au pouvoir fédéral puisqu'ils appartiennent à la même juridiction. Ne peuvent s'opposer sur une compétence juridictionnelle que les juridictions des régions et les juridictions attachées à l'État fédéral, conformément aux deux niveaux de gouvernement qui caractérisent le système fédéral irakien.

2.1.3.3.2.7 Statuer sur les conflits de compétence juridictionnelle entre les juridictions des régions ou les juridictions des gouvernorats non organisés en région

De même que dans l'alinéa 5 du même article, le terme « ou » dans la formulation de cette compétence crée une ambiguïté. Les deux interprétations possibles suivent le même modèle que dans l'alinéa 5, en s'appliquant spécifiquement aux conflits de compétence juridictionnelle : il peut s'agir soit des conflits entre juridictions des régions d'une part et entre juridictions des gouvernorats d'autre part, soit des conflits entre les unes et les autres.

Compte tenu de la contradiction que contient cette première interprétation, puisque des conflits entre juridictions de gouvernorats n'ont rien à faire avec la Cour suprême fédérale et devraient être réglés par la Cour de cassation, nous considérons là encore que la deuxième interprétation est celle qui est valide. Cependant, cette deuxième interprétation pose elle aussi un problème : tant que les gouvernorats non organisés en région relèvent du pouvoir judiciaire fédéral et n'ont pas une juridiction indépendante, tous les conflits de compétence juridictionnelle survenant entre eux et les régions entrent dans le cadre des conflits entre la justice fédérale et la justice

régionale. Cette compétence étant déjà prévue au paragraphe (a) de ce même alinéa, le paragraphe (b) apparaît donc redondant et inutile.

À la lumière de l'analyse de ces différentes compétences et de leurs modalités d'application, il nous apparaît que l'objectif principal de la création de la Cour suprême est de protéger le système fédéral nouvellement mis en place en Irak. En effet, cette Cour étant compétente pour statuer sur les conflits entre les autorités fédérales et les autorités régionales, ses jugements étant rendus en dernier ressort⁴⁷⁵, et ses décisions étant contraignantes pour tous les pouvoirs⁴⁷⁶, ce dispositif doit permettre d'absorber tout conflit entre les différentes couches de ce système avant qu'il n'affecte la stabilité – à condition, bien entendu, de saisir la Cour plutôt que de recourir aux tractations et compromis auxquels les forces politiques irakiennes ont pris l'habitude de se livrer pour le règlement de tous les problèmes depuis l'installation du nouveau régime.

2.1.3.4. Les autres instances judiciaires indépendantes

Les institutions de supervision et de contrôle jouent un rôle essentiel dans le bon fonctionnement d'une justice indépendante. Le Conseil supérieur de la magistrature et la Commission de supervision judiciaire s'inscrivent l'un et l'autre dans ce rôle. Nous allons en examiner la composition et les compétences avant de nous pencher sur le ministère public, qui, lui, est une incarnation importante de la démocratie au sein du processus judiciaire.

2.1.3.4.1. Le Conseil supérieur de la magistrature

Un Conseil de la magistrature peut, sinon éliminer, du moins limiter les intrusions politiques dans le fonctionnement de la justice. Le Conseil peut également, par ses recommandations pour les nominations de juges, s'assurer de la compétence des candidats et prévenir les candidatures uniquement politiques qui, en donnant lieu à des nominations, perpétueraient la confusion de la justice et de la politique.

Le Conseil de la magistrature irakien, qui existait déjà avant le début de la dictature baassiste sous le nom de Conseil de la justice, et avait été maintenu sous la LAT, voit son rôle renforcé sous la Constitution de 2005, qui en élargit les

⁴⁷⁵ Art. 17 du Règlement intérieur de la Cour suprême fédérale, promulgué en vertu de la Loi n° 1 de 2005. Disponible sur le site officiel de la Cour Suprême www.iraqja.iq.

⁴⁷⁶ Art. 94 de la Constitution irakienne de 2005

compétences tout en réaffirmant son rôle pilier au sein du pouvoir judiciaire fédéral en tant qu'instance chargée de superviser, sur le plan administratif, les affaires des autres institutions judiciaires fédérales.

Toutefois, peu de précisions sont données quant à sa composition et à ses modalités de fonctionnement, qui sont renvoyées à une loi ultérieure⁴⁷⁷ – qui est sans doute, dans l'esprit des constituants, la Loi sur l'organisation du pouvoir judiciaire par ailleurs souvent évoquée par la Constitution. La Loi en question n'ayant toujours pas été adoptée, le Conseil supérieur de la magistrature reste amplement conditionné par les lois antérieures.

Le dernier texte législatif avant la Constitution ayant traité de ce Conseil est la LAT, mais cette loi ayant elle-même souvent fait référence à l'Ordonnance n° 35 de 2003 pour combler ses propres manques de précisions, il reste aujourd'hui à déterminer quelle loi s'applique pour chacun des aspects du Conseil.

2.1.3.4.1.1. La composition du Conseil supérieur de la magistrature sous la Constitution permanente

Certains juristes considèrent que la composition du Conseil supérieur de la magistrature doit rester déterminée par les dispositions de l'Ordonnance n° 35 de 2003 jusqu'à la promulgation de la nouvelle Loi sur l'organisation du pouvoir judiciaire prévue par la Constitution⁴⁷⁸.

Nous ne partageons pas cet avis et estimons que, compte tenu de sa promulgation plus récente et de sa prévalence en tant que Constitution provisoire, c'est la LAT qui devrait servir de référence concernant le Conseil de la magistrature, et les dispositions de l'Ordonnance n° 35 ne devraient être conservées que pour les questions n'ayant pas été prévues dans la LAT. Un autre élément vient conforter notre position: il s'agit de la composition actuelle du Conseil supérieur de la magistrature. En effet, le président du Conseil, le juge Medhat Al-Mahmoud, est également le président de la Cour suprême fédérale⁴⁷⁹, ce qui correspond exactement aux dispositions de l'article 45 de la LAT, alors que l'Ordonnance n° 35 prévoyait que la présidence du Conseil

⁴⁷⁷ Art. 90 de la Constitution irakienne de 2005. : « *Le Conseil supérieur de la magistrature est chargé de la gestion des affaires des instances judiciaires, et la loi organisera les modalités de sa constitution, ses compétences ainsi que les règles son fonctionnement.* » Certaines compétences du Conseil sont par ailleurs précisées dans l'article 91 de la Constitution.

⁴⁷⁸ ZIBARI, A., *op.cit.*, p. 167.

⁴⁷⁹ Information vérifiée par des recherches effectuées sur le site de la Cour suprême fédérale et le site du Conseil supérieur de la magistrature.

supérieur de la magistrature revenait au président de la Cour de cassation. En tout état de cause, il apparaît clairement que le manque de précision de la Constitution sur ces sujets peut générer différentes interprétations et, en cela, être source de conflits.

Rappelons que le Conseil de la magistrature selon la LAT est composé du président de la Cour suprême fédérale, des vice-présidents de la Cour de cassation fédérale, des présidents des cours d'appel fédérales, ainsi que du président et des vice-présidents de chaque Cour régionale de cassation. Nous remarquons que le Conseil de la magistrature est donc entièrement composé de juges qui, en tant que corps professionnel, peuvent, comme tout organisme similaire, avoir des tendances corporatistes. Pour limiter ces risques, faut-il prévoir la participation de représentants du Barreau ou d'autres corps professionnels pour donner au Conseil une crédibilité qui rejaillira sur l'indépendance et la qualité de la justice ?

2.1.3.4.1.2. Les compétences du Conseil supérieur de la magistrature sous la Constitution permanente

Si l'article 90 de la Constitution renvoie la définition des compétences du Conseil supérieur de la magistrature à la loi, l'article 91 en cite toutefois certaines. Les compétences nouvellement attribuées par la Constitution élargissent le rôle du Conseil supérieur de la magistrature par rapport à celui qui lui était attribué sous l'Ordonnance n° 35 et la LAT.

- Le Conseil supérieur de la magistrature est chargé de la gestion des affaires administratives⁴⁸⁰ et de la supervision de toutes les institutions de la justice fédérale ;
- Le Conseil supérieur de la magistrature désigne les candidats aux postes de président et de membres de la Cour de cassation fédérale, de président du ministère public, et de président de la Commission de supervision judiciaire ; il soumet ces candidatures à la Chambre des représentants pour approbation. Avant la Constitution de 2005, les candidats à ces postes étaient nommés par le ministère de la Justice ;

⁴⁸⁰ Le terme « administratives » ne figure pas dans la version originale en arabe mais nous paraît sous-entendu en raison du contexte et de la nature du Conseil de la magistrature.

- Le Conseil supérieur de la magistrature propose le budget annuel du pouvoir judiciaire fédéral et le soumet à la Chambre des représentants pour approbation. C'est donc maintenant le pouvoir judiciaire lui-même qui propose son budget annuel par le biais de l'une de ses instances, et non le pouvoir exécutif représenté par le Conseil des ministres ou par le ministère de la Justice, comme c'était le cas avant la Constitution de 2005. Ceci marque un progrès considérable dans le sens de l'indépendance du pouvoir judiciaire et du principe de séparation des pouvoirs. La Chambre des représentants continue toutefois de donner son approbation, tout comme elle le fait pour le budget du gouvernement, dans la mesure où ces décisions budgétaires impliquent diverses considérations financières et économiques nécessitant la participation des élus du peuple.

Outre ces prérogatives précisées par la Constitution, le Conseil demeure habilité à présenter les candidatures du président et des membres de la Cour suprême fédérale au Conseil de la présidence pour nomination par ce dernier, en vertu des dispositions de la LAT toujours en vigueur sur ce point.

2.1.3.4.2. La Commission de supervision judiciaire

La Constitution permanente cite la Commission de supervision judiciaire⁴⁸¹ parmi les instances du pouvoir judiciaire fédéral sans donner aucune précision sur sa composition, ses compétences ou son fonctionnement⁴⁸².

Cette Commission n'est que brièvement évoquée dans la Loi n° 160 de 1979, lorsqu'il est précisé que le ministre de la Justice, à qui reviennent la supervision et le contrôle du travail des juges, peut déléguer cette compétence à l'un des juges de la Cour de cassation ou d'une autre institution, ou « *au président de la Commission de supervision judiciaire* »⁴⁸³.

Cette Commission n'est par ailleurs mentionnée ni dans la Loi sur l'organisation du pouvoir judiciaire de 1963⁴⁸⁴, ni dans la Constitution irakienne de 1970, ni dans la LAT. L'organigramme du pouvoir judiciaire publié par le

⁴⁸¹ Notons que la Constitution cite cette instance sans la qualifier par le terme « fédérale », qui aurait été opportun pour la distinguer d'une Commission équivalente au Kurdistan ou dans toute autre région à venir.

⁴⁸² Art. 89 de la Constitution irakienne de 2005

⁴⁸³ Art. 55-1-b de la Loi n° 160 de 1979

⁴⁸⁴ Loi n°26 de 1963 sur l'organisation du pouvoir judiciaire.

gouvernement irakien fournit cependant une source d'information concernant la composition de cette Commission, qui comprend⁴⁸⁵:

1. Le Président de la Commission de supervision judiciaire ;
2. Deux vice-présidents de la Commission ;
3. Des superviseurs judiciaires ;
4. Le Secrétariat du Président de la Commission ;
5. Quatre sections : la section d'instruction, la section des poursuites et des plaintes, la section d'audit financier, et la section des affaires administratives⁴⁸⁶.

La Commission de supervision judiciaire est définie en tant qu'instance judiciaire indépendante de toute autre institution. Or, si une telle indépendance institutionnelle se justifiait avant 2003 dans la mesure où le pouvoir judiciaire dépendait du ministère de la Justice, elle ne se justifie plus dans un contexte où le pouvoir judiciaire dans son ensemble est indépendant et s'est libéré du contrôle de ce ministère. Il eût été plus logique de placer la Commission sous le contrôle du Conseil supérieur de la magistrature dont relèvent en principe toutes les questions de supervision et de contrôle⁴⁸⁷, ainsi que la législation kurde l'a fait⁴⁸⁸ – d'autant plus qu'aux termes de l'article 91 de la Constitution irakienne de 2005, la désignation du Président de la Commission de supervision judiciaire fait partie des compétences du Conseil supérieur de la magistrature.

2.1.3.4.3. Le ministère public

L'article 89 de la Constitution précise que le ministère public est l'une des instances du pouvoir judiciaire fédéral. Toutefois, aucune disposition constitutionnelle n'aborde ni son rôle, ni sa composition, ni son champ d'action territorial. En l'absence

⁴⁸⁵ Organigramme accessible sur le site Internet officiel du Conseil supérieur de la magistrature : www.iraqja.iq.

⁴⁸⁶ Pour plus d'information, consulter le site officiel du pouvoir judiciaire. Disponible sur : <http://www.iraqja.iq>

⁴⁸⁷ ZIBARI, *op.cit.* p.170.

⁴⁸⁸ Art. 66 de la Loi n° 23 de 2007 sur le pouvoir judiciaire de la région du Kurdistan d'Irak.

de loi plus récente, le texte législatif auquel il convient de se référer est la Loi n° 159 de 1979 sur le ministère public⁴⁸⁹.

Selon la Loi n° 159 de 1979, le ministère public défend les intérêts généraux de la société devant les tribunaux, à l'instar du parquet selon le modèle occidental. Le siège de la présidence du ministère public irakien se trouve à Bagdad, et cette instance est compétente sur l'ensemble du territoire du pays. Le ministère public se compose d'un président, de deux vice-présidents, d'un ou plusieurs procureurs généraux dans chaque Cour d'assises, de procureurs généraux à la présidence du ministère, et de substituts du procureur général⁴⁹⁰.

À défaut de disposition constitutionnelle, il aurait été opportun d'adopter une nouvelle loi révisant cette instance judiciaire en fonction du nouveau régime et des changements intervenus par ailleurs dans l'organisation du système judiciaire du pays. En 2006, une nouvelle loi modifiant la Loi n° 159 de 1979⁴⁹¹ se contentera d'attacher le ministère public au Conseil de la magistrature, et d'attribuer la qualité de magistrats aux procureurs généraux et à leurs substituts, en fonction de leur catégorie et de leur grade⁴⁹².

Il convient de noter que l'article 89 de la nouvelle Constitution omet le mot « fédéral » lorsqu'il fait référence au ministère public, alors qu'il l'ajoute pour la Cour de cassation « fédérale ». Nous ignorons s'il s'agit là d'une simple omission du législateur ou d'un choix délibéré ; nous considérons en tout cas que le terme « fédéral » devrait être ajouté afin de distinguer le ministère public fédéral de celui de la région du Kurdistan.

Si ce vaste dispositif judiciaire a su répondre aux besoins du pays avant le changement de régime, la réalité politique et constitutionnelle de l'Irak est maintenant bien différente. Plus que des réaménagements et des raccords par des dispositions complémentaires, c'est l'ensemble du système judiciaire irakien qui devrait être revu en profondeur afin d'être en parfaite adéquation avec le nouveau système fédéral, et

⁴⁸⁹ La loi n° 159 de 1979 sur le ministère public est disponible sur la base législative irakienne : www.iraq-ild.org

⁴⁹⁰ Art. 25 de la Loi n° 159 de 1979

⁴⁹¹ Voir la loi 10 de 2006 modifiant la loi n° 159 de 1979 sur le ministère public. Disponible sur la base de données de la législation irakienne : <http://www.iraqld.com/> consulté le 17 novembre 2012.

⁴⁹² Pour plus d'information, lire : Al-Moussawi, N., « Mécanismes d'activation du rôle du ministère public à la lumière des changements juridiques en Irak », disponible sur le site d'Al-Hiwar Al-Moutamadèn : <http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=127566>, consulté le 12/03/2013.

afin de bien appliquer les principes fondamentaux reconnus par la nouvelle Constitution.

Il semble que ce soit le manque de volonté politique et les batailles internes de l'appareil gouvernemental qui freinent l'adoption d'une nouvelle loi sur l'organisation judiciaire, pourtant très fréquemment évoquée par la Constitution, qui répondrait à ce besoin.

D'une façon générale, les dispositions constitutionnelles concernant la création des nouvelles institutions ont souvent été suivies par une mise en place et un fonctionnement rendus difficiles par le contexte politique et sécuritaire et par le manque d'adhésion des différents acteurs politiques, en particulier sunnites, à ces dispositions. Nous allons voir en quoi la répartition des pouvoirs qui accompagne ce changement de régime augure également de nombreuses problématiques et complexités de mise en œuvre.

2.2. Chapitre 2 : La répartition des pouvoirs dans le système fédéral irakien

Après le préambule et les articles de principe confirmant le caractère fédéral de l'État irakien nouvellement constitué, les articles 110 et suivants définissent la répartition des compétences entre le pouvoir central et les régions, dans un Irak où la notion même de partage des pouvoirs est nouvelle.

Quatre ordres de pouvoir sont instaurés : les pouvoirs exclusifs du gouvernement central, les pouvoirs partagés entre ce dernier et les régions, les pouvoirs autonomes des régions, et les pouvoirs résiduaux, qui ne sont pas explicitement attribués à l'un ou l'autre des niveaux de gouvernement, et reviennent par défaut aux régions.

Tous les États fédéraux ne suivent pas ce même modèle. Dans la Constitution belge, par exemple, il n'existe pas de pouvoirs partagés entre les deux paliers de gouvernement⁴⁹³. La Constitution canadienne, elle, fixe trois niveaux de compétence – les pouvoirs exclusifs du gouvernement fédéral, les pouvoirs exclusifs des provinces, et les pouvoirs partagés⁴⁹⁴ – et attribue par défaut les compétences résiduaux au gouvernement fédéral.

Après près de quatre décennies de dictature et de centralisation, cette répartition surprend par la large part qu'elle accorde aux régions. Elle suit très largement le modèle qui s'était installé entre le gouvernement de Bagdad et le Kurdistan depuis l'autonomie *de facto* de ce dernier en 1992. Il s'agit là d'un succès pour les Kurdes qui ont activement pesé dans ce sens lors de la négociation constitutionnelle.

Nous examinerons un par un chacun de ces quatre ordres de pouvoirs, et leurs implications pour la politique intérieure et extérieure de l'Irak.

⁴⁹³ Art. 35 de la Constitution belge de 1994

⁴⁹⁴ Art. 91, 92, 93 et 94 de la Loi constitutionnelle canadienne de 1867

2.2.1. Section 1 : Les pouvoirs exclusifs du gouvernement fédéral

La responsabilité première du gouvernement fédéral irakien, telle qu'elle figure dans la Constitution, et telle que chacun de ses membres s'y engage par serment⁴⁹⁵ au moment de son investiture, est la préservation de l'unité et de l'intégrité de l'État et de son régime démocratique et fédéral, ainsi que de son indépendance et de sa souveraineté⁴⁹⁶.

En corollaire de ces responsabilités, le gouvernement fédéral se voit attribuer par la Constitution un certain nombre de pouvoirs exclusifs. Rappelons que les pouvoirs exclusifs attribués par la Constitution à une autorité précise dans un État fédéral ne doivent être exercés que par celle-ci, et que toute intervention d'une partie autre constitue une transgression de la Constitution et peut provoquer le déclenchement de l'action de la justice. La définition des pouvoirs exclusifs par la Constitution est essentielle car d'une part elle renforce l'autonomie et la légitimité de l'entité qui les exerce, et d'autre part, elle désigne de fait les parties dont la responsabilité est engagée en cas de manquement.

L'article 110 de la Constitution énumère les pouvoirs exclusifs du gouvernement central:

« Les autorités fédérales détiennent les compétences exclusives dans les domaines suivants :

1. *Définir la politique extérieure et la représentation diplomatique, négocier, signer et ratifier les traités et accords internationaux et les emprunts, et formuler la politique étrangère souveraine en matière économique et commerciale ;*
2. *Établir et exécuter la politique de sécurité nationale, dont la création et l'administration des forces armées, afin d'assurer la protection et la sécurité des frontières de l'Irak et de défendre (le pays) ;*
3. *Formuler la politique fiscale et douanière, émettre la monnaie, établir la politique commerciale entre les régions et les gouvernorats en Irak, établir le budget général de l'État, formuler la politique monétaire, et créer et administrer la banque centrale ;*

⁴⁹⁵ Le président de la République, le Premier ministre et ses ministres, et les députés de la Chambre des représentants doivent chacun, avant de prendre leurs fonctions, prononcer un serment figurant à l'article 50 de la Constitution.

⁴⁹⁶ Article 67 de la Constitution irakienne de 2005. : *« Le président de la République est le Chef de l'État et le symbole de l'unité de la nation. Il représente la souveraineté du pays et veille à garantir le respect de la Constitution, à sauvegarder l'indépendance de l'Irak, sa souveraineté et son unité, et à protéger ses territoires, conformément aux dispositions de cette Constitution. »*

4. *Organiser les étalons, poids et mesures ;*
5. *Organiser les questions de citoyenneté, de naturalisation, de résidence, et de droit d'asile politique ;*
6. *Organiser les politiques des services postaux et des fréquences de télécommunication ;*
7. *Établir les projets de budget général et de budget d'investissement ;*
8. *Planifier les politiques concernant les ressources en eau provenant de l'extérieur de l'Irak et garantir les flux d'eau entrants et (la) distribution équitable (de l'eau) en Irak, conformément aux lois et coutumes internationales ;*
9. *(Assurer) le recensement de la population. »*

L'originalité de cette Constitution réside dans le caractère particulièrement restreint de la liste des pouvoirs exclusifs attribués au gouvernement fédéral. Cette liste comprend toutefois des pouvoirs stratégiques sur le plan des relations extérieures comme sur le plan de la politique intérieure, et touche à tous les aspects de la vie politique comme économique, commerciale et monétaire du pays.

Parmi les pouvoirs exclusifs énumérés dans cet article, qui sont de différents ordres et de différentes importances, nous allons nous pencher sur les plus déterminants pour l'avenir de l'Irak, qui concernent la politique étrangère, la politique de sécurité et de défense, les pouvoirs budgétaires, fiscaux et monétaires, et les ressources en eau. Notre analyse adoptera une approche comparative avec certains pays fédéraux.

2.2.1.1. La politique étrangère

Dans la plupart des États fédéraux, la Constitution attribue au gouvernement central l'ensemble des pouvoirs en matière de politique étrangère. En effet, le gouvernement central représente la personne morale qu'incarne l'État fédéral au plan international ; il est la seule autorité habilitée à accréditer les représentants d'autres États et à désigner les siens, à déclarer la guerre, à signer les traités de paix ainsi que les conventions et traités internationaux, et à adhérer aux organisations internationales. Toutefois, et même si cette règle est générale, rien ne peut empêcher une constitution fédérale d'accorder à ses entités fédérées le droit à une représentation diplomatique et le droit de conclure directement des accords avec les pays étrangers, étant bien entendu que les entités fédérées agissent alors au nom de l'État fédéral et engagent la seule responsabilité de ce dernier au niveau international.

Cependant, la Constitution irakienne en particulier ne cite à aucun moment une participation quelconque des régions à l'exercice des pouvoirs exclusifs du gouvernement central. Les régions ont d'autant moins de marge de participation que la Chambre de la fédération, qui aurait pu leur permettre de faire entendre leur voix dans l'exercice de ces pouvoirs, n'existe toujours pas.

La Constitution de la Confédération helvétique a traité la question du partage des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les cantons en matière de relations internationales et d'affaires étrangères avec plus de souplesse. Elle affirme le droit des cantons à prendre part à l'exercice des questions de politique étrangère aux côtés du gouvernement fédéral pour assurer leurs intérêts. En effet, si l'autorité fédérale est compétente pour tout ce qui est relatif à l'organisation des relations internationales, elle a l'obligation constitutionnelle de respecter les pouvoirs que la Constitution a attribués aux cantons et à leurs intérêts vitaux⁴⁹⁷. C'est pourquoi le gouvernement de la Confédération helvétique consulte le canton concerné pour prendre en compte son avis⁴⁹⁸. En outre, les cantons peuvent, dans les limites définies par la Constitution, conclure directement des accords avec des pays étrangers, en informant la Confédération, et en veillant bien entendu à ne pas aller à l'encontre de ses lois et de ses intérêts ou de ceux des autres cantons. Les cantons traitent soit directement avec des entités homologues ou de niveau inférieur, soit par l'intermédiaire de la Confédération dans le cas d'États souverains ou d'autorités de niveau supérieur au leur⁴⁹⁹.

La Constitution canadienne, elle, attribue au gouvernement fédéral la direction des affaires étrangères, en particulier le pouvoir de conclure les traités internationaux, et ne fait aucune référence à des compétences directes des provinces dans ce domaine. Cependant, selon les règles coutumières, les provinces ont le choix d'appliquer ou non les traités internationaux signés par le gouvernement central, ce qui, dans la pratique, incite celui-ci à se mettre préalablement d'accord avec les provinces avant de signer un traité, et accorde donc à ces dernières un rôle consultatif important. Dans ce cadre où la coopération entre le gouvernement fédéral et les provinces est indispensable, l'équilibre est délicat entre les pouvoirs de l'un et les droits des autres, et chacun des

⁴⁹⁷ Art. 54 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse de 1999

⁴⁹⁸ Art. 55, de la Constitution fédérale de la Confédération suisse de 1999

⁴⁹⁹ Art. 56, de la Constitution fédérale de la Confédération suisse de 1999.

deux niveaux du gouvernement utilise son autorité pour préserver son poids et son influence dans les relations internationales⁵⁰⁰. Ainsi, le Québec a réussi à conquérir un rôle diplomatique direct⁵⁰¹.

Dans le cas de la Belgique, la Constitution attribue au roi la direction des relations internationales, tout en accordant aux communautés et aux régions des pouvoirs, y compris la conclusion de traités internationaux, sur les questions de relations internationales qui sont constitutionnellement de leur ressort: «*Les Gouvernements des régions et des communautés linguistiques concluent, chacun pour ce qui le concerne, les traités portant sur les matières qui relèvent de la compétence de leur Conseil. Ces traités n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment du Conseil*»⁵⁰².

Contrairement à la Constitution suisse ou belge, et à l'instar du Canada, la Constitution irakienne réserve au gouvernement fédéral tous les pouvoirs directs en matière de politique étrangère. Certes, la Constitution reconnaît à l'article 121-4 la possibilité pour les régions et les gouvernorats d'établir un bureau au sein des ambassades irakiennes à l'étranger pour suivre les affaires culturelles, sociales et de développement ; cependant, elle ne dit rien sur leur éventuelle habilitation à conclure dans ces domaines des accords avec les parties étrangères, même conditionnés à l'assentiment du gouvernement fédéral. On peut donc s'interroger sur la véritable autonomie de ces bureaux et sur les compétences des représentants de chacune de ces régions et gouvernorats.

Par ailleurs, la Constitution spécifie bien, dans ce même article 121, qu'une région ne peut pas étendre au plan international ses compétences internes, hormis dans le cadre instauré par le gouvernement central par le biais de pouvoirs délégués⁵⁰³. Par

⁵⁰⁰ BLINDENBANCHER Raoul. et BASMA Chandra., *Dialogue sur les relations étrangères dans les États fédéraux, dialogue mondial sur le fédéralisme*, traduit par M BASTAMI, Canada, Le Forum des Fédérations, 2007, pp. 25. Cité par OMAR, Ch., *op. cit.*, p. 129.

⁵⁰¹ Le Québec a des bureaux de représentation diplomatique dans vingt-cinq pays, gérés par un ministère des Relations internationales autonome. En outre, en 2006, le gouvernement fédéral du Canada et le gouvernement du Québec ont signé un accord pour que celui-ci ait un représentant permanent à la Délégation canadienne auprès de l'UNESCO à Paris et que les deux parties se concertent avant la prise de toute décision officielle liée aux travaux réalisés au sein de cette organisation internationale.

⁵⁰² Art. 167 de la Constitution belge de 1994

⁵⁰³ C'est cette prérogative dite du prolongement à l'international des compétences exclusives à l'interne que réclame le Québec, selon les termes de la politique Gérin-Lajoie, d'après le nom du ministre qui l'a élaborée.

exemple, le Kurdistan ne peut siéger à une organisation internationale telle que l'UNESCO en dépit du fait qu'il exerce une politique interne indépendante en matière d'éducation.

2.2.1.2. La politique de sécurité et de défense

L'article 110-2 de la Constitution irakienne attribue au gouvernement fédéral la formulation et la mise en œuvre de la politique de sécurité et de défense nationales, y compris l'organisation, la formation et la gestion des forces armées et de leurs activités. Un article formulé avec une telle précision et couvrant un champ de compétences aussi large en faveur de l'autorité fédérale limite forcément les prérogatives des gouvernements régionaux en ce qui concerne la création des forces de sécurité intérieure, même si la Constitution leur reconnaît par ailleurs ce pouvoir à l'article 121⁵⁰⁴.

La Constitution de la Confédération helvétique, quant à elle, dispose que le gouvernement fédéral et les cantons pourvoient à la sécurité du pays, le défendent contre les agressions extérieures, protègent la population contre les troubles et conflits internes dans les limites de leurs compétences respectives, et coordonnent leurs efforts en matière de sécurité intérieure⁵⁰⁵. « *La mise sur pied de l'armée relève de la compétence de la confédération* » et les cantons peuvent faire appel à ses unités pour maintenir l'ordre public dans la limite de leurs frontières si les moyens à la disposition des autorités civiles ne sont pas suffisants pour « *faire face à une grave menace pesant sur la sécurité intérieure ou à d'autres situations d'exception* »⁵⁰⁶. Ces dispositions illustrent particulièrement bien la malléabilité du fédéralisme aux conditions historiques spécifiques à chaque pays.

Concernant le Canada, le seul texte abordant les questions de défense et de sécurité dans la Constitution est l'article 91, qui confère au Parlement fédéral le pouvoir de légiférer pour maintenir la paix, l'ordre et la bonne gouvernance du pays. En vertu de cet article, le pouvoir de légiférer en ce qui concerne les forces armées et la défense du pays ainsi que le service militaire et le service naval revient presque exclusivement au gouvernement fédéral, même si la Constitution n'a pas défini clairement ses limites.

⁵⁰⁴ OMAR, Ch., *op. cit.*, p. 131.

⁵⁰⁵ Art. 57 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse de 1999

⁵⁰⁶ Art. 58 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse de 1999

Quant à la Constitution belge, elle confie les questions de sécurité et de défense à l'exécutif fédéral en disposant : « *le Roi commande les forces armées, et constate l'état de guerre ainsi que la fin des hostilités. Il en donne connaissance aux Chambres (Sénat et Chambre des députés) aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'État le permettent.* » En outre, c'est le roi qui est habilité à donner des ordres et à conférer les grades dans l'armée selon les termes définis par la loi⁵⁰⁷.

Nous constatons que dans ces exemples d'États fédéraux, les questions de sécurité et de défense sont du ressort du gouvernement central.

De même, en Irak, c'est l'État qui assure la définition et l'exécution de la politique de sécurité nationale intérieure et extérieure, y compris l'organisation et le contrôle de l'armée⁵⁰⁸, dont le Commandant en chef est le Premier ministre⁵⁰⁹. L'armée et les forces de sécurité doivent être constituées de représentants de toutes les composantes de la société irakienne. Elles ne doivent en aucun cas opprimer le peuple, et leurs membres ne peuvent pas intervenir dans les affaires politiques du pays⁵¹⁰. Aucun membre de l'armée n'a le droit de présenter sa candidature aux élections ou de participer au processus électoral – mais ils ont toutefois le droit de se rendre aux urnes pour voter⁵¹¹.

Si la politique de sécurité nationale irakienne revient au gouvernement fédéral, la Constitution reconnaît par ailleurs aux gouvernements régionaux le droit d'avoir leurs propres forces de sécurité intérieures et leur propre Garde régionale, au titre de leur droit de pourvoir à tout ce qui est indispensable à la gestion de leur région⁵¹².

Ainsi, les Peshmergas, forces armées kurdes qui existaient depuis le début des années 1920 mais ne bénéficiaient jusqu'alors pas d'un statut officiel, sont désormais reconnues par la Constitution en tant que garde régionale. Ils bénéficient par conséquent de la reconnaissance du gouvernement central⁵¹³, même si les modalités de

⁵⁰⁷ Art. 167 de la Constitution belge de 1994

⁵⁰⁸ Art. 110-2 de la Constitution irakienne de 2005

⁵⁰⁹ Art. 78 de la Constitution irakienne de 2005

⁵¹⁰ Art. 9-1-a de la Constitution irakienne de 2005

⁵¹¹ Art. 9-1-c de la Constitution irakienne de 2005

⁵¹² Art. 121-5 de la Constitution irakienne de 2005

⁵¹³ Selon André Poupert, « *Le Kurdistan voudra toujours pouvoir compter sur une force défensive dissuasive pour empêcher la répétition d'événements tragiques encore présents dans toutes les mémoires.* » POUPART, A. *op. cit.*, p. 115.

leur maintien – nombre, placement, allocations – restent une question conflictuelle entre Bagdad et Erbil, comme nous le verrons dans la deuxième partie de cette thèse.

La création de milices en dehors des forces armées officielles est par ailleurs expressément interdite par la Constitution⁵¹⁴. Certaines continuèrent pourtant à œuvrer après 2005. C'est le cas de la milice d'Al-Mehdi, la branche militaire du courant chiite Al-Sadri formée en 2003. En 2006 et 2007, cette milice aurait commis des massacres contre les sunnites et les chrétiens, en particulier dans le cadre de leur combat contre Al-Qaïda. Lors des élections législatives de mars 2010, elle cessa ces activités violentes à la suite de la pression exercée par le gouvernement irakien et par les puissances régionales sur son leader Mouqtad Al-Sader, et participa aux élections puis à la formation du gouvernement irakien sous le nom de Courant Al-Sadri.

La Constitution n'évoque à aucun moment une participation quelconque des régions à l'exercice de ces pouvoirs, d'autant plus que la Chambre de la fédération, qui représente les régions membres et met en œuvre leur participation, n'a pas encore vu le jour.

2.2.1.3. Les pouvoirs budgétaires, fiscaux et monétaires

L'article 110-3 de la Constitution attribue exclusivement au gouvernement fédéral – en plaçant de façon assez disparate à l'intérieur d'un même article des pouvoirs d'importance variée – la formulation des politiques fiscale et douanière de l'État, la formulation de la politique commerciale nationale, l'établissement du budget général de l'État, la formulation de la politique monétaire et l'émission de la monnaie, et enfin la création et la gestion de la banque centrale.

En Suisse, la Constitution confère au gouvernement fédéral le pouvoir de définir les principes et le cadre général de la politique fiscale⁵¹⁵ ainsi que la politique des impôts fédéraux qui doit tenir compte de la taxation directe des cantons et des communes⁵¹⁶. La Constitution oblige en outre le gouvernement fédéral à maintenir l'équilibre fiscal entre les cantons lorsqu'il décide des contributions et des financements de chaque canton à la lumière des prévisions concernant leurs capacités⁵¹⁷. Par ailleurs, le gouvernement fédéral est compétent pour la mise en place

⁵¹⁴ Art. 9-1-b de la Constitution irakienne de 2005

⁵¹⁵ Art. 127 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse de 1999

⁵¹⁶ Art. 128 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse de 1999

⁵¹⁷ Art. 135 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse de 1999

des lois relatives aux douanes et aux taxes douanières sur les marchandises importées⁵¹⁸.

Au Canada, les compétences fiscales, budgétaires et commerciales sont partagées entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces au titre des articles 91 et 92 de la Constitution. Le pouvoir fédéral se charge des questions de la dette publique, de la politique commerciale et des échanges, de la taxation, et de l'émission de la monnaie. Les provinces devant par ailleurs assurer de nombreux services publics, elles peuvent de leur côté imposer une taxation locale directe afin de financer des services dans les limites de leur territoire; elles bénéficient par ailleurs d'autres sources de financement possible à travers un accès aux emprunts nationaux et internationaux. Ces provinces se sont ainsi progressivement dirigées vers un financement autonome de leurs dépenses.

En Belgique, la Constitution prévoit que le gouvernement fédéral est compétent pour adopter une loi fixant le système de financement des communautés, et que ce sont les parlements des communautés qui déterminent, chacun pour ce qui le concerne, l'affectation de leurs recettes⁵¹⁹.

Pour ce qui est de l'Irak, si l'orientation générale de la Constitution est très claire dans le sens de l'attribution des compétences budgétaires, fiscales et commerciales au gouvernement fédéral, la formulation spécifique de ces dispositions soulève en revanche des questions.

En effet, concernant la politique douanière, l'application de l'article 110-3 risque de se heurter aux dispositions de l'article 114-1 selon lesquelles l'administration des douanes est gérée par le gouvernement fédéral en coordination avec les gouvernements des régions et gouvernorats non organisés en région dans le cadre des pouvoirs partagés. En effet, on peut s'attendre à ce que dans la pratique, des contradictions et des tensions puissent émerger entre la politique et l'administration dans le domaine fiscal et douanier. Or, dans la mesure où, en vertu de l'article 115, en cas de conflit entre le gouvernement central et les régions sur une question de compétence, c'est la loi de ces dernières qui prime, l'article 114-1 risque d'atténuer la portée de l'article 110-3.

⁵¹⁸ Art. 133 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse de 1999

⁵¹⁹ Art. 175 de la Constitution belge de 1994

La question de la compétence budgétaire de l'État telle qu'elle est traitée par la Constitution nous apparaît également confuse. En effet, après avoir été mentionné à l'alinéa 3 de l'article 110, l'établissement du budget général de l'État est énoncé à nouveau à l'alinéa 7 du même article, sans qu'apparaisse une raison claire pour cette nouvelle mention. De plus, cet alinéa mentionne également l'établissement du budget d'investissement. Or, le système reposant sur un double budget en vigueur en Irak depuis la création du Conseil de la reconstruction, a été remplacé, après la chute du régime de Saddam Hussein en 2003, par un système de budget unique. Le budget d'investissement n'est d'ailleurs mentionné nulle part parmi les compétences du Conseil des ministres et de la Chambre des représentants.

Les dispositions de l'article 110 doivent être complétées, selon l'article 106, par la création d'une Commission publique de contrôle composée d'experts du gouvernement fédéral, des régions et des gouvernorats. Cette commission doit avoir pour mission de contrôler l'affectation des recettes fédérales et la répartition équitable des allocations, aides et crédits provenant des organisations internationales en fonction des besoins de chaque région ou gouvernorat. Elle doit également vérifier l'utilisation optimale des ressources financières fédérales et la transparence des procédures et processus y afférant⁵²⁰. Notons que cette Commission n'a pas encore été mise en place et que la répartition des recettes fédérales est aujourd'hui fixée par la loi sur le budget votée annuellement⁵²¹. Jusqu'à présent, cette loi a toujours clairement confirmé que le gouvernement fédéral en Irak conserve le contrôle du budget alloué aux régions et gouvernorats⁵²².

Nous remarquons par ailleurs que la Constitution irakienne a omis une question très importante concernant la politique de la dette publique. L'Irak ayant un passif très

⁵²⁰ Art. 106 de la Constitution irakienne de 2005.

⁵²¹ À titre d'exemple, la Loi du budget fédéral de 2011 promulguée le 20 février 2011 (accessible sur le site Internet officiel de la Chambre des représentants www.parliament.iq) fixait la part de la région du Kurdistan à 17 % de l'ensemble des dépenses. En vertu de l'article 14 de cette loi, en cas d'excédent du budget fédéral de l'année, une enveloppe supplémentaire de 17 % de l'excédent serait ajoutée au budget de la région sous réserve que le gouvernement du Kurdistan fasse une estimation prévisionnelle de ses recettes de 2011 et qu'il la communique à la Direction du budget du ministère fédéral des Finances.

⁵²² Chaque année, la Loi sur le budget fédéral comporte une disposition précisant que la part de la région ne sera débloquée qu'après la tenue de consultations et de concertations entre les ministères compétents du gouvernement fédéral et de la région du Kurdistan. Cf. Art. 14-2 de la Loi sur le budget fédéral de 2011.

lourd en la matière⁵²³, il aurait été opportun de prévoir une disposition constitutionnelle limitant la possibilité pour l'État de recourir aux emprunts auprès d'États étrangers et d'institutions financières internationales pour des motifs autres que l'investissement dans des secteurs productifs.

Enfin, nous remarquons que la Constitution n'attribue nulle part au gouvernement fédéral le pouvoir de prélever des impôts. Nous considérons que cela est en rapport avec l'importance des revenus liés au pétrole, qui confèrent au gouvernement une pleine autonomie financière vis-à-vis de ses citoyens. On peut cependant se demander quel est le droit de parole d'un peuple exonéré d'impôts, et si la démocratie ainsi constituée est bien saine⁵²⁴.

2.2.1.4. Les pouvoirs exclusifs concernant les ressources en eau

La ressource vitale que constitue l'eau dans le monde entier revêt une importance particulière dans la région du Moyen-Orient où elle fait l'objet d'une pénurie structurelle⁵²⁵. L'histoire de l'Irak et de ses pays voisins illustre cette affirmation. La question de l'eau a depuis longtemps été à l'origine de conflits entre l'Irak, la Syrie et la Turquie.

Les deux principaux cours d'eau en Irak, le Tigre et l'Euphrate, prennent leur source dans les montagnes turques, et passent ensuite par la Syrie, avant d'atteindre l'Irak, où leurs cours délimitent l'ancienne Mésopotamie. Les eaux de ces fleuves sont vitales pour l'agriculture et la population de toute la région, et leur contrôle a donné lieu entre les trois pays à des tensions récurrentes frôlant parfois l'affrontement militaire⁵²⁶.

⁵²³ L'Irak s'est fortement endetté lors de sa guerre de huit ans contre l'Iran, puis ses dettes ont encore augmenté avec l'embargo qui a duré de 1991 à 2004, puis à cause des frais liés à sa « libération » imposée par les américains et les Alliés.

⁵²⁴ POUPART, A., *op. cit.*, p. 112.

⁵²⁵ RICO, M., « L'eau au Moyen-Orient ou la nécessité d'une coopération », *Med.2010*, disponible sur le site Internet de l'Institut Européen de la Méditerranée (IEMed) http://www.iemed.org/anuari/2010/farticles/Rico_eau_fr.pdf. Consulté le 4 janvier 2012.

⁵²⁶ Dans les années 50, de fortes tensions divisèrent la Syrie et la Turquie, qui évitèrent de peu l'affrontement militaire. L'union entre la Syrie et l'Égypte en 1958 calma les velléités de la Turquie qui ne voulut pas prendre le risque de se mettre à dos l'ensemble de la région. En 1970, ce sont la Syrie et l'Irak qui faillirent entrer en guerre à propos de la construction d'un barrage sur la section syrienne de l'Euphrate, réduisant le débit entrant en Irak. Les tensions furent ravivées en 1976 par un projet de développement de la Turquie reposant sur la réalisation de vingt-deux barrages. Tout au long des années 80, la question de l'eau devint étroitement intriquée avec des affaires politiques par les tactiques et jeux de pouvoirs des deux parties, la Syrie soutenant les Kurdes de Turquie pour faire pression sur le gouvernement turc, et la Turquie soutenant les mouvements islamistes en Syrie afin de

Les tensions se sont toutefois allégées depuis 2002⁵²⁷, et des discussions sur la répartition des eaux sont engagées entre les trois gouvernements, en particulier en raison de la volonté de la Turquie de redéployer sa diplomatie vers le Moyen-Orient et d'adopter la politique du « zéro problème » avec ses pays voisins⁵²⁸ afin de devenir un acteur incontournable au Moyen-Orient. Aujourd'hui, si aucun conflit ouvert ne divise actuellement la région autour de la question de l'eau, cette dernière reste l'un des enjeux principaux entre l'Irak, la Turquie et la Syrie.

La Constitution irakienne traite de la question de l'eau dans deux articles séparés. Tandis que l'article portant sur les pouvoirs partagés entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des régions, que nous verrons dans la section suivante, aborde les ressources intérieures, l'alinéa 8 de l'article 110 vise clairement les ressources en eau provenant de l'extérieur de l'Irak, c'est-à-dire les cours d'eau prenant leur source à l'étranger et passant par les frontières de l'Irak. Ceci exclut donc les cours d'eau dont la source même se situe à l'intérieur des frontières de l'Irak.

Selon la formulation de ces dispositions, les pouvoirs exclusifs du gouvernement fédéral quant à ces ressources se limitent à la conception des politiques les concernant, et non à leur mise en œuvre. Le gouvernement central a donc compétence pour toutes les décisions affectant la quantité, le débit et la qualité des flux entrants en Irak, ainsi que leur distribution à l'intérieur du territoire⁵²⁹. C'est par exemple lui qui est chargé de négocier avec les pays où les cours d'eau prennent leur source ou ceux qu'ils traversent, pour des affaires de barrages ou de pollution en amont des frontières irakiennes par exemple. C'est lui également qui décide de la mise en place d'aménagements internes sur les cours d'eau en question, tels que des barrages ou encore des systèmes de filtration ou d'irrigation.

faire pression sur le gouvernement syrien. Après avoir atteint un degré extrême en 1990, lorsque la Turquie interrompit pendant un mois le débit de l'Euphrate en amont de la Syrie et de l'Irak pour le remplissage du barrage Atatürk, ces tensions se soldèrent par un accord en 1998.

⁵²⁷ L'arrivée au pouvoir en Turquie du Parti pour la Justice et le Développement en 2002 apaisa fortement les relations de la Turquie avec ses voisins. Aujourd'hui, les relations d'Ankara avec Erbil sont toutefois globalement plus sereines qu'avec Bagdad.

⁵²⁸ Pour plus d'informations sur cette politique, lire : ÖZCAN, G., « La politique du zéro problème avec les voisins », *Med. 212*, disponible sur le site Internet de l'Institut Européen de la Méditerranée (IEMed), www.iemed.org. Consulté le 8 janvier 2013.

⁵²⁹ AL-BAKRI, J., « Les fondements de répartition des richesses dans les régimes fédéraux », disponible sur : <http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=125312>. Consulté le 31 décembre 2012.

Si la comparaison avec les autres États fédéraux se justifie moins ici que pour les autres compétences exclusives que nous avons étudiées, dans la mesure où c'est véritablement dans le contexte moyen-oriental que les ressources en eau revêtent un caractère si stratégique, prenons toutefois le temps de comparer la Constitution irakienne à la Constitution suisse, où nous trouvons également des dispositions spécifiques dans ce domaine. La Constitution suisse classe la question de l'eau en principe parmi les compétences de l'État fédéral, qui légifère sur la protection des eaux, le maintien de débits résiduels appropriés, l'aménagement des cours d'eau, la sécurité des barrages, et les interventions qui sont de nature à influencer les précipitations⁵³⁰. La confédération statue également, avec le concours des cantons concernés, sur les droits relatifs aux ressources en eau qui intéressent plusieurs États, et fixe les taxes d'utilisation de ces ressources. Elle statue également sur ces droits lorsque les ressources en eau intéressent plusieurs cantons et que ces derniers ne s'entendent pas. Dans l'accomplissement de ses tâches, elle prend en considération les intérêts des cantons d'où provient l'eau⁵³¹.

Notons que même lorsque la répartition des compétences et l'attribution de pouvoirs exclusifs à l'un des niveaux de gouvernement sont clairement définies, l'expérience a démontré que cela n'évite pas les chevauchements et les interférences. Au Canada par exemple, les questions de politique étrangère, de sécurité, de politique macroéconomique, d'immigration et de citoyenneté sont du ressort des autorités fédérales, mais pour le bon fonctionnement du système, ces dernières doivent tenir compte de l'avis des provinces dans ces domaines. En Irak, le gouvernement fédéral ne se contente pas des pouvoirs exclusifs que la Constitution lui attribue, si stratégiques soient-ils, et essaie de dominer également les pouvoirs partagés et de s'ingérer dans les pouvoirs résiduels des régions. En témoignent les conflits et divergences survenus entre le gouvernement fédéral et le gouvernement de la région du Kurdistan à propos de plusieurs questions essentielles, notamment la détermination de la part du Kurdistan dans le budget de l'État fédéral, la contestation de la légalité des contrats conclus par le Kurdistan avec les sociétés pétrolières étrangères, et la question des Peshmergas⁵³².

⁵³⁰ Art. 76-3 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse de 1999

⁵³¹ Art. 76-5 et 6 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse de 1999

⁵³² OMAR, Ch., *op. cit.*, pp. 136-137

2.2.2. Section 2 : Les pouvoirs partagés entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des régions

Les pouvoirs partagés sont attribués en commun au gouvernement fédéral et aux gouvernements des régions, et sont exercés en coordination par les deux parties. Ce partage des pouvoirs permet au gouvernement fédéral de codifier les principes généraux au niveau fédéral et de laisser aux régions le soin de régler les détails en tenant compte de leurs spécificités et du contexte particulier au niveau local.

Ce système de partage confère une forme de souplesse à la répartition des pouvoirs, en permettant de part et d'autre une certaine marge de manœuvre. Il entraîne également une plus grande amplitude dans le temps de l'exercice des pouvoirs en raison des délais d'échanges et de mises au point entre les deux parties. Ainsi, le gouvernement fédéral peut reporter l'exercice de certains pouvoirs jusqu'à ce qu'ils acquièrent une importance nationale, et les gouvernements des régions peuvent prendre le temps nécessaire pour mettre en œuvre leurs propres initiatives.

Après avoir défini les pouvoirs exclusifs du gouvernement fédéral, la Constitution définit à l'article 114 ce qui apparaît comme une liste assez large de pouvoirs partagés entre le gouvernement fédéral et les régions⁵³³:

- « *Les compétences suivantes seront partagées entre les autorités fédérales et les autorités régionales :*
1. *Administrer les douanes en coordination avec les gouvernements des régions et les gouvernorats non organisés en région. Cela sera régi par la loi ;*
 2. *Organiser les principales sources d'énergie électrique et leur distribution ;*
 3. *Formuler la politique environnementale afin d'assurer la protection de l'environnement de toute pollution, et de préserver sa propriété en coopération avec les régions et les gouvernorats non organisés en région ;*
 4. *Formuler les politiques de développement et de planification générale ;*
 5. *Formuler la politique de santé publique en coopération avec les régions et les gouvernorats non organisés en région ;*

⁵³³ En plus des pouvoirs partagés cités expressément à l'article 114, les articles 112 et 113 abordent d'autres compétences fédérales requérant également la coopération des gouvernements des entités fédérées, notamment la gestion des sites et du patrimoine archéologiques (art. 113) ainsi que la gestion et le développement des ressources pétrolières et gazières (art. 114).

6. *Formuler la politique générale d'enseignement et d'éducation en consultation avec les régions et les gouvernorats non organisés en région ;*
7. *Formuler la politique concernant les ressources intérieures en eau et l'organiser de façon à en garantir une distribution équitable. »*

Ce partage des pouvoirs est à considérer à la lumière de l'article 115, qui stipule que la législation régionale sera prioritaire en cas de conflit entre deux lois⁵³⁴. Cette disposition représente bien sûr un avantage considérable en faveur des régions, dans un cadre déjà bien restrictif quant aux compétences du gouvernement central. Elle représente une exception en termes de hiérarchie des lois dans les systèmes fédéraux où les lois fédérales prévalent généralement sur les lois régionales.

Afin d'appréhender de façon concrète l'impact de cette disposition, il convient de procéder à une analyse de l'article 114.

Nous remarquons que certains alinéas – ceux concernant les douanes, l'environnement, la santé et l'éducation – précisent que ces pouvoirs doivent être exercés en coopération, en coordination ou en consultation avec les autorités des régions. Compte tenu de l'introduction générale de cet article qui présente tous les alinéas en question comme des compétences partagées entre le gouvernement fédéral et les régions, la précision paraît de prime abord superflu. Toutefois, dans l'idée que la rédaction d'une constitution n'est pas laissée au hasard, cette spécification nous questionne. Pourquoi intègre-t-elle les régions et les gouvernorats non organisés en région en les plaçant au même niveau, alors que ces derniers ne sont pas censés faire partie de la donne s'agissant des pouvoirs partagés? Pourquoi vise-t-elle les domaines de l'éducation, de la santé, de l'environnement et des douanes⁵³⁵ ?

La formulation étant systématiquement dans le sens d'une coopération, consultation ou coordination « avec les régions et les gouvernorats non organisés en région » – et non avec les autorités fédérales – il semble sous-entendu que ce sont les autorités fédérales qui ont l'initiative et jouent le rôle dominant. La Constitution n'interdit cependant pas aux autorités régionales de prendre l'initiative, ce qu'elle

⁵³⁴ Cet article apparaît en contradiction avec l'article 13 de la Constitution consacré à la suprématie de la loi fédérale sur la loi des régions, mais l'article 115 déroge au texte général conformément au principe *specialia generalibus derogant*.

⁵³⁵ Les juristes que nous avons interrogés lors d'un voyage en Irak en 2009 n'ont pas pu répondre à ces questions ; ils n'avaient pas eux-mêmes remarqué ces incohérences auparavant, ce qui laisse penser qu'il peut s'agir d'un simple manque de rigueur, peut-être lié aux délais et aux conditions de rédaction de la Constitution.

aurait sans doute spécifié si l'intention était effectivement de cantonner les régions à un rôle secondaire.

En outre, la multiplication des termes – « en coordination », « en consultation », « en coopération » – nous incite à nous demander s'ils ont des significations différentes. Les termes « en coopération » ou « en coordination », par exemple, traduisent-ils un plus grand rôle des régions que l'expression « en consultation » qui laisserait entendre qu'elles ne pourraient que donner leur avis et non légiférer au même titre que le gouvernement fédéral ?

Par ailleurs, certains des alinéas de l'article 114 – ceux concernant l'administration des douanes et la politique des ressources intérieures en eau⁵³⁶ – mentionnent que ces domaines seront « établi(s) par la loi ». De quelle autorité relève le pouvoir de légiférer quant à cette loi ? Si les deux niveaux de gouvernement le peuvent, quel est l'ordre à respecter ?

La question des ressources en eau en particulier nous interpelle dans la mesure où il s'agit d'un domaine particulièrement vital pour l'Irak. La division des compétences concernant ces ressources entre les pouvoirs exclusifs du gouvernement fédéral – pour les ressources provenant de l'extérieur – et les compétences partagées – pour les ressources intérieures – risque fortement de donner lieu à des chevauchements, des confusions et des conflits de juridiction⁵³⁷. Notons cependant qu'à ce jour, aucun conflit majeur n'est né sur cette question entre le gouvernement fédéral et le gouvernement du Kurdistan.

Compte tenu de toutes ces ambiguïtés et incohérences, l'article 115 joue un rôle déterminant. Cependant, afin d'éviter d'aller jusqu'au stade du conflit et de favoriser les conditions d'une législation cohérente, il est préférable que les régions proposent leurs choix politiques et juridiques sans attendre l'initiative des autorités fédérales⁵³⁸.

L'article 114 est complété par les dispositions des articles 112 et 113⁵³⁹, portant respectivement sur les ressources en pétrole et en gaz et sur les richesses

⁵³⁶ Il peut s'agir des barrages, réservoirs d'eau, et projets d'irrigation et d'incision des cours d'eau.

⁵³⁷ Notons cependant qu'à ce jour, la question de l'eau n'a donné lieu à aucun conflit majeur entre les autorités fédérales et le gouvernement du Kurdistan.

⁵³⁸ POUPART, A. *op. cit.*, p. 119.

⁵³⁹ L'article 113 dispose : « *Les monuments, sites archéologiques, manuscrits et structures du patrimoine appartiennent à la richesse nationale, qui est de la compétence des autorités fédérales. Ils seront administrés en coopération avec les régions et gouvernorats.* »

archéologiques. Même si elles ne figurent pas dans la liste des pouvoirs partagés énumérés en tant que tels à l'article 114, il ressort de ces dispositions qu'elles s'y rapportent, sur des compétences spécifiques. Concentrons-nous ici sur l'article 112 dans la mesure où il concerne un domaine particulièrement stratégique aux plans national et international :

- « 1. *Le gouvernement fédéral gère le pétrole et le gaz extraits des champs actuels avec les gouvernements des régions et gouvernorats producteurs. La distribution des revenus du pétrole et du gaz se fera de façon équitable et proportionnellement à la répartition de la population dans le pays. Il sera défini une part pour une durée déterminée pour les régions ayant injustement subi des préjudices et des privations du régime précédent, de façon à assurer un développement équilibré entre les différentes parties du pays. Cela sera déterminé par la loi.*
2. *Le gouvernement fédéral et les gouvernements des régions et gouvernorats producteurs formulent ensemble les politiques stratégiques nécessaires pour développer les ressources en pétrole et en gaz de façon à ce que tout le peuple irakien en bénéficie, en employant les techniques des principes du marché les plus récentes et en encourageant l'investissement. »*

S'agissant d'un domaine dont les enjeux sont aussi essentiels pour le pays, la formulation de cet article marque par son ambiguïté : en effet, nous remarquons qu'il y est uniquement question des gisements « actuels », ce qui peut être interprété comme excluant d'emblée les futurs gisements qui pourraient être découverts dans l'avenir, ou ceux qui auraient déjà été découverts mais ne seraient pas en exploitation au moment de l'adoption de la Constitution en 2005. Qu'en est-il alors des gisements non couverts par cet article selon cette interprétation ? Ils ne sont expressément traités nulle part ailleurs dans la Constitution. Cette formulation laisse donc ouvertes de larges brèches où peuvent s'infiltrer les régions au titre des pouvoirs résiduaux, comme nous le verrons dans la section suivante.

En outre, même les compétences clairement désignées dans cet article entrent sous le coup de l'article 115 attribuant la primauté à la loi des régions en cas de conflit sur une question de juridiction. S'agissant d'un domaine aussi stratégique que les ressources en pétrole et en gaz, une telle prérogative des régions a, à elle toute seule, un impact considérable sur le pouvoir de ces dernières au sein du pays comme à l'international.

La question de la distribution des revenus du pétrole est traitée avec une précision qui tranche avec le contexte par ailleurs imprécis, en imposant une distribution équitable devant tenir compte de la répartition de la population, avec, temporairement, une compensation particulière pour les régions lésées par le régime précédent⁵⁴⁰. Associées à l'article 111, qui dispose : « *Le pétrole et le gaz sont la propriété de toute la population irakienne dans toutes les régions et gouvernorats* », ces dispositions marquent clairement une volonté de changement et de « réparation » par rapport au régime baassiste. Compte tenu de la tendance du gouvernement, observée jusqu'alors en Irak – et par ailleurs dans la grande majorité des pays producteurs de pétrole⁵⁴¹ – à se réserver, sans en faire profiter la population, les bénéfices des revenus pétroliers, cette disposition a une portée politique très large bien au-delà de sa portée juridique. Cependant, la loi devant régir cette question n'a toujours pas vu le jour, ce qui met en doute la véritable volonté des acteurs politiques du pays, ou tout au moins leur capacité à parvenir à un consensus sur ce sujet.

L'alinéa 2 attribue conjointement au gouvernement fédéral et aux régions la définition des politiques stratégiques dans les secteurs du pétrole et du gaz. Cependant, aucune politique stratégique n'a encore fait l'objet d'une quelconque loi ou directive de la part du gouvernement central depuis 2005. En l'absence d'une politique claire établie en coopération avec Bagdad, Erbil a voté en 2007, en vertu de son pouvoir de légiférer⁵⁴², sa propre loi sur le pétrole et le gaz définissant la politique de la région dans ce domaine⁵⁴³.

Nous voyons donc à quel point les dispositions constitutionnelles laissent aux régions une large marge de manœuvre pour imposer leur propre législation, à condition d'en prendre l'initiative. Il est clairement dans l'intérêt des Kurdes de profiter de toutes les possibilités offertes par la combinaison des différents articles⁵⁴⁴ sur la répartition des pouvoirs dans l'État fédéral⁵⁴⁵.

⁵⁴⁰ Article 112-1 de la Constitution irakienne de 2005

⁵⁴¹ Entretien avec Douglas Yates, politologue, Professeur de relations internationales à l'*American Graduate School in Paris*, le 20 octobre 2012 à Paris.

⁵⁴² Art. 121-1 de la Constitution irakienne de 2005

⁵⁴³ Loi n° 22 de 2007. Cette loi permet aux kurdes de vendre le pétrole produit dans leurs régions et d'en confier l'exploitation à des compagnies étrangères, ce qui a déplu à Bagdad.

⁵⁴⁴ Articles 112, 113, 114, 115 et 121 de la Constitution irakienne de 2005.

⁵⁴⁵ Selon André Poupart, « *Si le Parlement du Kurdistan ne légifère pas dans les secteurs relevant de sa compétence, les autorités fédérales risquent d'assurer cette tâche, ce qui porterait préjudice au premier. Il serait considéré comme de l'insouciance ou de l'incompétence de la part des Kurdes. Ce*

2.2.3. Section 3 : Les pouvoirs des régions

Les régions fédérées se voient non seulement attribuer directement des pouvoirs locaux sur leur territoire et leurs gouvernorats⁵⁴⁶, mais aussi – et surtout – leur reviennent d’office toutes les compétences résiduelles, c’est-à-dire celles qui ne sont pas spécifiées expressément par la Constitution⁵⁴⁷. Ces dispositions s’ajoutant à la primauté de la loi des régions en cas de conflit sur les compétences partagées, il apparaît clairement que la Constitution taille aux régions une très large part des pouvoirs dans le système fédéral du nouvel Irak.

2.2.3.1. Les pouvoirs autonomes des régions

En dehors des pouvoirs partagés, et de même que pour le gouvernement fédéral, la Constitution attribue aux régions des pouvoirs propres.

L’article 120 dispose:

« La région établit sa propre Constitution qui définira la structure des autorités régionales, leurs compétences et le mécanisme d’exercice de ces compétences, à condition qu’ils ne soient pas en contradiction avec la présente Constitution. »

Cet article est complété par l’article 121 qui spécifie la nature des pouvoirs régionaux et la façon dont ils s’inscrivent dans l’État fédéral :

1. *Les autorités régionales ont le droit d’exercer les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire conformément aux dispositions de cette Constitution, et à l’exception de ce qui est de la compétence exclusive des autorités fédérales.*
2. *L’autorité régionale a le droit de modifier l’application de la loi fédérale dans la région, dans le cas d’une contradiction entre la loi fédérale et la loi régionale concernant une question qui n’entre pas dans les compétences exclusives des autorités fédérales.*
3. *Les régions et les gouvernorats ont une part équitable des revenus fédéraux pour assurer leurs responsabilités, tenant compte de leurs ressources et besoins et du pourcentage de leur population.*
4. *Les régions et gouvernorats établiront des bureaux dans les ambassades et les missions diplomatiques afin de suivre les affaires culturelles, sociales et de développement.*

type de démission s’avère d’autant plus dommageable qu’il passe largement inaperçu dans l’immédiat, mais créer à plus long terme une nasse dont il est d’autant plus difficile de s’extirper que les tribunaux auront tendance à reconnaître le fait accompli. » POUPART, A., *op. cit.* p. 120.

⁵⁴⁶ Art. 120 et 121 de la Constitution irakienne de 2005

⁵⁴⁷ Art. 115 de la Constitution irakienne de 2005

5. *Le gouvernement régional a toutes les compétences nécessaires pour administrer la région, en particulier la création et l'organisation de forces de sécurité intérieures comme la police, la sûreté et la garde régionale. »*

En dehors des dispositions concernant les missions diplomatiques et les forces de sécurité, et contrairement aux articles concernant les pouvoirs exclusifs du gouvernement fédéral et les compétences partagées, ces deux articles n'énumèrent pas des compétences précises, mais plutôt posent un cadre – assez large – à l'intérieur duquel les régions ont la possibilité de déterminer leurs propres compétences.

Les seules restrictions stipulées dans ces deux articles concernant les pouvoirs que les régions s'octroieront à travers cette Constitution, sont qu'ils ne doivent pas interférer avec les compétences exclusives du gouvernement fédéral, et ne doivent pas être en contradiction avec la Constitution fédérale. Mais dans la mesure où cette dernière reste relativement circonscrite quant aux pouvoirs fédéraux et aux pouvoirs partagés, et contient par ailleurs un certain nombre de mesures favorisant les régions en cas de contradiction ou de manque de précision, nous pouvons dire que cette limitation n'est pas très contraignante, du moins tant qu'il s'agit des affaires locales. La souplesse de ce cadre est encore accentuée par l'alinéa 2 de l'article 121, qui donne aux régions la possibilité de modifier l'application des lois fédérales sur leur territoire à l'exception de ce qui est du ressort exclusif du gouvernement central.

En outre, la Constitution garantit la préservation de ce cadre et des compétences ainsi attribuées aux régions, en vertu de l'article 126-4 qui interdit tout amendement à ses dispositions qui serait de nature à réduire les pouvoirs des régions sans l'accord des autorités législatives de la région concernée et celui de sa population via un référendum⁵⁴⁸.

Cette approche des pouvoirs des régions est assez inédite pour un État fédéral dont les entités fédérées se voient généralement attribuer des compétences spécifiques, et donc forcément plus limitées, et marque une volonté d'affirmer le rôle important des régions. Reste cependant à savoir si ces dernières disposeront des ressources et compétences nécessaires pour faire bon usage de toutes ces prérogatives et adopter une législation moderne. Si les Kurdes bénéficient déjà d'une expérience de plus de vingt

⁵⁴⁸ Notons que cette disposition n'est pas altérée par l'article 142 relatif à la modification des dispositions de la Constitution dans la mesure où celui-ci précise qu'il s'applique à l'exception des dispositions concernées par l'article 126

ans et d'infrastructures bien établies pour légiférer, il n'en sera pas de même pour les éventuelles futures régions qui se verraient confier une telle autonomie alors même qu'elles viendraient de voir le jour.

Nous verrons dans la deuxième partie de cette thèse la façon dont la région du Kurdistan a déployé ses pouvoirs à l'intérieur de ce cadre, et les problématiques particulières nées suite à l'exercice de ces pouvoirs.

2.2.3.2. Les pouvoirs résiduaire

Même s'ils sont stratégiques, les pouvoirs exclusifs formellement définis par la Constitution et attribués à l'un ou l'autre des niveaux de gouvernement ou partagés entre les deux, sont limités, ce qui laisse un champ de pouvoirs non spécifiés d'autant plus important. Or, contrairement à d'autres systèmes fédéraux tels que celui le Canada⁵⁴⁹, mais à l'instar de la Belgique⁵⁵⁰, l'ensemble de ces pouvoirs résiduaire revient aux entités fédérées, en vertu de l'article 115 de la Constitution irakienne : *« Tout ce qui ne figure pas parmi les pouvoirs exclusifs des autorités fédérales relève du champ de compétences des régions et des gouvernorats non organisés en région.*

Ces compétences résiduaire portent non seulement sur des domaines déjà existants et identifiables à ce jour, mais également sur tous ceux qui pourraient se développer à l'avenir, notamment dans le cadre de la recherche scientifique et de l'environnement.

Ainsi, la liste des compétences non expressément attribuées par la Constitution est par sa nature même très longue. Parmi la multitude de domaines que nous pourrions imaginer y figurent notamment l'agriculture, le droit criminel (y compris la question de la peine de mort), le droit civil (y compris le mariage et le divorce), les impôts directs et indirects, ou encore le tourisme. Y figurent également un grand nombre de ressources naturelles – telles que notamment le fer, le cuivre, l'or, le diamant, l'uranium, le soufre et le charbon – pour lesquelles les régions ont toute compétence. En d'autres termes, les régions disposent de tous les droits concernant l'exploration, l'extraction, l'administration, la vente, l'exportation et l'utilisation de ces ressources dans les industries locales pour répondre au mieux à leurs besoins, sans être tenues d'en partager l'exploitation ou les bénéfices avec une quelconque partie.

⁵⁴⁹ Art. 91 de la Loi constitutionnelle canadienne de 1867

⁵⁵⁰ Art. 35 de la Constitution belge de 1994

Les seules ressources couvertes expressément par les dispositions constitutionnelles et ne tombant donc pas dans la catégorie des pouvoirs résiduaux sont les ressources en eau, qui sont abordées dans les articles 110 et 114, et les ressources en pétrole et en gaz, traitées dans les articles 111 et 112. Or, comme nous l'avons évoqué dans la section précédente, même concernant ces dernières, qui revêtent pourtant un caractère stratégique et vital pour l'Irak dans le contexte moyen-oriental et mondial, la formulation dessine en creux de très larges pouvoirs non attribués, qui reviennent donc intégralement aux régions au titre des pouvoirs résiduaux en vertu de ce même article.

En effet, ces dispositions parlent de gestion des ressources « extraites », ce qui peut être interprété comme limitant les compétences ainsi attribuées aux étapes suivant l'extraction : raffinage, transport, exportation, etc⁵⁵¹. Le processus d'extraction lui-même ne serait alors pas couvert par cette disposition, appartenant donc potentiellement aux régions au titre des pouvoirs résiduaux.

De plus, la formulation « *champs actuels* » peut être interprétée comme ne couvrant pas les gisements non encore découverts ou non exploités au moment de l'entrée en vigueur de la Constitution le 15 octobre 2005⁵⁵². Rien n'étant par ailleurs explicitement mentionné dans la Constitution concernant les futurs gisements de pétrole et de gaz et ceux n'étant pas exploités en 2005, ils relèveraient alors par défaut des régions, au titre des pouvoirs résiduaux. Selon cette interprétation, les régions seraient donc habilitées à procéder sur leur propre territoire à la prospection et à l'exploitation – en accord toutefois avec les politiques stratégiques de développement de ces ressources élaborées par le gouvernement fédéral⁵⁵³ – de nouveaux champs de pétrole et de gaz, ce qui, dans un pays tel que l'Irak, ouvre d'immenses possibilités.

L'interprétation de cet article constitutionnel fait l'objet d'une vaste polémique entre le gouvernement fédéral et le gouvernement kurde. Ce dernier considère que la formulation « champs actuels » se réfère strictement aux gisements en exploitation au

⁵⁵¹ Le 1er avril 2012, le Gouvernement Régional du Kurdistan d'Irak a décidé de suspendre l'exportation du pétrole irakien à cause du retard de paiement par le gouvernement fédéral. Ce dernier n'avait pas payé l'échéance aux entreprises pétrolière depuis juillet 2011. Information diffusée sur la chaîne arabe Al-Jazeera le 1 avril 2012. Cette information est disponible en arabe, en kurde et en anglais sur le site officiel de gouvernement du Kurdistan. www.krg.org. Consulté le 2 avril 2012.

⁵⁵² La Loi n° 28 de la région du Kurdistan a en effet défini en son article 16 ces champs comme étant « *les champs qui avaient une production commerciale avant le 15/08/2005* ».

⁵⁵³ Art. 112-2 de la Constitution irakienne de 2005

moment de l'adoption de la Constitution. Se basant sur cette interprétation, les Kurdes votèrent en 2007 leur propre Loi sur le pétrole et le gaz⁵⁵⁴, et forts de cette législation, signèrent des contrats avec des compagnies pétrolières étrangères. Le gouvernement fédéral considéra que ces contrats⁵⁵⁵ étaient caducs. Ce désaccord continue d'opposer Bagdad et Erbil, ainsi que nous le verrons dans la deuxième partie de cette thèse.

D'une façon générale, il ressort de notre analyse que la répartition des pouvoirs entre les différents niveaux de gouvernement par la Constitution irakienne recouvre des imprécisions qui peuvent engendrer des confusions et des conflits. Même si la Constitution contient des dispositions qui pallient d'office ces ambiguïtés et ces vides juridiques en les plaçant en faveur des régions, ce que nous observons aujourd'hui montre clairement qu'il est nécessaire de mettre en place des mécanismes juridiques et politiques plus précis afin de clarifier le rôle de chacun et d'en verrouiller les modalités.

Ainsi par exemple, la question des contrats pétroliers conclus par le gouvernement du Kurdistan n'est toujours pas réglée et n'a pas encore trouvé de solution constitutionnelle satisfaisante pour les deux niveaux de gouvernement. La question de la distribution des recettes fédérales auprès des régions suscite toujours une forte polémique et, en ce qui concerne le Kurdistan, continue de faire l'objet de tensions entre le gouvernement fédéral et le gouvernement kurde. Il apparaît également nécessaire de clarifier le rôle des régions au niveau international, le gouvernement central contestant le fait que les représentations diplomatiques kurdes à l'étranger formées entre 1992 et 2005 continuent à fonctionner indépendamment des ambassades irakiennes après l'adoption de la nouvelle Constitution.

Au plan intérieur, si la Constitution reconnaît aux régions le droit d'avoir des forces de sécurité locales, la question des Peshmergas continue de soulever de fortes tensions.

⁵⁵⁴ L'article 2-2 de la Loi sur le pétrole et le gaz de la région du Kurdistan stipule : « *En vertu des dispositions de l'article 115 et de l'article 121 (alinéas 1 & 2) de la Constitution fédérale, aucune loi fédérale, accord, contrat, mémorandum d'entente ou tout autre document fédéral portant sur les opérations pétrolières ne rentrera en vigueur tant que l'autorité compétente de la région n'aura pas donné son aval.* »

⁵⁵⁵ Le gouvernement régional avait déjà signé des accords avec des compagnies pétrolières étrangères avant l'adoption de la Constitution, qui font également partie de ceux dont la validité est contestée par le gouvernement fédéral. Ainsi par exemple, en 2004, le gouvernement kurde avait paraphé un permis d'exploration du gisement de Tawke, au Nord du Kurdistan, avec la société norvégienne DNO. LE BELLER, P., « Les enjeux pétroliers », *L'Essentiel des relations internationales*, n° 43, septembre 2012, p. 78.

Le contexte politique actuel et les questions en suspens montrent que, pour que l'expérience fédérale irakienne soit une réussite, il sera indispensable que le gouvernement fédéral et les gouvernements régionaux coopèrent au-delà de leurs intérêts propres et des jeux d'interprétation.

Malgré les incompatibilités contenues dans l'alliance même entre la culture du Moyen-Orient et les valeurs et processus démocratiques, les responsables irakiens ont été forcés, sous la pression militaire et politique des États-Unis, d'accepter le nouveau régime imposé par ces derniers après la chute du régime baassiste. Sous le regard d'une communauté internationale perplexe, ils ont joué le jeu de la démocratie et du fédéralisme et suivi les étapes de la reconstruction politique du pays, à commencer par la rédaction de la première Constitution permanente de l'histoire de l'Irak depuis la fin de la monarchie en 1958.

Mais la nouvelle Constitution, rédigée à la hâte et laissant ouvertes de larges brèches, expose d'emblée le sort du nouveau régime à des incohérences et à des inaboutissements. Par ailleurs, le contexte politique et sécuritaire du pays, encore fortement marqué par les tensions entre ses différentes communautés par les actes terroristes, entrave également les processus ainsi engagés.

Huit ans plus tard, nous constatons que le nouveau régime voulu par les Américains reste encore largement bancal et inabouti dans la réalité, et que la plupart des questions laissées en suspens par la Constitution ne sont pas encore réglées.

En effet, le fédéralisme irakien ne s'est pas encore déployé au-delà de la seule région du Kurdistan reconnue par la Constitution. Rien n'incite à présager la formation d'autres régions, dans la mesure où s'y opposent la volonté de centralisation du Premier ministre et de son parti, la crainte des sunnites de figer un système où les régions qui leur reviendraient seraient pauvres en ressources naturelles, et les oppositions des voisins arabes de l'Irak. Quinze des dix-huit gouvernorats irakiens sont ainsi soumis à un système de délégation des pouvoirs qui n'a rien à voir avec la décentralisation. Le régime hybride qui résulte de cette situation à deux vitesses ressemble davantage à un système centralisé qu'à une fédération.

À l'intérieur de ce système, les manquements de la Constitution affectent des institutions piliers pour un régime fédéral. Ainsi, la création de la Chambre de la fédération, reposant sur des dispositions constitutionnelles très incomplètes, n'a jamais

été effectuée, et le système parlementaire bicaméral voulu par la Constitution repose aujourd'hui uniquement sur la Chambre des représentants, offrant aux entités fédérées une bien faible représentation au sein du pouvoir législatif fédéral. De son côté, malgré les changements radicaux qu'il a connus, avec en particulier l'affirmation de son indépendance et la création d'une Cour suprême fédérale, le dispositif judiciaire irakien continue de fonctionner sur d'anciennes bases datant du régime baassiste.

Par ailleurs, l'orientation démocratique du pays est minée par la volonté de plus en plus marquée du Premier ministre, depuis qu'il a pris la tête de l'exécutif en 2006, de s'octroyer tous les pouvoirs.

Les problèmes entre le gouvernement fédéral et la région du Kurdistan sont de plus en plus nombreux, en particulier concernant le statut des Peshmergas, la validité juridique des contrats pétroliers, et la délimitation du territoire kurde. Si le dispositif constitutionnel comporte certaines dispositions pouvant aider à leur règlement, celles-ci ne sont pas verrouillées, et le gouvernement central semble peu enclin à saisir ces solutions.

Ces manquements et ces inaboutissements offrent-ils au Kurdistan la possibilité de renforcer encore ses positions, ou bien au contraire constituent-ils autant de promesses en sa faveur non tenues ? Dans le premier cas, le Kurdistan saura-t-il profiter de cette opportunité ? Aura-t-il la maturité politique, législative et juridique d'assumer les responsabilités immenses que lui confère directement la Constitution et celles qu'elle lui donne l'opportunité de saisir dans cette configuration politique encore très en mouvement ?

Deuxième partie : Le Kurdistan d'Irak : vers un nouveau paradigme

Dans un État irakien caractérisé par la pluralité de ses communautés ethniques et religieuses, le Kurdistan est marqué par un sentiment identitaire et une aspiration démocratique d'autant plus forts que les Kurdes n'ont cessé de subir des oppressions depuis avant même la naissance de l'Irak. C'est sur cette base que les Kurdes se sont imposés comme les principaux initiateurs du nouveau régime constitutionnel irakien.

Le Kurdistan d'Irak s'étend, selon les frontières revendiquées par les Kurdes⁵⁵⁶, sur une superficie de 80 000 km², et selon le territoire sous contrôle effectif des Kurdes, sur une superficie de 42 000 km²⁵⁵⁷. La région kurde est la région la plus fertile d'Irak, et en abrite les plus importantes ressources⁵⁵⁸. En effet, c'est dans des gouvernorats kurdes que se trouve la plus grande partie des ressources pétrolières irakiennes, qui sont le socle de l'économie de l'Irak. À ce titre, le Kurdistan fait l'objet à la fois de la convoitise du gouvernement de Bagdad, de la méfiance de ses voisins – qui ne souhaitent pas une entité kurde économiquement forte – et de la surveillance étroite de la communauté internationale, vigilante quant à toute source potentielle de tension dans cette région du monde.

Ces enjeux s'ajoutent à ceux, ancestraux, qui concernent le sort de la communauté kurde globale de 30 à 40 millions de personnes, dont les aspirations politiques sont amplement conditionnées par l'évolution du cas irakien qu'elles observent de près.

⁵⁵⁶ BARZANI, S., *op. cit.*, p. 386.

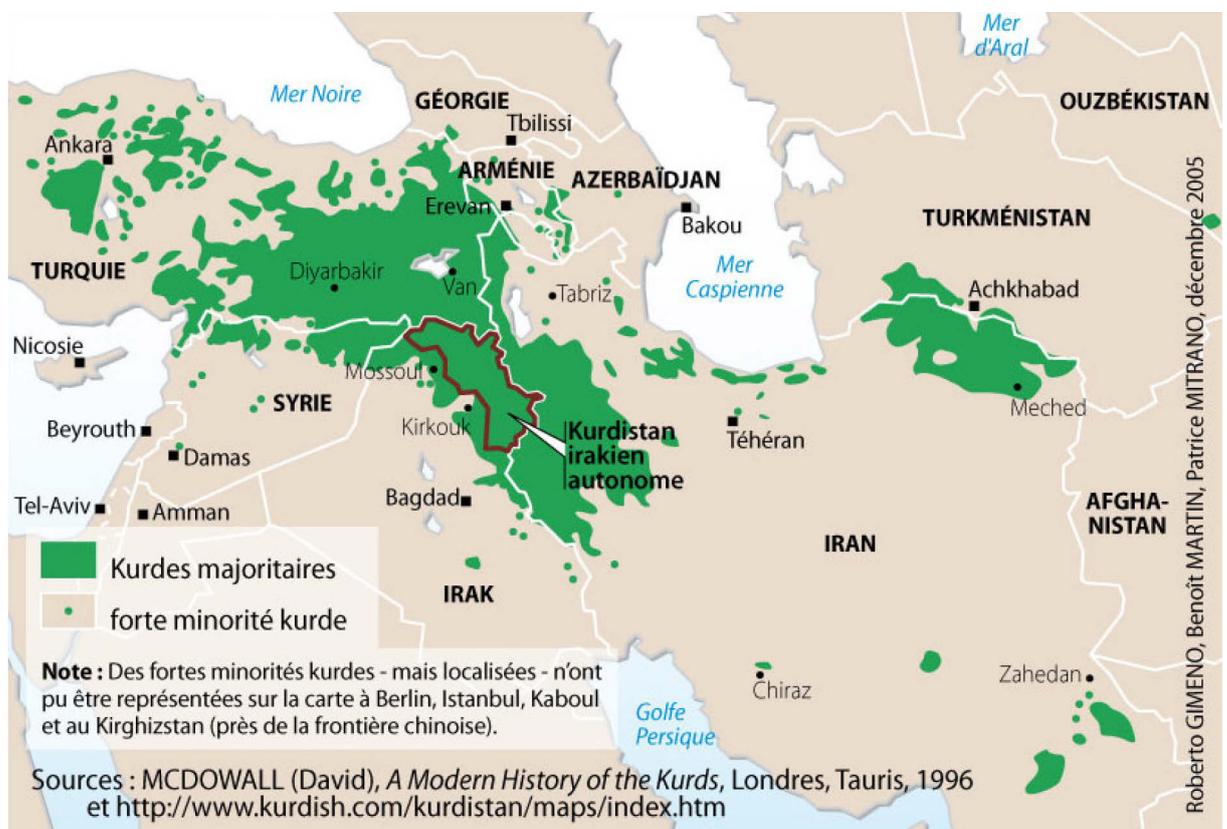
⁵⁵⁷ GOHARY Hamed, *Le sud du Kurdistan entre deux élections 1992-2005*, Kawah, Stocholm, 2006, p. 14, cité par DOLAMARI, A., *De la tribu à la démocratie, Tribu, ethnité et géopolitique du Kurdistan d'Irak*, thèse de doctorat, sous la direction de Michel KORINMAN Université Paris-Sorbonne Paris 4, 2012, 263.

⁵⁵⁸ Il s'agit du Kurdistan selon le tracé des frontières revendiqué par les Kurdes, c'est-à-dire incluant notamment les territoires de Kirkouk, Khânaqin et Sendjar.

En effet, si le Kurdistan d'Irak n'abrite qu'environ 16% de la population Kurde, il représente la seule partie du Grand Kurdistan⁵⁵⁹ dotée d'un statut juridique à part entière et, à ce titre, il a des implications importantes pour l'avenir de ce dernier.

Les autres zones du Grand Kurdistan comprennent principalement la Turquie, la Syrie et l'Iran⁵⁶⁰. Il existe également des zones de peuplement kurde en Géorgie, en Arménie, en Azerbaïdjan, au Turkménistan, en Ouzbékistan, ainsi qu'une diaspora kurde répartie principalement en Europe occidentale et en Amérique du Nord.

La carte ci-dessous montre les zones de peuplement kurde et la situation du Kurdistan d'Irak dans cet ensemble :



In DURAND, M.-F., MARTIN, B., PLACIDI, D., TÖRNQUIST-CHESENIER, M., *Atlas de la Mondialisation*, Presses de Sciences-Po, Paris, 2007, 2ème édition. Avec l'autorisation de l'Institut d'Études Politiques de Paris.

⁵⁵⁹ La superficie du Grand Kurdistan est estimée à plus de 500 000 km². Information disponible sur le site : <http://www.krg.org/p/p.aspx?l=14&s=020000&r=357&p=252>, consulté le 13 janvier 2013.

⁵⁶⁰ La plupart des Kurdes appellent le Kurdistan d'Irak « Bashûr », ce qui signifie « le Sud », car cette région est située au Sud du Grand Kurdistan. De la même façon, le Kurdistan de Turquie est surnommé « Bakur » (Nord), le Kurdistan de Syrie « Rojava » (l'endroit où le soleil se couche – c'est-à-dire l'Ouest), et le Kurdistan d'Iran « Rojhilat » (l'endroit où le soleil se lève).

Le tableau ci-dessous fournit les estimations actuelles⁵⁶¹ du nombre de Kurdes dans chacun des principaux pays qui se partagent le territoire de cette nation, et de leur pourcentage par rapport à la population du pays.

<i>Irak</i>	<i>Iran</i>	<i>Syrie</i>	<i>Turquie</i>
6 millions	8 millions	2,5 millions	20 millions
21%	10 %	11 %	30 %

En tant qu'unique région fédérée d'Irak, le Kurdistan joue un rôle forcément particulier dans l'avenir du fédéralisme irakien. Sert-il de moteur au fédéralisme, ou bien le système à double vitesse qui résulte de cette configuration à région unique est-t-il un facteur de déséquilibre de ce régime ? Quant au rôle du système fédéral dans l'avenir la région kurde, est-il le meilleur moyen de préserver l'autonomie de cette dernière sans faire éclater les tensions qu'elle suscite ?

Les spécificités de ces questions kurdes, et leurs implications bien au-delà des frontières de la région et du pays, méritent que nous consacrons la deuxième partie de cette thèse à une étude approfondie de la situation particulière du Kurdistan à l'intérieur de l'Irak fédéral.

Nous nous intéresserons d'abord à la naissance de la région kurde autonome dès avant la mise en place du fédéralisme, et à son évolution au sein de l'Irak lui-même en pleine métamorphose. Nous étudierons ensuite le Kurdistan dans le nouvel Irak ; nous examinerons la façon dont le fédéralisme s'inscrit dans le projet politique de la région et s'applique à ses structures institutionnelles. Nous terminerons par une analyse des questions stratégiques encore en suspens que sont la gestion des ressources pétrolières du Kurdistan, les frontières de la région, son armée, et ses relations internationales – questions dont le règlement sera déterminant pour l'avenir du Kurdistan, de l'Irak fédéral et du Moyen-Orient.

⁵⁶¹ En l'absence d'une estimation officielle, il s'agit ici d'une moyenne que nous avons faite à partir des différentes estimations que nous avons trouvées, qui varient légèrement selon les sources.

1. PREMIER TITRE : LA FORMATION DU KURDISTAN D'IRAK

Premier grand conflit international depuis la guerre froide, la guerre du Golfe de 1991 permet de remettre la question kurde sur le devant de la scène internationale pour la première fois depuis la Première guerre mondiale, et offre au peuple kurde l'occasion, guettée depuis longtemps, de s'émanciper politiquement de la tutelle arabe en Irak et de former, *de facto*, le premier État dans l'histoire de ce peuple⁵⁶². Ainsi, douze ans avant la chute du régime de Saddam Hussein, se joue déjà un moment décisif pour le peuple kurde en Irak et dans son ensemble.

Les deux chapitres de ce titre analysent les différentes étapes qui, des affrontements militaires de 1991 aux remaniements politiques de 2009, en passant par la reconnaissance constitutionnelle de 2005, marquent l'émergence et l'organisation du Kurdistan d'Irak autonome.

⁵⁶² En dehors de la République de Mahabad, qui n'a duré qu'onze mois.

1.1. Chapitre 1 : L'émergence d'une entité étatique au Kurdistan d'Irak

Initialement déclenchée pour des raisons indépendantes de la question kurde, la guerre du Golfe voit cette question émerger parmi les plus importantes au fur et à mesure de son évolution militaire. En effet, pour protéger le peuple kurde à titre humanitaire, mais sans intention particulière d'en soutenir les revendications politiques, la communauté internationale crée une zone de sécurité qui fournira aux Kurdes l'opportunité de se détacher de l'Irak.

Ce sont les deux principaux partis kurdes, le PDK et l'UPK, qui, sous l'égide du Front du Kurdistan, et malgré les tensions latentes qui les divisent depuis leur scission en 1975, prennent en charge ensemble l'avenir du Kurdistan d'Irak.

Les deux prochaines sections examinent la naissance du Kurdistan et la formation de ses premières institutions politiques à la suite de la guerre du Golfe.

1.1.1. Section 1 : Les étapes ayant mené à l'indépendance *de facto* à l'intérieur de l'État irakien

Dans le cadre des opérations militaires de la guerre du Golfe de 1991, et en réaction à l'exode massif des Kurdes provoqué par les massacres perpétrés par le régime de Saddam Hussein, la communauté internationale impose à l'Irak une zone de sécurité couvrant la plus grande partie de la région du Kurdistan. Après des affrontements et des tentatives d'accords avortées entre les Kurdes et le régime baassiste, ce dernier retire unilatéralement son appareil politique et administratif de cette zone.

De l'invasion du Koweït par l'Irak à l'abandon par ce dernier de la zone de sécurité kurde, nous allons examiner les différentes étapes qui ont marqué le processus de détachement de la région du Kurdistan du reste de l'Irak.

1.1.1.1. La création d'une zone de sécurité

En 1991, l'Irak, très affaibli par huit années de guerre avec l'Iran, a d'énormes dettes envers certains de ses voisins arabes, notamment le Koweït. En outre, il entretient avec ce dernier, depuis sa création en 1961, des relations tendues liées aux

intérêts pétroliers qui les opposent au sein du Golfe arabo-persique⁵⁶³. Face à tous ces enjeux conflictuels, l'Irak entreprend d'envahir le Koweït le 2 août 1990.

Cette invasion contraint l'ONU à réagir. Le Conseil de sécurité des Nations Unies adopte notamment la résolution 660 du 2 août 1990, qui condamne l'invasion du Koweït par l'Irak et « exige que l'Iraq retire immédiatement et inconditionnellement toutes ses forces pour les ramener aux positions qu'elles occupaient le 1^{er} août 1990 »⁵⁶⁴, ainsi que la résolution 678, qui autorise l'intervention des forces de la coalition le 17 janvier 1991.

Les affrontements armés sont localisés au Koweït, dans le Sud de l'Irak, et à Bagdad. Le Kurdistan d'Irak, situé dans le Nord de l'Irak, n'est donc pratiquement pas touché par la guerre.

Les annonces faites dans les communiqués militaires de la coalition indiquent que l'armée irakienne a été décimée par les forces de la coalition, et le président américain George H. W. Bush fait des appels répétés au peuple irakien pour qu'il renverse Saddam Hussein. Dans ce contexte, les Kurdes d'Irak, qui guettaient depuis la fin de la Première guerre mondiale l'occasion de faire avancer la cause kurde, voient venu le moment d'organiser une insurrection générale. Au cours du mois de mars 1991, ils se soulèvent, parallèlement aux chiites, pour renverser le régime baassiste. Les soulèvements kurdes sont d'abord populaires et spontanés, donc non organisés et sans grands moyens. Les Peshmergas interviennent rapidement et reprennent la tête du mouvement, le transformant en insurrection militaire⁵⁶⁵.

La riposte du gouvernement irakien est immédiate, et donne lieu à des attaques massives et meurtrières par l'armée irakienne à l'encontre des chiites basés au Sud de l'Irak, et des Kurdes au Nord de l'Irak. L'intensité des conflits et la peur que l'armée utilise à nouveau les armes chimiques incitent les chiites à baisser les armes, et, à la fin du mois de mars, contraignent les Kurdes à l'exode dans les montagnes vers l'Iran et la Turquie.

⁵⁶³ L'appellation de ce golfe a toujours fait l'objet d'un malentendu entre l'Iran et les autres pays du golfe. L'Iran prétend qu'il convient de l'appeler le Golfe persique, et les pays arabes l'appellent le Golfe arabe.

⁵⁶⁴ Voir index des Actes du Conseil de Sécurité, Quarante-cinquième année, 1990, ST/LIB/SER.B/S.27, Nations Unies, New York, Bibliothèque Dag Hammarskjöld, 1991, p. 38.

⁵⁶⁵ AKRAYI S., *le Kurdistan, pourquoi le monde entier est-il muet?*, Erbil, Édition Al-Thaqafa, 2007, p. 70.

Deux éléments principaux auront contribué à l'échec de l'insurrection. D'une part, bien que décimée, l'armée irakienne demeure néanmoins plus importante et mieux équipée que les effectifs kurdes et chiites ; d'autre part, en raison de motivations géopolitiques⁵⁶⁶, les États membres de l'ONU engagés dans la guerre n'aident pas le peuple irakien au renversement de Saddam Hussein, qui reste au pouvoir.

Cependant, la répression sévère de Saddam Hussein face à ces soulèvements, les massacres contre les Kurdes, et les conditions dramatiques auxquelles ces derniers doivent faire face à la suite de leur exode en masse, incitent finalement la communauté internationale à réagir.

Le 2 avril 1991, la France saisit le Conseil de sécurité de l'ONU afin d'obtenir le soutien et le renfort des pays membres dans les actions humanitaires et politiques dont elle a pris l'initiative⁵⁶⁷. Dès le 3 avril, l'ONU adopte plusieurs résolutions, notamment la résolution 687 qui marque la fin officielle des hostilités en Irak. Notons que cette résolution ne fait à aucun moment référence à la cause kurde⁵⁶⁸.

Cependant, deux jours plus tard, le 5 avril 1991, est votée la résolution 688⁵⁶⁹, condamnant la répression des populations civiles et soutenant l'aide humanitaire dans la région. Cette résolution insiste cette fois explicitement sur la défense de la population kurde.

« *(Le Conseil de Sécurité des Nations Unies)*

1. *condamne la répression des populations civiles iraqiennes dans de nombreuses parties de l'Iraq, y compris très récemment dans les zones de peuplement kurde, qui a pour conséquence de menacer la paix et la sécurité internationales dans la région ;*
2. *exige que l'Iraq, pour contribuer à éliminer la menace à la paix et à la sécurité internationales dans la région, mette fin sans délai à cette répression et, dans ce contexte, exprime l'espoir qu'un large dialogue*

⁵⁶⁶ Le renversement de Saddam Hussein créerait un vide de pouvoir qui profiterait aux chiites, soutenus par l'Iran, ce que ne souhaitent pas les États membres de l'ONU menés par les Américains, dont l'Iran est un ennemi historique. En outre, ces États agissaient sous la pression des autres pays du Golfe et de la Turquie, hostiles à tout ce qui pouvait favoriser l'émergence d'un État kurde.

⁵⁶⁷ Institut kurde de Paris, *Bulletin de Liaison et d'information*, n°73, L'Exode, Avril 1991, p. 52.

⁵⁶⁸ Pour consulter toutes les décisions du Conseil de Sécurité de l'ONU avec les copies des lettres et rapports envoyés au Conseil de sécurité concernant cette question, voir Index des *Actes du Conseil de sécurité*, Quarante-cinquième année, 1990, *op. cit.* Voir également Index des *Actes du Conseil de sécurité*, Quarante-sixième année, 1991, ST/LIB/SER.B/S.28, Nations Unies, New York, Bibliothèque Dag Hammarskjöld, 1994, pp. 42-82.

⁵⁶⁹ Résolution S/RES/688 des Nations Unies, adoptée le 5 avril 1991.

s'instaurera en vue d'assurer le respect des droits de l'homme et des droits politiques de tous les citoyens irakiens ;

3. *insiste pour que l'Iraq permette un accès immédiat des organisations humanitaires internationales à tous ceux qui ont besoin d'assistance dans toutes les parties de l'Iraq et qu'il mette à leur disposition tous les moyens nécessaires à leur action ;*
4. *prie le Secrétaire général de poursuivre ses efforts humanitaires en Iraq et de lui faire un rapport d'urgence, éventuellement à l'issue d'une nouvelle mission dans la région, sur le sort des populations civiles irakiennes, et en particulier de la population kurde, affectées par la répression sous toutes ses formes exercée par les autorités irakiennes ;*
5. *prie également le Secrétaire général d'utiliser tous les moyens à sa disposition, y compris ceux des institutions spécialisées pertinentes des Nations Unies, pour faire face d'urgence aux besoins fondamentaux des réfugiés et des populations irakiennes déplacées.*
6. *lance un appel à tous les États membres et à toutes les organisations humanitaires pour qu'ils participent à ces efforts d'assistance humanitaire ;*
7. *exige de l'Iraq qu'il coopère avec le Secrétaire général à ces fins ;*
8. *décide de rester saisi de la question »⁵⁷⁰.*

Cette résolution est adoptée, sous la pression de la France, de la Grande-Bretagne et des États-Unis, par 10 voix contre 3 (Cuba, Zimbabwe, Yémen) et 2 abstentions (Chine et Inde)⁵⁷¹.

La question kurde n'était jamais réapparue dans l'arène internationale jusqu'à cette résolution 688, qui l'aborde à titre humanitaire. Cette résolution défend spécifiquement les droits de la population kurde, dans un contexte où les textes internationaux et régionaux existants relatifs à la protection des minorités ne sont pas appliqués à la collectivité kurde.

Dans le même temps, les États-Unis décident d'apporter une aide humanitaire aux Kurdes d'Irak en justifiant leur action par le fait qu' « *il y va non seulement de la vie de centaines de milliers d'hommes, de femmes et d'enfants, mais également de la paix et de la sécurité dans le Golfe* »⁵⁷².

Enfin, le 8 avril 1991, l'Union Européenne vote la création d'une zone de sécurité en faveur des Kurdes sous l'égide de l'ONU. Cette initiative est prise lors

⁵⁷⁰ Voir Index des *Actes du Conseil de Sécurité*, Quarante-sixième année, 1991, *op. cit.*, p. 79.

⁵⁷¹ CIGERLI, S., *Les Kurdes et leur histoire*, L'Harmattan, 1999, p.162.

⁵⁷² Institut kurde de Paris, *Bulletin de liaison et d'information*, n° 73, *op. cit.*, p.7.

d'un sommet européen, sur proposition de la Grande-Bretagne, puis adoptée par les États-Unis le 10 avril 1991. Il s'agit alors d'une zone, au nord du 36^e parallèle, d'interdiction de survol de l'aviation et des hélicoptères irakiens⁵⁷³. La mise en place de cette zone de sécurité repose sur l'intervention militaire de la coalition, nommée opération « *Provide Comfort* », qui a lieu le 17 avril 1991. Les objectifs sont principalement de permettre la mise en place de camps d'accueil pour les Kurdes et de faciliter l'intervention des organisations humanitaires dans la région. La création de cette zone de sécurité vise également à réduire l'exode de la population kurde.

1.1.1.2. Les conséquences de la zone de sécurité

C'est initialement pour protéger les populations civiles kurdes qu'a été créée la zone de sécurité. Mais les conséquences de la création de cette zone iront bien au-delà. Pour ramener les Kurdes sous leur contrôle, le régime de Bagdad, mettant fin à tous les services publics, les isole économiquement et politiquement, convaincus qu'ils seront contraints de lui demander de l'aide et qu'il pourra alors leur imposer ses conditions. Mais ce sont ces réactions tactiques mêmes qui fourniront aux Kurdes l'occasion de s'émanciper.

1.1.1.2.1. Les conséquences de la zone de sécurité au plan économique

Si la zone de sécurité est circonscrite au Kurdistan, elle n'en comprend cependant pas l'intégralité. Seul un territoire correspondant à 60% du Kurdistan d'Irak est couvert par cette zone. La population d'un million de Kurdes habitant les 40 % restants demeure sous le contrôle du régime irakien. Devant les tensions régionales, les puissances coalisées laissent les territoires entourant Mossoul et le gouvernorat de Kirkouk, qui font pourtant partie du Kurdistan, hors de la zone de sécurité, laissant aux mains de Bagdad les importants gisements de pétrole qui s'y trouvent⁵⁷⁴.

⁵⁷³ KUTSCHERA, Ch., *Le défi kurde ou le rêve fou de l'indépendance*, Paris, Bayard, 1997, p.100.

⁵⁷⁴ Les raisons pour lesquelles ces villes n'ont pas été intégrées à la zone de sécurité restent officieuses. En effet, les États-Unis, la Grande-Bretagne et la France ont sans doute arrêté la progression de leurs forces en partie à la suite de pressions exercées par l'Iran et la Turquie pour des raisons vraisemblablement largement liées aux enjeux pétroliers.

Voyant les Kurdes lui échapper, et devant leur refus d'accepter les conditions qu'il souhaitait leur imposer, le régime de Bagdad tente de les affaiblir et les soumet à partir d'octobre 1991 à un embargo sévère⁵⁷⁵.

Ne pouvant plus compter sur les ressources pétrolières de la région, et isolée par cet embargo qui s'ajoute à celui déjà imposé par l'ONU à l'encontre de l'Irak, la partie du Kurdistan comprise dans la zone de sécurité ne peut plus compter que sur sa propre économie interne. La situation économique qui en résulte est catastrophique.

1.1.1.2.2. Le retrait de l'appareil étatique irakien du Kurdistan

Lors de la création de la zone de sécurité, il n'est initialement pas prévu qu'un appareil étatique kurde soit mis en place au Kurdistan d'Irak. En effet, la communauté internationale, sous les pressions politiques exercées par Téhéran, Ankara et Damas, ne souhaite pas encourager la création d'un État kurde en Irak, qui perturberait la stabilité de la région.

Après l'adoption de la résolution 688 du Conseil de Sécurité de l'ONU et la création de la zone de sécurité, les Kurdes acceptent d'engager des négociations avec Bagdad. Un immense élan de solidarité soulève alors le monde à l'égard des Kurdes. Ainsi, en avril 1991, le Front du Kurdistan, qui rassemble les différents mouvements d'opposition pour l'indépendance du Kurdistan et administre le Kurdistan d'Irak depuis 1987⁵⁷⁶, envoie une délégation à Bagdad. Cette négociation mène à un projet d'accord qui, reprenant la plupart des dispositions de l'accord d'autonomie du 11 mars 1970, accorde à une partie du territoire kurde le droit de disposer d'une administration autonome, dotée d'un conseil exécutif et d'un conseil législatif élu au suffrage universel⁵⁷⁷.

Cependant, des divergences importantes subsistent quant à la délimitation du territoire en question. Bagdad veut exclure de la région kurde les zones riches en pétrole telles que le gouvernorat de Kirkouk et le district de Khânaqin, ainsi que les

⁵⁷⁵ BARZANI, H., *L'émergence d'une « Zone de Sécurité » au Kurdistan d'Irak par l'ONU à la suite de la guerre du Golfe*, DES de sociologie, sous la direction de Jean ZIEGLER, Université de Genève, 1997-1998, p. 50.

⁵⁷⁶ Le Front du Kurdistan est composé de cinq partis politiques : le Parti Démocratique du Kurdistan (PDK), l'Union Patriotique du Kurdistan (UPK), le Parti Socialiste du Kurdistan (PSK), le Parti Socialiste du Kurde (Pasok), et le Parti Populaire Démocratique du Kurdistan (PPDK). Il est dirigé conjointement par Jalal Talabani (chef de l'UPK) et Massoud Barzani (chef du PDK). AKRAYI S., *op. cit.*, p. 69.

⁵⁷⁷ Institut kurde de Paris, *Bulletin de liaison et d'information*, n° 75, *op. cit.*, pp. 3- 4.

territoires de Sindjar et Shairhan, ne laissant que 60 % du territoire kurde sous l'administration autonome. Le front du Kurdistan rejette donc ce projet d'accord le 30 juin 1991, et le 10 juillet de la même année, de nouvelles négociations ont lieu sans qu'elles aboutissent à des concessions significatives d'un côté ou de l'autre.

Finalement les négociations donnent lieu fin août 1991 à un accord mort-né, car critiqué par de nombreux Kurdes. Il en résulte de nouvelles confrontations entre les Kurdes et l'armée irakienne qui conduisent, le 24 octobre 1991, au retrait de l'appareil étatique irakien du Kurdistan : les autorités irakiennes ordonnent à tous les fonctionnaires des gouvernorats de Sulaymanieh, Erbil et Duhok, et de quelques zones des gouvernorats de Mossoul et de Kirkouk, de se regrouper dans les villes de Mossoul et Kirkouk sous contrôle de Bagdad. Ce désengagement est total, touchant non seulement les administrations politiques, mais également les services de santé, d'éducation et de justice. Cette décision unilatérale place soudainement les Kurdes dans une situation de vide politique, juridique, administratif et économique.

Le fait de se démettre de toute responsabilité vis-à-vis d'une région plus grande que la Suisse, et vis-à-vis de millions de Kurdes pourtant citoyens irakiens à part entière, sans pourtant reconnaître juridiquement ou politiquement cette séparation, crée une situation historique inédite⁵⁷⁸. Pour quelle raison le régime de Bagdad se retire-t-il ainsi d'une province de son pays en la laissant aux mains des Kurdes, contre l'indépendance desquels ils se sont pourtant toujours positionnés ?

Il est aujourd'hui communément admis qu'il s'agissait de la part du régime de Saddam Hussein d'une tentative d'affaiblissement des Kurdes, afin qu'ils aient besoin du soutien du gouvernement central et abandonnent leurs velléités d'indépendance. Bagdad pourrait alors réintégrer la région avec une forme de légitimité aux yeux de la communauté internationale. Il est possible aussi qu'il se soit agi d'un recul devant la perspective d'une guerre avec les Kurdes, la répression militaire n'ayant jamais permis la suppression de la résistance au Kurdistan⁵⁷⁹.

Quoi qu'il en soit, le vide ainsi laissé représente également une opportunité à saisir. Les Kurdes sauront-ils s'organiser politiquement, économiquement et administrativement pour la saisir ? Bénéficieront-ils du soutien de leurs voisins et de la

⁵⁷⁸ BARZANI, S., *Le Kurdistan d'Irak 1918-2008 op. cit.*, p. 70

⁵⁷⁹ BARZANI, S., *Le Kurdistan d'Irak 1918-2008 op. cit.*, p. 69

communauté internationale ? Comment parviendront-ils à relever un tel défi dans un contexte de guerre et de bouleversements politiques violents?

1.1.2. Section 2 : La formation d'un gouvernement régional

Afin de remplir le vide politique, juridique et administratif dans lequel se retrouvent les Kurdes à la suite du retrait de l'administration irakienne du Kurdistan, le Front du Kurdistan, autorité *de facto* de la région, décide, au mois d'avril 1992, d'organiser des élections législatives et présidentielles pour mettre en place des institutions politiques. Ces élections, conduites dans des conditions difficiles sur le plan politique et économique comme sur le plan de la sécurité, peuvent être considérées comme l'acte fondateur de la nouvelle entité étatique du Kurdistan.

Le régime que les Kurdes s'appêtent à mettre en place est un régime parlementaire qu'ils souhaitent proche de celui des grandes démocraties occidentales, dont ils cherchent à gagner le soutien. Ainsi, dès 1992, treize ans avant la nouvelle Constitution irakienne, l'entité kurde s'oriente d'emblée vers un régime à caractère démocratique.

1.1.2.1. Les premières élections législatives et présidentielles du Kurdistan

Le 19 mai 1992, sous la protection de la communauté internationale, des élections libres ont lieu pour la première fois⁵⁸⁰ dans l'histoire kurde. Elles sont destinées à doter le Kurdistan nouvellement formé d'une présidence, d'un gouvernement et d'un parlement.

Pour les Kurdes, les enjeux directs de ces élections sont clairs : il s'agit de mettre sur pied une véritable administration apte à reconstruire une région détruite et à assurer une gouvernance stable⁵⁸¹. Il s'agit également de mettre fin à la multiplication des intervenants et décisionnaires, ainsi qu'aux luttes de pouvoirs incessantes et à la paralysie qu'elle entraîne au sein du Front du Kurdistan, où la plus petite organisation a le même droit de *veto* que la plus grande.

De plus, ces élections doivent permettre aux Kurdes d'orienter en leur faveur

⁵⁸⁰ Sous le régime de Saddam Hussein, les membres du Conseil législatif du Kurdistan d'Irak étaient désignés par le gouvernement irakien, et aucune élection libre et démocratique n'était autorisée.

⁵⁸¹ SABIR S., *La stratégie des institutions politiques du Kurdistan d'Irak*, Mémoire de DEA Gouvernement, sous la direction de Michel LESAGE, Université Paris I, Panthéon- Sorbonne, 2000-2001p. 30.

les négociations avec le gouvernement irakien concernant l'avenir du Kurdistan, en donnant une réalité et une légitimité politiques à leur revendication d'autonomie⁵⁸².

Au-delà de ces enjeux directs, les Kurdes, à travers ces élections, affirment aux yeux du gouvernement irakien et de la communauté internationale leur capacité à élire en toute autonomie leurs représentants, à gouverner, et à gérer leur avenir collectif sur des bases démocratiques.

1.1.2.1.1. La préparation des élections

L'organisation d'élections multipartites libres dans un pays n'ayant connu aucune élection démocratique est en soi une gageure, et l'est d'autant plus dans un contexte économique et social extrêmement difficile, le Kurdistan sortant tout juste d'une longue période de guerres ayant duré depuis 1961. En 1992, la société kurde est en effet profondément déstabilisée : elle vit un chaos administratif et politique, et connaît un niveau de chômage sans précédent – l'agriculture, dont vit la grande majorité des Kurdes, ayant été touchée par les destructions massives de villages et de zones rurales. À ce contexte difficile s'ajoute le blocus sévère imposé par Bagdad au Kurdistan, qui lui-même se cumule à celui imposé par l'ONU à l'ensemble de l'Irak⁵⁸³.

Outre ce contexte social, économique et politique rendant difficile l'organisation d'élections, se dressent des obstacles d'ordre administratif et logistique. En effet, après le retrait de l'appareil étatique irakien de la région, le Front du Kurdistan ne dispose pas de recensement officiel de la population permettant de dénombrer les électeurs potentiels et de constituer des listes électorales. Par ailleurs, l'illettrisme, qui s'est installé au Kurdistan à cause de la politique du régime baassiste, entrave l'information de la population quant à ses intérêts et aux processus électoraux.

Enfin, les pays voisins de l'Irak - la Turquie, l'Iran, et la Syrie - ne voient pas d'un bon œil des élections démocratiques et la prise d'autonomie qu'elles représentent pour la population kurde d'Irak. De plus, les Kurdes ne bénéficient d'aucune reconnaissance internationale officielle pouvant aider à la mise en place de mécanismes étatiques tels que des élections.

C'est donc dans un contexte bien peu favorable que les Kurdes nouvellement

⁵⁸² KUTSCHERA, Ch., *Le défi kurde ou le rêve fou de l'indépendance*, op. cit., pp. 118-119.

⁵⁸³

laissés à eux-mêmes entreprennent l'organisation des premières élections législatives et présidentielles du Kurdistan.

Le Front du Kurdistan commence par créer une commission chargée de préparer des projets de Codes électoraux. Le 8 avril 1992, il adopte à l'unanimité deux projets devenus lois fondamentales : la Loi n° 1 de 1992, relative à l'élection du Parlement, appelé Assemblée Nationale du Kurdistan d'Irak (ANKI)⁵⁸⁴, et la Loi n° 2 de 1992, relative à l'élection du président de la région du Kurdistan, appelé Chef du Mouvement de Libération Kurde⁵⁸⁵.

La Loi n° 1 de 1992, composée de 61 articles, accorde notamment le droit de vote à tout individu, homme ou femme, âgé de 18 ans révolus, ainsi que le droit d'éligibilité à tout citoyen irakien du Kurdistan âgé de 30 ans révolus, sachant lire et écrire, ayant un casier judiciaire vierge, et n'ayant pas pris part aux crimes du gouvernement irakien au Kurdistan⁵⁸⁶.

L'article 6 de cette loi prévoit la création d'une haute commission électorale, formée de magistrats ainsi que de représentants du Front du Kurdistan et de l'administration, et présidée par le président de la Cour de cassation du Kurdistan⁵⁸⁷, qui sera chargée de déterminer les modalités des élections et de veiller à la bonne conduite du processus électoral⁵⁸⁸.

Cette loi permet à tout parti, faction, ou minorité ethnique (turkmène⁵⁸⁹, arabe, assyrienne, ou autre) de présenter une liste spécifique contenant ses candidats pour l'ensemble du Kurdistan d'Irak⁵⁹⁰. Le Front du Kurdistan prend, le 8 avril 1992, la décision d'attribuer à la minorité assyrienne d'office 5 sièges sur les 105, afin de

⁵⁸⁴ La traduction « Assemblée Nationale du Kurdistan d'Irak » est une adaptation aux termes juridiques français de l'appellation du Parlement du Kurdistan en kurde et en arabe, qui signifie littéralement « Conseil National du Kurdistan d'Irak ». Nous utiliserons cette désignation adaptée dans l'ensemble de cette thèse.

⁵⁸⁵

garantir sa présence à l'Assemblée⁵⁹¹.

En outre, le Code électoral divise la région du Kurdistan en quatre secteurs électoraux : Erbil, Sulaymanieh, Duhok et Kirkouk⁵⁹², et prévoit un mode de scrutin proportionnel intégral où chaque parti, alliance de partis ou bloc présente une liste de 100 candidats. Un seuil d'accessibilité est imposé à 7% des voix, en-deçà duquel les formations politiques ne peuvent être représentées à l'Assemblée.

Selon la Loi n°2, l'élection présidentielle se fera par suffrage universel direct à deux tours. Selon cette même loi, tous les comités électoraux seront présidés par des juges⁵⁹³ afin d'assurer la neutralité – et ainsi la crédibilité – du processus électoral, dans un contexte moyen-oriental où cette neutralité n'est pas toujours respectée. Un Conseil du gouvernement, composé d'un Premier ministre et de quinze ministres, sera désigné par la majorité et devra recevoir un vote de confiance de l'Assemblée nationale.

Il ressort de ces dispositions que les Kurdes s'apprêtent à mettre en place un système parlementaire, composé d'un pouvoir législatif monocaméral et d'un pouvoir exécutif bicéphale.

1.1.2.1.2. Le déroulement des opérations électorales et les résultats

Malgré les conditions difficiles, le Front du Kurdistan parvient à engager le processus électoral. Il met en place un personnel administratif, des forces de l'ordre pour assurer la sécurité des bureaux de vote, et une commission suprême pour valider le vote et proclamer les résultats. Il établit des cartes d'électeur et ouvre de nombreux bureaux de vote. Tous les partis et formations politiques kurdes sont invités à se présenter.

À défaut de reconnaissance internationale officielle, le Kurdistan fait appel à des parlementaires occidentaux, des personnalités politiques étrangères, et des organisations non-gouvernementales, qui acceptent d'envoyer des délégations d'observateurs neutres afin de conférer aux élections une forme de légitimité⁵⁹⁴.

C'est sous protection américaine que, le 19 mai 1992, ont lieu les élections

⁵⁹¹ Introduction du *Recueil des lois et décisions de l'Assemblée Nationale du Kurdistan-Irak*, relatives à la période du 4 juin 1992 au 31 décembre 1992, Vol. 1, 1^{ère} édition, Erbil, 1997.

⁵⁹²

législatives et le premier tour des élections présidentielles. Malgré les difficultés de transport, la participation atteint 90%⁵⁹⁵. Les suffrages se déroulent dans le calme, et les journalistes et observateurs internationaux confirmeront le respect des procédures démocratiques⁵⁹⁶.

Sept listes se présentent aux élections législatives, auxquelles s'ajoutent quatre listes supplémentaires pour les cinq sièges réservés à la minorité assyrienne⁵⁹⁷; quatre candidats se présentent à l'élection présidentielle⁵⁹⁸.

À l'issue des votes, les deux grands partis kurdes, le PDK et l'UPK, voient leurs candidats respectifs (Massoud Barzani et Jalal Talabani) arriver en tête du premier tour de l'élection présidentielle⁵⁹⁹, et obtenir à eux deux la totalité des sièges de l'Assemblée nationale du Kurdistan non attribués d'office à la minorité assyrienne, avec une légère majorité de 51% pour le PDK contre 49% pour l'UPK. Devant un écart aussi étroit, et sous la pression de l'UPK, les deux formations politiques négocient un accord pour se partager à égalité stricte, avec 50% pour chacun, les sièges de l'Assemblée et l'ensemble des gouvernementaux et administratifs.

Cet accord entre les deux formations politiques est considéré comme une concession de la part du PDK pour éviter une situation de conflit, afin de protéger l'intérêt général du Kurdistan et de sauvegarder la toute nouvelle indépendance *de facto* de la région kurde. Notons ici qu'un responsable du Front de Libération

⁵⁹⁵ À 20 heures, heure prévue de clôture des votes, il fut décidé de prolonger les votes jusqu'à minuit afin de permettre aux Kurdes résidant dans les zones les plus éloignées des bureaux de vote de se rendre aux urnes. Malgré cela, tous les inscrits ne purent pas voter. Institut kurde de Paris, *Bulletin de liaison et d'information*, n° 86, mai 1992, p. 2.

⁵⁹⁶ MEADOWCOFT, M. ; LUNN, Martin. *Kurdistan. Monitoring Report*, Electoral Reform Society, London, 1992, p. 14. Cité par BARZANI, S. *La question du Kurdistan d'Irak 1991- 2005 op. cit.*, p. 169.

⁵⁹⁷ Les sept listes qui se sont présentées aux élections législatives sont : le Parti Démocratique du Kurdistan (PDK), l'Union Patriotique du Kurdistan (UPK), le Mouvement Islamique de Libération (MIL), le Parti Socialiste du Kurdistan (PSK), le Parti Communiste d'Irak (PCI), le Parti Populaire Démocratique du Kurdistan (PPDK), et les indépendants. Pour les 5 sièges réservés à la minorité assyrienne, il y avait quatre listes et les Assyriens avaient le droit de voter pour les listes générales : le Mouvement Démocratique Assyrien (MDA), l'Union des Chrétiens du Kurdistan (UCK), le Parti Chrétien Démocrate (PCD) et les Démocrates Chaldo-Assyriens (DCA).

⁵⁹⁸ Les quatre candidats qui se présentent aux élections présidentielles sont : Massoud Barzani, président du PDK, Jalal Talabani, premier secrétaire de l'UPK, Osman Abdul-Aziz, guide général du MIK, et Mahmoud Osman, dirigeant du PSK.

⁵⁹⁹ Comme aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, un deuxième tour entre les deux candidats arrivés en tête est nécessaire pour les départager. Les partis membres du Front du Kurdistan se réunissent le 22 mai 1992 et décident que le deuxième tour, qui devait avoir lieu dans les quinze jours, aurait lieu le 20 juillet 1992. KUTSCHERA, Ch., *Le défi kurde ou le rêve fou de l'indépendance, op. cit.*, p. 120. Cependant cette date fut ensuite reportée et le deuxième tour de l'élection présidentielle de 1992 n'eut finalement jamais lieu.

Nationale du Kurdistan déclara que le Parlement kurde « *n'est pas une émanation du peuple, (...) n'a pas de base populaire (et) a été réalisé avec l'aide des forces alliées occidentales et avec le concours de deux partis seulement* »⁶⁰⁰.

Nous verrons plus loin ce en quoi le dualisme décisionnel auquel cet accord mènera constituera une entrave au bon fonctionnement des institutions, et ne pourra ultimement pas éviter un conflit entre les deux partis.

Ainsi, en dépit d'un contexte social, politique, et économique extrêmement défavorable, sans grand soutien de la communauté internationale mais devant le regard étonné de cette dernière, les Kurdes réussissent à organiser des élections qui se veulent démocratiques, et s'apprêtent à mettre en place *ex nihilo* les structures fondamentales de ce qui sera *de facto* un État kurde.

1.1.2.2. La création ex nihilo d'institutions politiques

Nous avons vu que, loin de subir la désertion politique du régime de Bagdad, les Kurdes ont saisi cette occasion pour s'organiser en un État autonome. À la suite des élections, les Kurdes forment les premières institutions politiques issues d'élections libres dans l'histoire de ce peuple⁶⁰¹.

Formées dans l'urgence, ces institutions ont néanmoins toutes les caractéristiques pour les rendre viables, qu'elles empruntent largement au modèle occidental. Dans une démarche démocratique qui ne saura à terme dissimuler les ambitions personnelles de ses acteurs politiques, le régime politique kurde en formation se veut d'emblée un régime parlementaire.

1.1.2.2.1. L'Assemblée Nationale du Kurdistan d'Irak

La Loi n° 1 du 8 avril 1992 définit la composition, les pouvoirs et les modalités de fonctionnement du Parlement kurde appelé Assemblée Nationale du Kurdistan d'Irak (ANKI)⁶⁰². Ce Parlement se voit attribuer des pouvoirs nombreux et importants, notamment ceux de légiférer, contrôler l'exercice du pouvoir exécutif, donner sa

⁶⁰⁰ Ali Sapan, responsable Front de Libération Nationale du Kurdistan, lors d'un entretien avec Michelle Meyer. Cité dans : MEYER, M., *Questions sur le Moyen-Orient. Le Kurdistan*, Perspective 21, Strasbourg, 1992, p. 89.

⁶⁰¹ Rappelons qu'en 1975, un Conseil législatif kurde de 50 membres avait déjà été mis en place, mais il s'agissait d'un Conseil aux pouvoirs très limités non issu d'élections libres, imposé aux Kurdes par le régime de Bagdad dans le cadre de la Loi sur l'autonomie, qui avait été votée unilatéralement en 1974 à la suite de l'accord d'autonomie de 1970. SABIR, S. *op. cit.*, pp. 41-42 ;

⁶⁰² Nous verrons plus loin que l'appellation « ANKI » est devenue « Parlement de la région du Kurdistan-Irak ».

confiance à ce dernier ou la lui retirer, prendre des décisions concernant la région quant aux questions déterminantes pour le peuple du Kurdistan, approuver le budget et les plans de développement de la région, et décider de la nature de la relation juridique avec le pouvoir central⁶⁰³.

Le Parlement oblige les partis politiques ayant une histoire conflictuelle à s'unir sous sa bannière. Ceci doit permettre aux différents partis d'échapper aux pressions de Bagdad et des pays voisins pour décider d'un système politique autonome. C'est également un moyen d'éviter que, en cas d'échec de négociations ou lors d'une défaite militaire éventuelle, la responsabilité ne soit le fait que d'un seul parti politique.

Dans un contexte moyen-oriental encore largement fermé à la présence des femmes dans le champ politique, l'accession de six femmes à ce nouveau Parlement, même si ce nombre est restreint, signale l'ouverture de la société kurde à un développement dans ce sens – les députés masculins conservant toutefois la supériorité en nombre et le pouvoir qu'elle confère⁶⁰⁴.

Ainsi, avec ses larges pouvoirs qui lui assurent une domination sur le pouvoir exécutif, et sa légitimité démocratique censée le placer au-dessus des partis, et malgré le manque d'expérience parlementaire de ses membres⁶⁰⁵, l'ANKI entreprend de créer un État de droit et prend la responsabilité totale de l'avenir politique de la région et du peuple kurde.

1.1.2.2.2. L'appareil exécutif du Kurdistan d'Irak

Les partis ayant pris en charge l'avenir politique du Kurdistan prévoient un appareil exécutif bicéphale, avec un président, appelé « Chef du Mouvement de Libération Kurde »⁶⁰⁶, et un Conseil des ministres composé de quinze ministres⁶⁰⁷. Le dispositif mis en place illustre une volonté d'engagement dans le sens d'un équilibre des pouvoirs, même si le contexte politique difficile empêchera qu'il ne se déploie

⁶⁰³ Art. 56 de la Loi n° 1 du 8 avril 1992

⁶⁰⁴ BARZANI, H., *Les élites parlementaires kurdes irakiennes*, maîtrise de sociologie sous la direction de Y. GRAFMEYER, Université Lumière Lyon II, 1994-1995pp. 53-54.

⁶⁰⁵ « *Le seul point commun entre nous tous, c'est notre inexpérience : aucun parmi nous n'a jamais siégé dans un parlement, et nombreux sont ceux qui ne savent même pas comment se dérouler une séance parlementaire. Vraiment, nous démarrons de zéro!* » BAMARNI, A., *Au Printemps Kurde*, Ramsay, Paris 1999, p. 279

⁶⁰⁶ Cette appellation est mentionnée dans la Loi n° 2 de 1992 sur l'élection du Chef du Mouvement de Libération Kurde. *Recueil des lois et décisions de l'Assemblée Nationale du Kurdistan-Irak*, relatives à la période du 4 juin 1992 au 31 décembre 1992, Vol. 1, 1^{ère} édition, Erbil, 1997, pp, 22-24.

⁶⁰⁷ Cette appellation est mentionnée dans la Loi n° 3 de 1992 sur l'élection du Chef du Mouvement de Libération Kurde. *Ibid.* pp. 43-52.

pleinement.

1.1.2.2.2.1. Le Chef du Mouvement de Libération Kurde

Président du nouvel État *de facto* et Chef suprême des forces armées au Kurdistan⁶⁰⁸, le « Chef du Mouvement de Libération Kurde » doit être élu par le peuple kurde au suffrage universel direct et secret, et représenter le Kurdistan à l'intérieur et à l'extérieur de la région⁶⁰⁹. En dehors de la prise de décision en cas de situation exceptionnelle, telle que l'état de guerre par exemple, les attributions⁶¹⁰ du chef d'État sont pour l'essentiel honorifiques, les principales compétences du pouvoir exécutif étant détenues par le gouvernement.

En l'absence de deuxième tour des élections de 1992, le poste de Chef du Mouvement de Libération Kurde reste finalement vacant. Pour compenser ce vide institutionnel et remplacer le Chef de l'État jusqu'au déroulement du deuxième tour de l'élection présidentielle⁶¹¹, les partis décident de constituer un Conseil de la présidence⁶¹² composé des deux candidats arrivés en tête aux élections de 1992, des présidents de l'ANKI et du Conseil des ministres, et de deux membres des partis des deux candidats⁶¹³. Ce deuxième tour n'aura jamais lieu.

Notons que cette mesure est injustifiée sur le plan juridique dans la mesure où la loi prévoit le remplacement du Chef de l'État par le Parlement en cas d'absence du premier⁶¹⁴. Elle est cependant vraisemblablement destinée à maintenir l'unité de la région et l'équilibre de partage des pouvoirs entre les deux grands partis kurdes⁶¹⁵.

1.1.2.2.2.2. Le Conseil des Ministres de la Région du Kurdistan

Dès le 5 juillet 1992, le nouveau Parlement décide de former le gouvernement et vote la Loi n° 3 du 8 juillet 1992 intitulée « Loi du Conseil des ministres de la région du Kurdistan ». Le gouvernement est composé d'un Premier ministre et de quinze ministres, tous issus du Parlement : l'ANKI désigne parmi ses membres le

⁶⁰⁸ Art. 12 de la Loi n° 2 de 1992

⁶⁰⁹ Art. 1 de loi n° 2 de 1992

⁶¹⁰ Articles 10 et 11 de la Loi n° 2 de 1992

⁶¹¹ Art. 1 de la Loi n° 19 de 1993

⁶¹² Loi n° 19 du 20 décembre 1993 portant sur la création du Conseil de la présidence de la Région du Kurdistan d'Irak, disponible dans le *Recueil des lois et décisions de l'Assemblée Nationale du Kurdistan-Irak*, relatives à la période du 1^{er} janvier 1993 au 31 décembre 1996, Vol. 2, 1^{ère} édition, Erbil, 1997, pp. 103-104.

⁶¹³ Art. 2 de la Loi n° 19 de 1993

⁶¹⁴ Art. 14 de la Loi n° 2 de 1992

⁶¹⁵ Nous considérons qu'il eût alors fallu préciser une période maximale au terme de laquelle le deuxième tour de l'élection présidentielle devait avoir eu lieu.

Premier ministre, qui à son tour doit désigner les quinze membres de l'ANKI qui auront la gestion des quinze ministères.

En l'absence de Chef du Mouvement de Libération Kurde, l'exécutif, qui devait être bicéphale, se réduira au seul Conseil des ministres, qui en détient l'essentiel des pouvoirs. Dans cette configuration, et en vertu de l'accord post-électoral de partage des pouvoirs, le poste de Premier ministre est confié à un membre de l'UPK, le président du Parlement étant un membre du PDK. De plus, les deux grands partis se partagent les ministères les plus importants, tandis que les ministères secondaires sont confiés aux autres partis – PCI, PSK, MIK, MDA – et aux indépendants. Par ailleurs, pour chaque poste auquel est nommé un membre de l'UPK ou du PDK, celui-ci est systématiquement secondé par un représentant du parti opposé. Ainsi, lorsque le président de l'Assemblée est issu du PDK, le vice-président est un membre de l'UPK, et lorsque le Premier ministre est un membre de l'UPK, le vice-Premier ministre est issu du PDK⁶¹⁶. En outre, chaque poste, jusqu'aux rouages les plus fins du système, est, de même, aux mains de deux décisionnaires au sein de chaque ministère.

Associé à la règle de consensus, et intervenant dans un contexte de relations déjà tendues entre les deux partis concernés, ce système de partage des pouvoirs paralyse le fonctionnement normal du gouvernement. En effet, chaque membre au pouvoir oriente ses décisions en fonction des intérêts de son propre parti politique au détriment de l'intérêt général de la région⁶¹⁷. Cette organisation politique défectueuse freinera le développement du Kurdistan dans un contexte économique déjà difficile en raison du blocus subi par cette région de la part de l'Irak et de la communauté internationale.

Cependant, si imparfaite soit cette configuration, un État kurde est enfin né. Même si son indépendance *de jure* n'est pas établie, puisqu'il reste intégré à l'Irak et soumis aux pressions de la communauté internationale sur ce dernier, le Kurdistan d'Irak dispose désormais d'institutions gouvernementales et législatives autonomes, juridiquement et politiquement viables, contenant en germe le futur système fédéral irakien.

⁶¹⁶ TAADG-DDIN, A., *Les Kurdes. Histoire d'un peuple et affaires de patrie*, Le Caire Al-Dar Al-Thaqafia Lil-Nacher, 2001, p. 135

⁶¹⁷ Un ancien député du Parlement kurde a écrit : « *Le groupe parlementaire dont je fais partie n'en finit pas de se déchirer, non pour des raisons de fond mais pour la forme : simplement pour contredire l'interlocuteur quand celui-ci fait partie du camp adverse.* » BAMARNI, A., *op. cit.*, pp. 287-288.

Malgré l'absence d'une quelconque reconnaissance officielle, et malgré les difficultés politiques et économiques et les dysfonctionnements internes, les institutions nouvelles fonctionnent tant bien que mal, l'ANKI se chargeant du volet législatif et le gouvernement se chargeant de l'administration de la région. Durant les deux premières années après sa formation, l'administration kurde développera les services publics et instituera une législation riche dans les différents domaines, se distinguant des autres pays du Moyen-Orient par son libéralisme dans le domaine des droits de l'Homme⁶¹⁸.

Mais, motivées par la soif individuelle de pouvoir de leurs leaders respectifs, et malgré les compromis et les stratégies de conciliation, des dissensions entre les formations politiques qui s'étaient pourtant unies pour créer cet État en menacent la stabilité, ainsi que nous le verrons dans le chapitre suivant.

⁶¹⁸ L'ANKI vote la Loi n° 17 concernant les partis politiques, et la Loi n° 18 portant sur la création des associations. Ces deux lois sont disponibles dans le *Recueil des lois et décisions de l'Assemblée Nationale du Kurdistan-Irak*, relatives à la période du 1^{er} janvier 1993 au 31 décembre 1996, *op. cit.*, pp. 94-102.

1.2. Chapitre 2 : L'évolution du Kurdistan après la mise en place des premières institutions

Après avoir réussi à relever un défi quasi-impossible, saisissant leur chance d'indépendance en constituant en quelques mois seulement un appareil étatique viable, qu'ils surent imposer vis-à-vis du régime irakien, de l'environnement régional et de la communauté internationale, c'est finalement à cause de conflits internes que les Kurdes vont mettre en péril leur propre avenir politique. La rivalité entre les deux grands partis kurdes, qui, déjà, interférait avec le bon fonctionnement des institutions, conduit à une guerre civile qui divisera le Kurdistan en deux zones administrées séparément.

Ce seront les pressions internationales et l'urgence politique créée par l'approche de la chute de Saddam Hussein qui obligeront les Kurdes divisés à se réunifier. Ils pourront ainsi adopter une stratégie commune afin d'imposer leurs revendications dans le cadre des négociations constitutionnelles et de défendre les intérêts du Kurdistan lors du passage de l'Irak à un régime fédéral.

Dans ce chapitre, nous allons exposer les différentes étapes de l'évolution du Kurdistan après la mise en place réussie des premières institutions, des fractures de la guerre civile à la reconnaissance constitutionnelle de la région réunifiée dans le cadre de l'Irak fédéral.

1.2.1. Section 1 : La guerre civile

Le PDK et l'UPK étaient initialement rassemblés sous la seule bannière du PDK depuis la création de ce dernier en 1946. En 1975, le Shah d'Iran ayant cessé de soutenir les opposants kurdes au régime de Saddam Hussein⁶¹⁹, ce dernier multiplia les massacres contre le peuple kurde. Certains membres du PDK critiquèrent la réaction du parti à cette politique d'oppression, et se séparèrent pour former l'UPK. Depuis cette scission, le PDK et l'UPK sont divisés par une rivalité et des tensions latentes, accentuées par les divergences de vues entre leurs chefs respectifs Massoud Barzani, d'influence tribale traditionnelle, et Jalal Talabani, d'influence maoïste. En 1994, ces

⁶¹⁹ Le Shah d'Iran cessa de soutenir les Kurdes s'opposant au régime baassiste à la suite de l'accord d'Alger, signé avec Saddam Hussein le 6 mars 1975 sous l'égide des États-Unis.

tensions et le contexte d'instabilité politique qu'elles engendrent conduisent à l'éclatement d'une guerre civile, déclenchée par un conflit portant sur la propriété d'un terrain⁶²⁰. Cette guerre fratricide bloque toute amélioration de la situation des Kurdes en Irak⁶²¹.

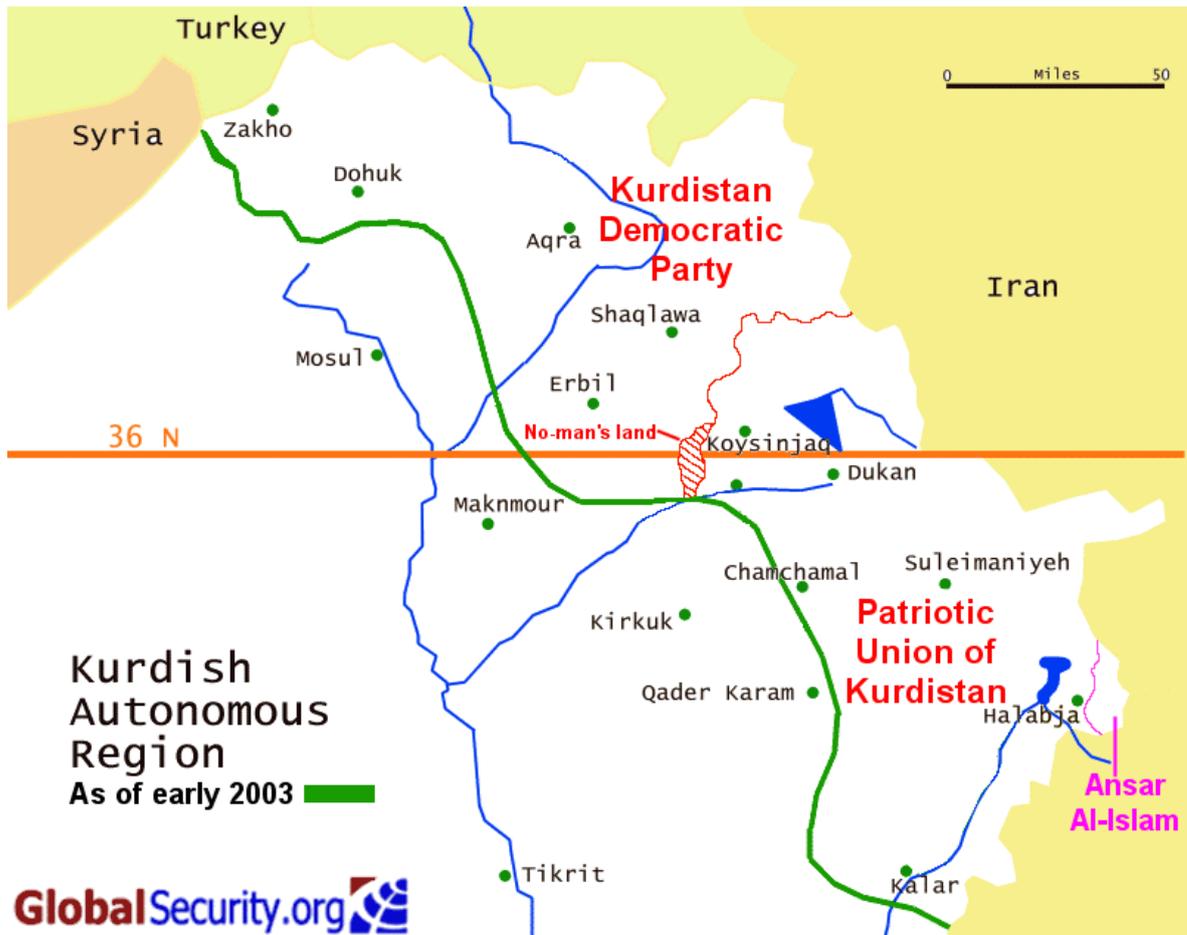
Le Kurdistan subit alors près de quatre années de violences ponctuées d'accords de cessez-le-feu. L'UPK et le PDK entraînent dans leur conflit certains pays voisins concernés par les enjeux kurdes – l'Iran aux côtés du premier, et la Turquie aux côtés du deuxième. Inquiets des effets d'une entité étatique kurde sur leurs propres populations, ces pays font tout pour attiser la crise, dans l'espoir que ce nouveau pouvoir s'écroule de l'intérieur. Les chefs des deux partis sont transformés en chefs de guerre, et l'un d'eux fera même appel au gouvernement irakien qui fut pourtant l'opresseur du peuple kurde.

Les deux formations se disputent le contrôle de la capitale Erbil et du Parlement, qui revient finalement au PDK, obligeant les membres de l'UPK à s'exiler en Iran. Avec le soutien militaire de ce dernier, l'UPK retourne au Kurdistan et prend alors le contrôle de la deuxième ville de la région, Sulaymanieh, où il met en place un gouvernement parallèle. Ce gouvernement n'est pas reconnu par l'Assemblée resté aux mains du PDK dans le cadre d'un mandat prolongé⁶²². Le Kurdistan se retrouve divisé en deux zones, chacune contrôlée par un parti : le PDK au Nord et l'UPK au Sud, comme le montre la carte ci-dessous. Cette scission permet une stabilisation de la situation et l'arrêt des affrontements armés.

⁶²⁰ KUTSCHERA, Ch., *Le défi kurde ou le rêve fou de l'indépendance op. cit.*, p. 131.

⁶²¹ POHARDY, A., *Les kurdes : droit à l'identité ou droit à l'indépendance?*, Mémoire présenté et soutenu dans le cadre du deuxième cycle de Droit public, sous la direction de Rahim KHERAD, Université d'Angers, 1997-1998, p. 71.

⁶²² À partir de 1996, l'ANKI est dominé par le PDK et sa légitimité est contestée par l'UPK, qui rappelle ses députés. C'est dans ce contexte d'assemblée restreinte que le Parlement, qui avait déjà prolongé son mandat arrivé à échéance en 1995, décide à trois nouvelles reprises de le prolonger. Ces prolongations sont justifiées d'un point de vue politique par le contexte de guerre rendant impossible l'organisation de nouvelles élections, et d'un point de vue juridique par le fait que, même si l'Assemblée ayant voté ces prolongations était largement désertée par l'UPK, la majorité absolue exigée par la Loi n° 1 de 1992 pour le quorum était atteinte (jusqu'au retour des députés de l'UPK en 2002, 62 députés sur 105 continuaient à siéger.) Des cas de prolongation de mandat s'étaient déjà produits en Grande-Bretagne durant la Seconde guerre mondiale, et au Liban en 1975. BARZANI, S. *op. cit.*, p. 268.



Source : site Internet www.globalsecurity.org

Ce n'est qu'avec l'intervention américaine que la guerre civile prend officiellement fin : le 17 septembre 1998, sous l'égide de la secrétaire d'État américaine Madeleine Albright, les deux leaders kurdes Jalal Talabani et Massoud Barzani signent à Washington un accord pour restaurer la paix au Kurdistan d'Irak. Cet accord règle un certain nombre de points de tensions⁶²³ et prévoit un plan de retour à la normale et de reconstruction de la région dans un cadre démocratique. Y sont notamment prévus le rétablissement des services publics, la mise en place d'un gouvernement de transition sur la base des résultats des élections de 1992 qui accordaient la majorité au PDK, et la préparation de nouvelles élections générales en juillet 1999⁶²⁴. Même si les termes de cet accord ne sont pas strictement appliqués, les

⁶²³ Ces tensions portent notamment sur le partage des recettes douanières à la suite de l'indépendance *de facto*. Le PDK contrôle la frontière turque et les douanes de Khabur, à proximité de Zakho, qui lui assurent un revenu compris entre 2 et 3 millions de dollars par mois, tandis que l'UPK contrôle la frontière iranienne qui ne lui assure que de faibles revenus. L'UPK s'emparera d'Erbil en janvier 1995 et soumettra son retrait à ses conditions concernant un partage équitable des recettes douanières. KUTSCHERA, Ch. *Le défi kurde ou le rêve fou de l'indépendance*, op. cit., p. 133.

⁶²⁴ Institut kurde de Paris, *Bulletin de liaison et d'information*, n° 162-163, septembre-octobre 1998, p. 1.

deux mouvements kurdes trouvent un mode de coopération où chacun garde sa zone d'influence respective.

La paix est certes rétablie, mais les effets de ces quatre années de guerre civile continueront néanmoins de peser sur l'avenir du Kurdistan. Outre les milliers de morts, les dizaines de milliers de déplacés et l'exil massif de la jeunesse⁶²⁵, cette guerre fratricide aura laissé des traces difficiles à effacer sur le moral de la population, et produit une fracture au sein même de la société kurde. Elle aura également affecté le moral des millions de Kurdes dans le monde entier.

En outre, cette guerre aura interrompu le déploiement politique naissant du Kurdistan, qui devra se reconstruire sur des bases nouvelles. Elle aura également détourné pour son financement des ressources qui auraient pu être consacrées au développement économique de la région.

Enfin, cette guerre civile aura gravement altéré la légitimité des partis kurdes, et plus largement l'image des Kurdes auprès de la communauté internationale. Elle aura donné l'idée que, malgré leur succès à organiser des élections démocratiques et à former les infrastructures d'un État, les Kurdes sont incapables de gouverner dans l'unité, compromettant ainsi la protection internationale dont ces derniers bénéficiaient, et exposant le Kurdistan à un retour du régime irakien⁶²⁶.

1.2.2. Section 2 : La stabilisation du Kurdistan et l'exigence d'une réunification

La portée de l'Accord de Washington de 1998, doublée des pressions américaines pour maintenir la paix, favorise la coordination des institutions et des politiques publiques entre les deux zones kurdes. Les deux partis forment ensemble un Haut comité de coordination chargé de l'application de l'accord, et coopèrent dans les domaines de l'éducation nationale, de la santé, de l'aménagement du territoire, des affaires judiciaires, et de la politique étrangère⁶²⁷. *« Dans l'ensemble, les deux gouvernements administrent des territoires où respectivement ils avaient obtenu la*

⁶²⁵ « Pour la première fois dans l'histoire kurde, ces affrontements ont donné lieu à d'effroyables exactions. » KUTSCHERA, Ch., *Le défi kurde ou le rêve fou de l'indépendance*, op. cit., p. 132.

⁶²⁶ La guerre civile aurait pu provoquer le désengagement des Occidentaux auprès du Kurdistan puisque les Kurdes eux-mêmes se faisaient la guerre et, de surcroît, faisaient appel à l'Irak pour intervenir alors que la Coalition était censée les protéger contre celui-ci.

⁶²⁷ NEZAN, K., « Perspectives de l'expérience d'auto-administration kurde », *Études kurdes*, revue semestrielle de recherches, n° 4, juin 2002, p. 59.

majorité des voix dans les élections de 1992, et, de ce fait, disposent d'une certaine légitimité démocratique. Ils coopèrent dans certains domaines jugés essentiels et d'intérêt national»⁶²⁸.

Sur le plan économique, un certain nombre de facteurs favorise également une stabilisation de la situation. L'acceptation par Bagdad, en mai 1996, de la résolution 986 de l'ONU du 14 avril 1995 « Pétrole contre nourriture »⁶²⁹ permet aux zones kurdes auto-administrées de bénéficier d'une partie des revenus issus du pétrole irakien⁶³⁰. Ces revenus serviront à réaliser des projets pour la construction d'infrastructures dans tous les domaines - écoles, universités, hôpitaux, routes, ponts, villages, supermarchés, usines⁶³¹. En outre, les bonnes relations du PDK et de l'UPK avec, respectivement, la Turquie et l'Iran, permettent l'ouverture des frontières pour le commerce international de la région.

Cependant, malgré les nombreuses réunions du Haut comité de coordination, et en dépit de la stabilisation politique et économique de la région, les Kurdes ne parviennent pas à réunifier les deux gouvernements, ni à organiser les élections législatives et présidentielles prévues par l'Accord de Washington. Ce sera la perspective de la chute du régime de Saddam Hussein, et l'intérêt commun des deux partis kurdes à saisir les opportunités nouvelles que celle-ci représente, qui conduiront finalement vers une réunification progressive.

Dès le mois d'avril 2002, les autorités américaines demandent aux Kurdes des deux partis de se préparer à la guerre contre le régime de Saddam Hussein en s'unifiant au-delà de leurs divergences internes, et en intégrant les différentes tendances politiques, ethniques et confessionnelles de l'opposition irakienne. L'objectif était de faciliter le renversement du régime et d'aider à l'administration de l'Irak de l'après-Saddam Hussein.

⁶²⁸ *Ibid.*

⁶²⁹ Résolution SCR/986 du 14 avril 1995, disponible sur le site Internet officiel des Nations Unies : www.un.org. Consulté le 28 avril 2011. La résolution SCR-986 permet à l'Irak de vendre jusqu'à 1 milliard de dollars de pétrole tous les 90 jours, à condition qu'il utilise les recettes ainsi obtenues pour acheter des fournitures humanitaires pour le pays. Cette résolution exige que 13 % des revenus ainsi obtenus soient reversés au Gouvernement Régional du Kurdistan pour lui permettre de mener le processus de reconstruction de la région.

⁶³⁰ SABIR, S., *op. cit.*, p. 68.

⁶³¹ NEZAN, K., « Perspectives de l'expérience d'auto-administration kurde », *op. cit.*, pp. 64-65.

Sous ces pressions américaines, et afin d'être en mesure de tirer parti de ce changement de régime annoncé, le PDK et l'UPK décident d'unifier leurs institutions politiques respectives, et d'adopter une stratégie commune pour mener, avec les Américains et les autres forces de l'opposition irakienne, les négociations concernant leur avenir politique dans l'Irak de l'après-Saddam Hussein. Massoud Barzani et Jalal Talabani réalisent également l'importance de ne pas accentuer leur statut déjà minoritaire avec une division interne. L'unité nationale devient une nécessité impérieuse dans un contexte où les Kurdes peuvent enfin marquer des points sur le plan politique.

Après une longue série de rencontres et des mesures de normalisation, les deux partis parviennent à se mettre d'accord pour reconnaître mutuellement leurs gouvernements sous la forme de deux administrations, toutes deux reconnues par l'ANKI et responsables devant lui. Le Parlement reconnaît ainsi le gouvernement de Sulaymanieh formé depuis six ans sans légitimité parlementaire. L'UPK accepte par ailleurs de supprimer le poste de président du Kurdistan qu'il avait attribué unilatéralement à Jalal Talabani en 1999.

La date de la première session plénière du Parlement du Kurdistan d'Irak est fixée au 4 octobre 2002. Cette session à caractère historique a lieu en présence des dirigeants des partis et de personnalités kurdes. Dès le 15 octobre de la même année, les députés ratifient *a posteriori* l'Accord de Washington par la Loi n° 16 de 2002⁶³², et prennent la décision de reconstituer le Parlement selon les résultats des élections de 1992⁶³³. Le PDK dispose donc de 51 sièges à l'Assemblée nationale, auxquels s'ajoute le siège du parti obtenu dans le collège assyrien. Ils décident par ailleurs de prolonger leur mandat jusqu'à l'organisation de nouvelles élections législatives⁶³⁴.

Le 6 novembre 2002, l'ANKI entérine la reconnaissance des deux administrations :

⁶³² Cette loi est disponible dans le *Recueil des lois et décisions de l'Assemblée Nationale du Kurdistan-Irak*, relatives à la période du 4 octobre 2002 au 28 février 2005, Vol. 8, 1^{ère} édition, Erbil, 2005. p. 227.

⁶³³ Décision n° 22 du 15 octobre 2002. Disponible dans le *Recueil des lois et décisions de l'Assemblée Nationale du Kurdistan-Irak*, relatives à la période du 4 octobre 2002 au 28 février 2005, *op. cit.*, p. 344.

⁶³⁴ Décision n° 21 du 15 octobre 2002. Disponible dans le *Recueil des lois et décisions de l'Assemblée Nationale du Kurdistan-Irak*, relatives à la période du 4 octobre 2002 au 28 février 2005, *op. cit.*, p. 343.

« *L'Assemblée nationale du Kurdistan d'Irak coopérera avec les deux administrations existantes jusqu'à leur unification ou (si celle-ci intervient auparavant,) jusqu'à l'organisation de nouvelles élections générales de l'Assemblée dans la Région du Kurdistan d'Irak* »⁶³⁵.

Cette reconnaissance sera confirmée dès le lendemain par le vote de confiance envers trois ministres⁶³⁶ dans le gouvernement de Sulaymanieh⁶³⁷.

Veillant à ne pas désigner ces entités par le terme de « gouvernements » les législateurs utilisent le terme d'« administrations », alors qu'il s'agit bien dans les faits de deux gouvernements qui interviennent dans la même région, chacun dans sa zone d'influence. Chacune des deux administrations conserve dans sa zone d'influence des instances représentant l'autre administration, en réalité sous contrôle de cette dernière⁶³⁸.

Malgré le caractère partiel de cette réunification, l'Assemblée pourra jouer un rôle de coordinateur entre les deux administrations, donner une certaine légitimité juridique à celle de Sulaymanieh initialement formée sans avoir obtenu sa confiance, et continuer de légiférer pour les deux zones⁶³⁹.

Cette situation unique au monde est une « *curiosité juridique* » qui ne se justifie que par la nécessité de « *démontrer une image unie à l'extérieur* »⁶⁴⁰. Ce semblant de réunification est donc surtout un acte symbolique destiné, en réponse aux pressions américaines, à donner l'image d'une unité kurde retrouvée face aux autres forces politiques irakiennes. Avec cette réunification du pouvoir législatif, les Kurdes peuvent désormais se préparer à la guerre, avoir une position forte face aux Arabes, et préparer des projets communs pour le futur Irak. Cette réunification incomplète apparaît moins comme le reflet d'une unité interne que comme une réponse à une exigence extérieure dans une période cruciale pour l'avenir politique des Kurdes.

⁶³⁵ Décision n° 24 du 6 novembre 2002. Disponible dans le *Recueil des Lois et Décisions de l'Assemblée Nationale du Kurdistan-Irak*, relatives à la période du 4 octobre 2002 au 28 février 2005, *op. cit.*, p. 346.

⁶³⁶ Il s'agit du ministre des Finances et de l'Économie, du ministre de l'Agriculture et de l'Irrigation, et du ministre de la Santé.

⁶³⁷ Décision n° 25 du 7 novembre 2002. Disponible dans le *Recueil des Lois et Décisions de l'Assemblée Nationale du Kurdistan-Irak*, relatives à la période du 4 octobre 2002 au 28 février 2005, *op. cit.*, p. 347.

⁶³⁸ BARZANI, S., *La question du Kurdistan d'Irak 1991- 2005*, *op. cit.*, p. 325.

⁶³⁹ *Ibid.*, p. 326.

⁶⁴⁰ *Ibid.*, pp. 323-324.

1.2.3. Section 3 : La revendication kurde d'un Irak fédéral

Depuis la création de l'Irak, la question des droits nationaux des Kurdes fait l'objet de tensions et de tentatives vaines de solutions⁶⁴¹ entre les Kurdes et les différents régimes qui se sont succédés à Bagdad. Après l'échec de la Loi sur l'autonomie de 1974 qui, votée unilatéralement par Bagdad à la suite de l'accord d'autonomie de 1970 mais n'en reprenant pas intégralement les dispositions, n'a pas été acceptée par les Kurdes, ces derniers cherchent une autre approche politique pour faire valoir leurs droits. Plutôt qu'un accord d'autonomie vide de sens, ils cherchent un système selon lequel ils restent rattachés au reste de l'Irak tout en garantissant leur droit à se gouverner eux-mêmes. Leur choix se fixe finalement sur le fédéralisme. Ils réclament un Irak fédéral à l'intérieur duquel ils pourraient bénéficier de l'autonomie d'une entité fédérée.

Cette revendication est exprimée dès 1991 lors de la première conférence de l'opposition irakienne organisée à Beyrouth du 11 au 13 mars 1991, puis lors de plusieurs autres réunions de ce type qui, toutes, inscrivent cette question dans la question plus large du droit des Kurdes à l'autodétermination⁶⁴².

En 1992, alors que les Kurdes sont en train de mettre en place les structures de leur indépendance *de facto* entretemps acquise, cette revendication de fédéralisme fait l'objet d'une déclaration unilatérale du Parlement de la région kurde : lors de la session plénière du 4 octobre, les députés kurdes votent à une très forte majorité pour la réorganisation de l'ensemble de l'Irak sur la base d'une république démocratique, fédérale, et dotée d'un régime parlementaire pluripartite⁶⁴³.

Cette déclaration intervient treize ans avant la nouvelle Constitution irakienne qui en reprendra l'orientation générale, mais ne donne cependant aucune précision quant aux modalités du système fédéral revendiqué et aux compétences attribuées aux

⁶⁴¹ Des accords successifs entre le gouvernement irakien et les Kurdes ont été négociés en 1961, 1963, 1966, 1970, 1984 et 1991.

⁶⁴² La position kurde vis-à-vis du fédéralisme est notamment exprimée lors de la conférence de Vienne du 16 au 19 juin 1992, lors de la conférence de Salahaddin au Kurdistan d'Irak le 27 octobre 1992, et lors la réunion de l'opposition irakienne à Londres du 3 au 4 avril 1993. HAMAWANDI, M., *Le fédéralisme, et la démocratie pour l'Irak, une étude politique et juridique approfondie*, Erbil, Aras, 2002, p. 151.

⁶⁴³ Institut kurde de Paris, *Bulletin de liaison et d'information*, n° 91-92, octobre-novembre 1992, p. 1.

différentes entités. La porte est par conséquent laissée grande ouverte à toutes les interprétations quant à la forme de ce fédéralisme⁶⁴⁴.

Dix ans plus tard, en 2002, tandis qu'ils s'organisent face à la perspective du renversement de Saddam Hussein par les Américains, les Kurdes continuent de baser l'ensemble de leurs positions sur le choix fédéral. Ainsi, le 29 novembre 2002, à l'occasion d'une conférence internationale sur « L'avenir des Kurdes en Irak » organisée par l'Institut kurde de Paris à l'Assemblée nationale française, les deux leaders kurdes Massoud Barzani et Jalal Talabani, présentant un front uni, plaident en faveur du fédéralisme pour l'Irak. Jalal Talabani déclare alors : « *Les Kurdes n'ont pas choisi l'indépendance, mais ont choisi d'être fédérés dans un État démocratique. La première raison est patriotique, car vous savez que nos voisins s'opposent à une réelle autonomie kurde.* » Ils inscrivent cette revendication dans une approche plus largement basée sur la démocratie et le maintien de la paix. Massoud Barzani déclare ainsi : « *Nous voulons dire que le rôle des Kurdes sera très positif dans l'avenir de l'Irak. Il s'agit d'un rôle dédié à la protection de la paix et de la démocratie et au maintien de l'équilibre national* »⁶⁴⁵.

Lors d'une conférence des forces de l'opposition irakienne, y compris kurde⁶⁴⁶, organisée sous l'égide des autorités américaines à Londres le mois suivant dans le cadre des préparations à l'après-Saddam Hussein, les principes fondamentaux établis par les conférences et réunions précédentes de l'opposition irakienne sont réaffirmés. Les participants à la conférence parviennent à une déclaration politique avec une série de recommandations en faveur du respect des droits du peuple kurde et d'un « *État démocratique, parlementaire, pluraliste, fédéral* »⁶⁴⁷.

Pourquoi les Kurdes ne réclament-ils pas une indépendance *de jure* et revendiquent-ils plutôt une intégration fédérale au sein de l'Irak, alors qu'ils jouissent déjà vis-à-vis de ce dernier d'une indépendance *de facto* ?

Le choix en faveur du fédéralisme est principalement un choix par défaut : dans la configuration géopolitique du Kurdistan et de l'Irak, un État kurde souverain

⁶⁴⁴ SABIR, S., *op. cit.*, p. 52.

⁶⁴⁵ La conférence est disponible sur le site internet de l'Institut kurde de Paris : <http://www.institutkurde.org/>. Consulté le 4 mai 2007.

⁶⁴⁶ Conférence sur le thème : « Pour la libération de l'Irak et la mise en œuvre de la démocratie », Londres, du 14 au 17 décembre 2002.

⁶⁴⁷ Institut kurde de Paris, *Bulletin de liaison et d'information*, n° 213, décembre 2002, pp. 1-3

n'aurait aucune chance de survie car il se heurterait à une opposition virulente au plan régional comme au plan international.

En effet, ainsi que l'explique Jalal Talabani, les États voisins directement concernés par la cause kurde que sont la Turquie, l'Irak et la Syrie, semblent tous hostiles à l'émergence d'une quelconque entité kurde à part entière. Ainsi, le 8 octobre 1992, la Turquie se déclare contre toute démocratie qui pourrait ouvrir la voie à la désintégration de l'Irak. Le 14 novembre de la même année, les ministres des Affaires étrangères de ces États voisins confirment leur convergence de vues sur la nécessité de préserver l'intégrité territoriale de l'Irak, et condamnent la création d'un État kurde *de facto* dans le Nord de l'Irak⁶⁴⁸. N'étant déjà pas en faveur de l'autonomie kurde ou d'une fédération dont le Kurdistan ferait partie, ces États voisins le seraient d'autant moins à un Kurdistan souverain⁶⁴⁹.

Les Kurdes doivent également tenir compte de la position de la communauté internationale, défavorable à toute modification des frontières dans cette région du monde : une division du territoire irakien pourrait inciter d'autres revendications d'indépendance et déstabiliser la région du Moyen-Orient, et les puissances occidentales ne souhaitent pas sacrifier leurs relations avec les pays arabes, la Turquie, et l'Irak pour soutenir un petit pays émergent.

Dans une telle configuration, un État kurde indépendant souffrirait d'un enclavement qui le rendrait non viable, au plan politique, où il ne pourrait pas compter sur une reconnaissance internationale, comme au plan économique, puisqu'il serait entouré de pays hostiles qui bloqueraient son accès à la mer et ses relations commerciales avec l'extérieur, et puisqu'il ne pourrait par ailleurs pas bénéficier des services publics irakiens.

En outre, environ deux millions de Kurdes vivent encore dans des régions restées sous le contrôle de Bagdad après 1992 : « *en cas d'indépendance du Kurdistan, la population kurde aurait donc été divisée entre deux pays* »⁶⁵⁰.

⁶⁴⁸ Le ministre turc des Affaires étrangères déclare alors que « *l'intégrité territoriale de l'Irak est importante pour la Turquie, l'Irak et la Syrie.* » Institut kurde de Paris, *Bulletin de liaison et d'information*, n° 91-92, octobre-novembre 1992, p.2.

⁶⁴⁹ Institut kurde de Paris, *Bulletin de liaison et d'information*, n° 212, *op. cit.*, p. 5.

⁶⁵⁰ BARZANI, S., *La question du Kurdistan d'Irak 1991-2005*, *op. cit.*, p. 250

Si le choix du fédéralisme s'impose donc surtout par défaut, il fait également valoir des aspects directement positifs. En effet, la solution fédérale offre aux Kurdes une marge de manœuvre assez large sur le plan politique, économique et culturel, tout en laissant la porte ouverte à une éventuelle future déclaration d'indépendance.

À ce stade, le sort du Kurdistan reste encore incertain, et l'Irak fédéral n'existe que dans les revendications kurdes. Le statut du Kurdistan n'est reconnu par aucun pays, et la population vit dans l'attente, sans perspective précise quant à son identité politique et administrative.

Cependant, le rassemblement des Kurdes sous un front uni face aux autres partis de l'opposition irakienne et aux Américains, et le fait d'être les seuls en Irak à disposer d'institutions politiques et de forces militaires propres, leur donneront un poids important dans les négociations constitutionnelles de l'après-Saddam Hussein. C'est ce qui leur permettra d'imposer leur choix fédéral et de bénéficier ainsi d'une influence décisive sur l'avenir de l'Irak – et le leur.

1.2.4. Section 4 : L'évolution du Kurdistan après 2002

L'accord de réunification de 2002 lance le processus qui permettra aux institutions politiques du Kurdistan d'Irak de parvenir enfin à un fonctionnement stable, et à la région de retrouver la paix. Non seulement on n'y déplore plus d'affrontements armés entre Kurdes, mais il s'agit de la seule zone de l'Irak exempte de violences et d'actes terroristes.

Les négociations constitutionnelles qui se déroulent alors, dans lesquelles les Kurdes réussissent à s'imposer comme un acteur décisif, mènent au choix d'un système fédéral pour l'Irak. Ce qui était jusqu'alors pour le Kurdistan une indépendance *de facto* ne bénéficiant d'aucune reconnaissance officielle, prend maintenant la forme de l'autonomie d'une entité fédérée enfin reconnue constitutionnellement.

Dans ce cadre nouveau, et pour accompagner pleinement le fonctionnement politique de leur région, les Kurdes doivent achever leur organisation et renforcer encore leur unité.

Nous allons examiner l'évolution politique du Kurdistan au fur et à mesure des élections et accords marquant les étapes suivantes du processus de réunification déjà

engagé, avant de tracer un bilan des accomplissements du gouvernement régional kurde ainsi réuni.

1.2.4.1. Évolution de l'appareil politique du Kurdistan

Le 30 janvier 2005, parallèlement aux élections générales multipartites de l'Irak, le Kurdistan prévoit d'organiser des élections⁶⁵¹ – les premières depuis 1992 – afin de renouveler son Parlement, en place depuis 1992 sous l'appellation « Assemblée Nationale du Kurdistan d'Irak », et qui sera renommé « Parlement du Kurdistan-Irak » en 2009⁶⁵². En vue de ces élections, un accord pré-électoral de partage des pouvoirs est signé le 1^{er} décembre 2004 entre les deux grands partis kurdes, qui établit principalement les points suivants :

1. Jalal Talabani occupera un poste à la tête de l'État central irakien ;
2. Massoud Barzani sera le candidat des deux partis pour la présidence du Kurdistan ;
3. Le poste de Premier ministre sera assumé par un membre du PDK ;
4. Le Parlement sera présidé par un membre de l'UPK.

De même que pour les élections générales irakiennes, le PDK et l'UPK s'unissent avec les autres formations politiques kurdes au sein d'une même liste nommée « Liste du Kurdistan », qui obtient 104 des 111 sièges de l'Assemblée⁶⁵³. Les deux principaux partis remportent chacun 38 sièges, les 35 sièges restants étant partagés entre les autres partis et minorités ethniques.

Les termes de l'accord de 2004 sont alors précisés dans le cadre d'un accord post-électoral signé en mai 2005 :

1. Jalal Talabani sera présenté par les Kurdes à la présidence de l'Irak ;
2. Massoud Barzani sera élu président du Kurdistan pour 4 ans par le Parlement – et non au suffrage universel direct – et sera secondé par un membre de l'UPK dans ses fonctions de Commandant en Chef des Forces Armées ;

⁶⁵¹ Institut kurde de Paris, *Bulletin de liaison et d'information*, n° 236, novembre 2004, p. 3.

⁶⁵² Loi n° 2 du 25 mars 2009. Disponible sur le site Internet du Parlement du Kurdistan-Irak, <http://www.kurdistan-parliament.org/files/articles/290309085322.pdf>. Consulté le 10 mars 2013.

⁶⁵³ La loi n° 47 de 2004 a modifié dans son article 1 le nombre de députés de 105 à 111. *Recueil des lois et décisions de l'Assemblée Nationale du Kurdistan-Irak*, relatives à la période du 4 octobre 2002 au 28 février 2005, Vol. 8. 1^{ère} édition, Erbil, 2005, p. 334.

3. Nechirvan Barzani (PDK) assumera le poste de Premier ministre et sera chargé de conduire l'unification des administrations de Sulaymanieh et d'Erbil⁶⁵⁴. Le vice-Premier ministre sera un membre de l'UPK ;
4. Le Parlement, devant se réunir le 4 juin 2005, sera présidé par Adnan Mufti (UPK), alors que la vice-présidence de l'Assemblée sera assumée par Kemal Kirkouki (PDK).
5. Pendant la période transitoire en vue d'une fusion progressive, les quatre ministères restant au sein de l'administration du Sulaymanieh⁶⁵⁵ seront chacun doublé par un ministère équivalent pour la région, situé à Erbil⁶⁵⁶.
6. Cette distribution des postes fera l'objet d'une rotation régulière⁶⁵⁷ entre le PDK et l'UPK.

Cet accord marque non seulement une volonté de partage équitable des pouvoirs, mais également un effort vers une unification plus importante des administrations de Sulaymanieh et d'Erbil, alors encore partiellement séparées. Nous voyons à travers cet accord que les Kurdes souhaitent désormais constituer une alliance forte pour défendre leurs intérêts et imposer leurs revendications lors des négociations pour la nouvelle Constitution irakienne.

Rappelons qu'à ce stade, le poste de président du Kurdistan est vacant depuis la création des premières institutions kurdes à la suite des élections de mai 1992. Dès le 12 juin 2005, conformément aux termes de l'accord et en vertu d'une loi⁶⁵⁸ votée quelques jours auparavant, le Parlement⁶⁵⁹ élit à l'unanimité Massoud Barzani en tant que premier président du Kurdistan d'Irak.

⁶⁵⁴ En raison des difficultés de négociation et d'organisation dans le contexte d'instabilité du pays, 17 mois ont été nécessaires pour former le gouvernement à la suite des élections de janvier 2005, et le Premier ministre n'est entré en fonction qu'en juin 2006.

⁶⁵⁵ Il s'agit des ministères de l'Intérieur, de la Défense, des Finances et de la Justice.

⁶⁵⁶ Entretien avec Saywan Barzani, représentant du Gouvernement Régional du Kurdistan à Paris, le 29 Janvier 2007 à Paris.

⁶⁵⁷ Les deux partis ne trouveront un accord sur la période de rotation qu'en octobre 2005.

⁶⁵⁸ Loi n° 1 du 7 juin 2005. Cette loi précise les modalités d'élection et les compétences du Président de la région du Kurdistan.

⁶⁵⁹ Bien que les dispositions générales de la Loi n° 1 de 2005 indiquent l'élection du Président par le peuple au suffrage universel direct secret, l'article 17 de la même loi prévoit une élection exceptionnelle par le Parlement pour le premier mandat présidentiel.

Il reste maintenant à former le gouvernement unifié. Le 7 janvier 2006, après de longues négociations entre les deux partis, le président de la région annonce la réunification des deux administrations en un gouvernement d'union nationale dont les principaux postes sont partagés entre le PDK et l'UPK. Tous les points de compromis sont consignés dans un accord signé entre les deux partis le 21 janvier 2006 et ratifié par le Parlement le même jour⁶⁶⁰. Nechirvan Barzani devient le premier Premier ministre d'un gouvernement commun depuis la scission de 1994. Il a pour mission la réunification complète des deux administrations et la reconstruction du Kurdistan, avec des grands projets vitaux pour la région. Compte tenu des longues années de divergence, cette étape de réunification s'étendra sur plusieurs mois, et le nouveau gouvernement sera formé en juin 2006. Selon les termes de l'accord de 2006, il comporte encore quatre ministères non fusionnés ; ce n'est qu'en 2009 que le gouvernement parviendra à une réunification complète.

Des élections générales sont organisées en juillet 2009 – les mandats du Premier ministre et du président du Parlement ayant été prolongés en 2007, à la fin de la période de deux ans au terme de laquelle aurait dû s'appliquer l'accord de rotation, afin de préserver la stabilité de la région. Selon les termes d'un « accord stratégique » qui avait été signé lors de cette prolongation, Massoud Barzani est le candidat de la Liste du Kurdistan à la présidence de la région, tandis que Jalal Talabani sera le candidat de l'Alliance Kurde à la présidence de l'Irak l'année suivante.

Les élections législatives font apparaître encore davantage la nécessité du rapprochement entre le PDK et l'UPK, avec l'émergence d'un nouveau parti qui modifie l'échiquier politique kurde. En effet, sur les 24 listes électorales, la liste « Goran »⁶⁶¹, dirigée par le dissident de l'UPK Nawshirwan Moustafa⁶⁶², crée la surprise en obtenant 25 sièges sur 111, devenant ainsi désormais une force d'opposition crédible au sein du Parlement du Kurdistan. Le PDK et l'UPK, rassemblés dans une liste commune nommée « Kurdistani », obtiennent ensemble 59 sièges, contre 76 sièges lors des élections de 2005. Les sièges restants sont partagés

⁶⁶⁰ Décision n° 1 du 21 janvier 2006 disponible sur le site Internet du Parlement du Kurdistan d'Irak, <http://www.kurdistan-parliament.org/files/articles/211007100245.pdf>, consulté le 15 mars 2013.

⁶⁶¹ Le terme « Goran » signifie changement en kurde.

⁶⁶² Le parti Goran fut créé en 2008, à la suite de la scission au sein de l'UPK. Il est présidé par Nawshirwan Mustafa, ancien secrétaire général adjoint de l'UPK. Le parti Goran conteste la politique du gouvernement de la région ; il souhaite changer le système politique et lutter contre la corruption au Kurdistan d'Irak.

entre les partis islamistes et les minorités assyrienne et turkmène⁶⁶³. La présidence du Parlement est accordée à Kemal Kirkouki du PDK ; il cèdera son poste deux ans plus tard à Arselan Bayz en vertu de la règle d'alternance.

Quatre candidats se présentent aux élections présidentielles organisées parallèlement aux élections législatives. Massoud Barzani est réélu avec 69.57 % des voix⁶⁶⁴, tandis que ses adversaires Kamal Mirawdali (candidat indépendant soutenu par le parti Goran), Hallo Ibrahim Ahmed (dissident de l'UPK), et Hussein Garmyani (homme d'affaires indépendant) obtiennent respectivement 25,32 %, 1,4 % et 0,59 % des voix⁶⁶⁵.

Constitué équitablement de membres des deux principaux partis kurdes, le nouveau gouvernement formé à la suite des élections générales de 2009 confirme la politique d'alliance du PDK et de l'UPK. Il reprend les projets en cours et restera en fonction deux ans sous la direction du Premier ministre Barham Salih (UPK) jusqu'à ce que, toujours selon la règle d'alternance de l'accord de 2006, Nechirvan Barzani reprenne le poste en 2011⁶⁶⁶.

1.2.4.2. Bilan des accomplissements économiques et sociaux du gouvernement kurde

Après la réunification de l'appareil politique, le gouvernement du Kurdistan met en place une législation et des projets importants pour la reconstruction de la région kurde. Il axe sa politique de développement sur les domaines de l'éducation, de l'investissement, de l'immigration, des relations étrangères et du tourisme. Nous allons exposer ici les principales avancées économiques et sociales du Kurdistan depuis le premier gouvernement réunifié en 2006.

⁶⁶³ Les informations détaillées sont disponibles sur le site Internet officiel du Parlement du Kurdistan d'Irak, www.kurdistan-parliament.org.

⁶⁶⁴ Lors d'un entretien pour la revue *L'Essentiel des relations internationales* en 2012, Massoud Barzani a déclaré qu'il était important pour lui que son deuxième mandat soit issu d'une élection par le peuple, afin de s'assurer de sa légitimité et de « *savoir exactement l'intensité de l'adhésion du peuple, pas seulement celle des parlementaires* », *L'Essentiel des relations internationales*, n° 43, Septembre 2012, p. 49.

⁶⁶⁵ Institut kurde de Paris, *Bulletin de liaison et d'information*, n° 292, juillet 2009, *op. cit.*, p. 2

⁶⁶⁶ Après les élections de 2009 a lieu un changement du nombre des ministres du KRG, qui passe de 41 à 21, y compris le Premier ministre et le vice- Premier ministre. La composition des différents cabinets ministériels de la région du Kurdistan formés depuis la réunification en 2006 est disponible sur le site Internet officiel du KRG. Rubrique, « les Ministres » <http://www.krg.org/p/p.aspx?l=14&s=030000&r=370&p=265>. Consulté le 15 mars 2013.

Dans le domaine de l'éducation, le Gouvernement Régional du Kurdistan a mené une politique visant à la réduction de l'illettrisme, notamment chez les individus de 6 à 15 ans. L'école primaire et le collège sont devenus gratuits⁶⁶⁷ et obligatoires⁶⁶⁸, de nouveaux établissements ont été construits⁶⁶⁹, les effectifs du corps enseignant ont été augmentés, le matériel pédagogique a été modernisé. Ces efforts ont abouti à un résultat remarquable : entre 2000 et 2010, le pourcentage d'illettrisme au sein du peuple du Kurdistan d'Irak est passé de 37% à 17%⁶⁷⁰.

Le gouvernement régional a également concentré une large part de ses investissements en matière d'éducation sur l'enseignement supérieur, avec un investissement global de 2,3 milliards de dollars pour la seule construction d'universités entre 2006 et 2011. En outre, le gouvernement encourage l'ouverture par les universités étrangères de campus au Kurdistan⁶⁷¹, et un certain nombre d'initiatives ont été mises en place pour développer les liens avec la communauté académique internationale, telles que des mécanismes d'échanges universitaires, des opportunités d'enseignement, des collaborations au niveau de la recherche, et un programme de bourses d'études d'un million de dollars par an⁶⁷².

Par ailleurs, afin d'encourager l'investissement dans la région, qu'il s'agisse d'investissements locaux ou d'investissements étrangers, la Loi n° 4 de 2006⁶⁷³ offre des privilèges importants aux investisseurs :

- Contrairement à la majorité des pays du Moyen-Orient, qui obligent les investisseurs étrangers à s'associer avec un citoyen de l'État pour pouvoir exercer des activités locales, le Kurdistan donne aux investisseurs étrangers les mêmes droits et privilèges qu'aux investisseurs locaux⁶⁷⁴.
- Toutes les entreprises, locales et étrangères, sont exonérées d'impôts et de taxes non douanières pendant une durée de dix ans à partir du début de leur activité ; elles sont également exemptées de taxes douanières sur les importations et

⁶⁶⁷ L'école primaire était déjà gratuite avant 2006.

⁶⁶⁸ Déclaration de l'ex-ministre de l'Éducation Delchad Abdul-Rahman, disponible sur le site Internet officiel du KRG, www.krg.org/a/d.aspx?a=31487&l=14&r=81&s=010000.

⁶⁶⁹ Un budget global de 5 milliards de dollars a été dépensé pour la construction dans l'éducation entre 2006 et 2011. *Kurdistan. Invest in Democracy 2011*, publication officielle du KRG, p. 117.

⁶⁷⁰ *Kurdistan. Invest in Democracy 2011*, publication officielle du KRG, p. 115.

⁶⁷¹ Par exemple, l'Université Franco-Libanaise basée à Erbil.

⁶⁷² *Kurdistan. Invest in Democracy 2011*, publication officielle du KRG, p. 117.

⁶⁷³ Cette Loi est disponible sur le site Internet officiel du Parlement du Kurdistan-Irak, <http://perleman.org/files/articles/111207075030.pdf> consulté le 15 mars 2013.

⁶⁷⁴ Art. 3 de la Loi n° 4 de 2006 sur l'investissement dans la région du Kurdistan d'Irak

exportations liées à leur activité (matières premières, pièces détachées) à hauteur de 15% du coût du projet concerné⁶⁷⁵.

- Les investisseurs étrangers ont en outre le droit de transférer leurs gains et intérêts sur des comptes bancaires à l'étranger⁶⁷⁶.
- Les salariés étrangers employés dans le cadre de cette entreprise ont le droit de transférer leur salaire sur des comptes à l'étranger⁶⁷⁷.
- En cas de liquidation de l'entreprise, l'investisseur étranger peut retirer l'intégralité de son capital à l'extérieur de la région⁶⁷⁸.

La Loi n° 4 de 2006 a permis d'attirer de nombreux investisseurs étrangers dans la région, notamment turcs, iraniens et coréens, en particulier dans les domaines financier⁶⁷⁹, pétrolier, de la construction, de la grande distribution et des télécommunications.

Cette politique d'investissement a permis d'engendrer des retombées importantes notamment dans le domaine du tourisme. Dans le secteur hôtelier par exemple, des chaînes étrangères, telles que le Marriott⁶⁸⁰, le Sheraton⁶⁸¹ et le Hilton⁶⁸², ont ouvert ou projettent d'ouvrir des hôtels au Kurdistan. Un aéroport international a été inauguré à Erbil en 2011, où sont assurées des liaisons directes avec quelques pays européens tels que l'Autriche et l'Allemagne, et avec de nombreuses capitales du Moyen-Orient elles-mêmes bien desservies au niveau international.

Ce développement des infrastructures est doublé d'une politique d'ouverture des frontières : le gouvernement régional autorise les ressortissants des pays membres de l'Union Européenne et des pays développés à se rendre au Kurdistan d'Irak sans

⁶⁷⁵ Art. 5 de la Loi n° 4 de 2006.

⁶⁷⁶ Art. 7-3 de la Loi n° 4 de 2006.

⁶⁷⁷ Art. 7-4 de la Loi n° 4 de 2006.

⁶⁷⁸ Art. 7-5 de la Loi n° 4 de 2006.

⁶⁷⁹ Une cinquantaine d'institutions bancaires se sont installées dans la région du Kurdistan depuis 2006. LE BELLER, P., « Economie : Une région en plein essor », dans *L'Essentiel des relations internationales* n° 43, Septembre 2012, p. 75.

⁶⁸⁰ Information disponible sur le site <http://www.hoteliermiddleeast.com/hotels/651-erbil-marriott-hotel-#.UYTuJIHcgy4>. Consulté le 4 mai 2013.

⁶⁸¹ Information disponible sur le site : <http://www.starwoodhotels.com/sheraton/directory/hotels/middle-east/detail.html?sortBy=>. Consulté le 4 mai 2013.

⁶⁸² Information disponible sur le site d'information *Iraq Business News* : <http://www.iraq-businessnews.com/2012/07/25/hilton-announces-new-300-room-hotel-in-erbil/>. Consulté le 4 mai 2013.

l'obligation d'avoir un visa de Bagdad, ce qui n'est pas le cas du reste de l'Irak.

Le maintien de la sécurité dans la région, bien sûr essentiel au développement du tourisme, a été une priorité du gouvernement régional. La Loi n°3 de 2006 sur l'antiterrorisme dans la région du Kurdistan d'Irak détermine des peines strictes pour les différents degrés d'actes terroristes, allant de quinze ans d'emprisonnement à la peine de mort⁶⁸³.

Ces politiques ont permis au Kurdistan, déjà pourvu de paysages splendides et d'un climat ensoleillé ainsi que d'une des plus anciennes citadelles du monde, d'attirer 1 712 000 touristes en 2011⁶⁸⁴, alors qu'il ne comptait que quelques visiteurs isolés jusqu'en 2003. Ces touristes proviennent principalement du Sud de l'Irak, des pays arabes, de la Turquie, et de l'Iran, ainsi que de la population kurde répartie dans le monde entier.

Par ailleurs, le Kurdistan poursuit une politique étrangère au service de son développement. Ainsi, le président de la région kurde a signé un mémorandum de coopération avec la France le 15 juin 2010⁶⁸⁵ afin de renforcer les relations des deux pays dans les domaines du commerce, de l'économie et de la culture⁶⁸⁶. En outre, encouragée par ses relations avec le gouvernement kurde, la France a inauguré à Erbil en novembre 2010 la « Maison de l'agriculture et de l'environnement »⁶⁸⁷, visant à permettre une autosuffisance sur le plan alimentaire afin d'éviter que le Kurdistan n'ait à importer une grande partie de ses produits. Ce projet constitue une avancée dans le domaine agricole où, jusqu'alors, le Kurdistan n'avait pas pris de mesures pour profiter au mieux de ses terres fertiles et de sa production importante de blé lui ayant

⁶⁸³ Cette loi devait rester en vigueur pour une période initiale de deux ans à compter de son adoption en 2006. Cette période a déjà été renouvelée trois fois (2008, 2010, 2012). Cette loi est disponible sur le site Internet officiel du Parlement du Kurdistan-Irak <http://www.kurdistan-parliament.org>, consulté le 16 mars 2013.

⁶⁸⁴ FRIEDMAN, D., « Cap sur le tourisme ! », dans *L'Essentiel des relations internationales* n° 43, Septembre 2012, p. 89.

⁶⁸⁵ Ce mémorandum fut signé à la suite d'un accord de coopération et de développement entre la France et le gouvernement fédéral irakien signé le 15 septembre 2009, permettant au Gouvernement Régional du Kurdistan de conclure des accords directement avec la France dans les domaines concernés.

⁶⁸⁶ Le texte du mémorandum est disponible sur le site Internet officiel du gouvernement du Kurdistan, www.krg.org: <http://www.krg.org/a/d.aspx?s=010000&l=14&a=35615>, Consulté le 22 juin 2011.

⁶⁸⁷ Information disponible sur le site internet du KRG : <http://srv1.krg.org/articles/detail.asp?lngnr=14&smap=01010100&rnr=81&anr=37559>, consulté le 15 mars 2013.

valu son surnom de « grenier de l'Irak »⁶⁸⁸.

Sur le plan économique, s'ajoutent à tous ces développements les initiatives législatives et commerciales kurdes dans le domaine du pétrole et du gaz⁶⁸⁹, permettant à la région de tirer le bénéfice de cette richesse nationale, qui est le premier et principal revenu de la région Kurde. Nous étudierons ce point en détails dans le chapitre 1 du troisième titre de cette partie.

Dans le domaine social, le gouvernement a renforcé la politique d'ouverture et de libertés individuelles vers laquelle le Kurdistan s'était orienté dès son indépendance *de facto*. Selon la Loi n° 35 de 2007⁶⁹⁰, la liberté d'expression et le droit à l'information sont garantis pour chaque citoyen. La presse n'est soumise à aucun contrôle ; les journalistes sont libres et indépendants. Par ailleurs, la société civile est largement représentée, avec 1 300 organisations non gouvernementales opérant actuellement dans la région⁶⁹¹. En ligne avec sa politique de libertés individuelles, le Kurdistan ne compte aujourd'hui aucun prisonnier politique⁶⁹², et une loi votée en 2011 assure les droits et privilèges des anciens prisonniers politiques du régime baassiste⁶⁹³.

Nourri par les avancées dans les champs de l'éducation et de l'information, le domaine culturel a également fleuri, avec l'inauguration de deux bibliothèques nationales à Erbil en plus des bibliothèques universitaires⁶⁹⁴, ainsi que des théâtres où sont programmées des productions kurdes et arabes, et des cinémas où sont joués des films occidentaux⁶⁹⁵.

Le Kurdistan a ainsi engagé une phase d'essor économique, social et culturel intense, pour devenir à ce jour la zone la plus stable et modernisée d'Irak. Il reste

⁶⁸⁸ La capitale de la région du Kurdistan « Erbil », est surnommé « la nouvelle Dubaï » en raison de son dynamisme économique. LE BELLER, P., « Économie : une région en plein essor », *op. cit.*, p. 75.

⁶⁸⁹ Loi n° 22 de 2007.

⁶⁹⁰ Cette loi est disponible sur le site Internet officiel du Parlement du Kurdistan, *op. cit.*

⁶⁹¹ Entretien de Massoud Barzani, président de la région du Kurdistan, avec Dimitri Friedman et Pierre Le Beller, dans « L'Essentiel des Relations Internationales », n°43, septembre 2012, p.49.

⁶⁹² *Ibid.*

⁶⁹³ Loi n° 11 de 2011, disponible sur le site Internet officiel du Parlement du Kurdistan, www.kurdistan-parliament.org.

⁶⁹⁴ La bibliothèque nationale du Kurdistan et la bibliothèque Al-Zaitoun ont été ouvertes à Erbil respectivement en 2005 (information disponible sur le site Internet de l'association *World Architecture Community* <http://www.worldarchitecture.org/world-buildings/hmcp/the-new-kurdistan-national-library-erbil-iraq-building-page.html>) et 2008 (information disponible sur le site Internet officiel du KRG www.krg.org/a/d.aspx?s=010000&l=14&a=26135). Sites consultés le 4 mai 2013.

⁶⁹⁵ Information disponible sur le site Internet du gouvernorat d'Erbil, www.hawlergov/ar/page.php?id=1330858287

cependant encore énormément à faire. Les secteurs les moins développés aujourd'hui sont l'agriculture, où la région ne profite pas encore au mieux de ses ressources, les transports, où il n'existe ni voies ferrées, ni systèmes publics de transports à l'intérieur ou entre les villes, les services postaux publics, minimes, la sécurité sociale, inexistante, et le domaine médical, où malgré des projets de construction d'hôpitaux en cours, de nombreux patients vont bénéficier de soins à l'étranger.

Le projet de Constitution du Kurdistan, que nous allons étudier dans le titre qui suit, devra venir encadrer la législation déjà en place de telle façon que ces développements, qui touchent à tous les aspects de la vie du pays, soient poursuivis.

2. DEUXIEME TITRE : LE KURDISTAN DANS LE NOUVEL IRAK

Afin d'assumer les larges responsabilités que lui confère la Constitution irakienne et de continuer à protéger les intérêts du peuple kurde, le Kurdistan doit s'assurer que, malgré leurs débuts instables, les structures étatiques mises en place dans l'urgence pendant la période d'indépendance *de facto* entre 1992 et 2005, ont bien été transformées en un véritable gouvernement en mesure d'assurer une législation cohérente. Au-delà de la floraison des chantiers pour la mise en place de nouvelles infrastructures – commerciales, résidentielles, autoroutières, aéroportuaires – il importe également que la région se dote d'infrastructures moins apparentes qui soutiendront ce développement et le rendront cohérent et pérenne.

C'est la mission du projet de Constitution sur lequel travaillent les Kurdes. Après plusieurs versions rédigées depuis l'indépendance *de facto* de la région, le dernier projet, datant de 2009, a été voté par le Parlement mais doit encore, pour être adopté, être soumis au peuple du Kurdistan par référendum.

La plupart des dispositions contenues dans ce projet sont cependant déjà appliquées à travers la législation en vigueur. En dehors des quelques points encore en suspens, le projet de Constitution de 2009 nous offre donc un support pertinent pour appréhender la vision politique et l'orientation législative kurde dans leur globalité. Nous allons étudier le Kurdistan d'Irak aujourd'hui à travers ce projet de Constitution, puis en examiner les structures institutionnelles.

2.1. Chapitre 1 : Le projet constitutionnel du Kurdistan d'Irak

Après la chute du régime baassiste en Irak et l'adoption du système fédéral, le Kurdistan passe d'une phase de survie à une phase de reconstruction du pays sur des bases constitutionnelles modernes ressemblant aux structures d'un véritable État indépendant.

Comme cela est possible dans tout système fédéral classique, tel qu'aux États-Unis, en Allemagne et en Suisse, le Kurdistan, en tant qu'entité fédérée, prévoit d'avoir sa propre Constitution, qui en régit l'organisation interne dans les limites autorisées par la Constitution fédérale, et en conformité avec cette dernière.

Nous allons étudier la genèse du projet de Constitution du Kurdistan d'Irak de 2009 et les obstacles en raison desquels il n'a pas encore été adopté, avant d'en étudier les grandes orientations.

2.1.1. Section 1 : Histoire du projet constitutionnel kurde

Les ambitions constitutionnelles kurdes remontent à bien avant le système fédéral irakien. Depuis 1992, les Kurdes ont rédigé un certain nombre de projets de Constitution. Pour des raisons liées autant aux forces politiques internes qu'au contexte régional, aucun de ces projets n'entra finalement en vigueur. Le dernier d'entre eux, finalisé en 2009, doit encore être approuvé par le peuple, mais la situation semble bloquée en l'état. Nous allons tracer la chronologie des différentes versions et tentatives d'adoption du projet constitutionnel kurde, avant d'analyser pourquoi le projet finalisé en 2009 n'est à ce jour pas adopté.

2.1.1.1. Genèse du projet de Constitution

Déjà promoteurs du système fédéral irakien au moment de l'acquisition de leur indépendance *de facto* à la suite des événements de la deuxième guerre du Golfe, les Kurdes prennent l'initiative de préparer un projet de Constitution dès 1992⁶⁹⁶. Malgré la déclaration unilatérale de fédéralisme prononcée par le Kurdistan cette même année,

⁶⁹⁶ Entretien avec Nouri Talabani, ancien député du Parlement du Kurdistan, le 28 février 2009 à Erbil.

ce premier projet reste dans les tiroirs et n'est pas soumis au processus d'adoption, qui impliquerait le vote du Parlement puis l'approbation du peuple par référendum.

Ce n'est qu'en 2002 que, se préparant à la chute de Saddam Hussein, l'ANKI vote un projet de Constitution pour la région du Kurdistan d'Irak⁶⁹⁷. Elle vote également un projet de Constitution pour la République fédérale d'Irak, que les Kurdes proposeront dans le cadre des négociations constitutionnelles.

Après l'adoption effective d'un régime fédéral en Irak, ce projet fait l'objet, en 2006, d'une révision puis, en 2008, d'une campagne d'information⁶⁹⁸ auprès du peuple afin de recueillir son opinion et ses commentaires en amont d'un référendum.

Parallèlement, cette même année, les députés votent la Loi n° 16 qui définit les modalités de vote par le Parlement et de référendum en vue de l'adoption d'une constitution permanente pour la région, conformément à l'article 120 de la Constitution fédérale irakienne⁶⁹⁹. Cette Loi sera modifiée l'année suivante par la Loi n° 9 du 22 juin 2009 portant sur les modalités d'adoption de la Constitution. Cette nouvelle loi stipule que le projet de Constitution doit d'abord être voté par le Parlement aux deux-tiers de ses membres, puis soumis au peuple par un référendum dont la date est fixée au samedi 25 juillet 2009⁷⁰⁰. C'est la première fois qu'une date de référendum est fixée depuis la première adoption d'un projet de Constitution par le Parlement sept ans auparavant.

Le 24 juin 2009, après avoir à nouveau fait des révisions à la hâte à partir des commentaires recueillis l'année précédente, le Parlement adopte un nouveau projet de Constitution révisé. Il l'envoie ensuite au président de la région⁷⁰¹ pour le soumettre au peuple par référendum. Mais devant l'opposition à ce projet d'une partie des appareils

⁶⁹⁷ Décision n° 26 de l'ANKI du 7 novembre 2002, disponible dans le *Recueil des lois et décisions de l'Assemblée Nationale du Kurdistan-Irak*, relatives à la période du 4 octobre 2002 au 28 février 2005, *op. cit.*, p. 348.

⁶⁹⁸ 8 000 exemplaires du projet de Constitution de 2006 révisé furent distribués au peuple. Par ailleurs, le Parlement et le gouvernement organisèrent des interventions télévisées et une campagne rédactionnelle dans la presse écrite. Information disponible sur le site Internet du Gouvernement Régional du Kurdistan www.krg.org. Consulté le 10 mars 2013. Loi non trouvée sur le site internet du Parlement du Kurdistan.

⁶⁹⁹ Art. 3 de la Loi n° 16 de 2008 sur l'adoption de la Constitution de la région du Kurdistan-Irak, disponible sur le site Internet officiel du Parlement du Kurdistan.

<http://www.kurdistan-parliament.org/files/articles/120109080806.pdf>.

⁷⁰⁰ Art. 1de la loi n° 9 de 2009, disponible sur le site Internet officiel du Parlement du Kurdistan.

<http://www.kurdistan-parliament.org/files/articles/310809085327.pdf>.

⁷⁰¹ Information disponible sur le site Internet officiel du Gouvernement Régional du Kurdistan d'Irak www.krg.org. Consulté le 10 mars 2013. Loi non trouvée sur le site Internet du Parlement du Kurdistan.

politiques kurde et irakien, le Parlement vote quelques jours plus tard une nouvelle loi⁷⁰² modifiant la précédente et prévoyant de fixer la date du référendum « *en coordination entre la présidence du Parlement du Kurdistan, le gouvernement du Kurdistan et les parties concernées* »⁷⁰³. Ce référendum n'a, jusqu'à ce jour, pas été organisé. Nous allons tenter d'en analyser les raisons dans le paragraphe qui suit.

2.1.1.2. Obstacles à l'adoption du projet de Constitution

Plusieurs raisons nous semblent avoir entravé la poursuite du processus d'adoption du projet de 2009:

1. L'article 2 de ce projet définit les frontières de la région du Kurdistan, y compris les zones disputées entre les gouvernements kurde et irakien. Ces frontières étant la source de tensions et d'enjeux importants, ces dispositions ne recueillent pas le consensus des acteurs politiques nationaux, régionaux et internationaux :
 - i- Au niveau national : les Irakiens arabes, dans leur majorité, interprètent cet article comme une menace à la stabilité de l'État. Même si l'alinéa 2 de cet article fait référence à l'article 140 de la Constitution irakienne, qui prévoit un mécanisme pour résoudre la question des frontières du Kurdistan, l'alinéa 1 dispose que le Kurdistan d'Irak est une entité géographique et historique composée des principales ville kurdes et d'autre villes et régions disputées entre les deux niveaux de gouvernement. L'article 140 de la Constitution irakienne n'est toujours pas appliqué, et les Kurdes ne veulent pas en attendre l'application – nous verrons cette question plus en détail dans le titre suivant. Une partie des Kurdes eux-mêmes trouve préférable d'attendre que la question des frontières soit réglée avant de procéder à l'adoption du projet.
 - ii- Au niveau régional : toute tentative de prendre la ville de Kirkouk pourrait créer des tensions avec les Turcs, qui ne souhaitent pas que les Kurdes aient la main sur une zone riche en pétrole, dans la mesure où cela renforcerait leur position en tant qu'entité kurde. Les Kurdes ne souhaitent

⁷⁰² Loi n° 10 du 9 juillet 2009, disponible sur le site Internet officiel du Parlement du Kurdistan, <http://www.kurdistan-parliament.org/files/articles/200513011754.pdf>.

⁷⁰³ Art. 1 de la Loi n° 10 du 9 juillet 2009.

pas compromettre leurs relations avec la Turquie, qui représente le premier partenaire commercial et le premier investisseur étranger dans la région⁷⁰⁴, ni s'exposer au risque d'une intervention militaire turque au prétexte de protéger la minorité turkmène de Kirkouk.

iii- Au niveau international : Les puissances occidentales ne souhaitent pas, pour résoudre le seul problème kurde, prendre le risque de réveiller les tensions au Moyen-Orient, ni mettre en jeu leurs relations avec leur allié turc et leur domination sur les pays du Golfe riches en pétrole, également hostiles à toute prise de contrôle kurde sur les zones pétrolières en Irak.

- L'article 7 accorde au peuple du Kurdistan d'Irak le droit à l'autodétermination. Voyant dans cette disposition le début d'un chemin vers une déclaration d'indépendance et la séparation du Kurdistan du reste de l'Irak, les Arabes s'y opposent avec virulence. Les Kurdes, ne souhaitant pas mettre en jeu leurs relations avec le gouvernement central et menacer la stabilité du pays, hésitent donc à faire adopter ce projet.
- Dans une moindre mesure, une autre raison peut être vue dans l'article 64 de ce projet, qui précise que le président du Kurdistan peut être réélu pour un deuxième mandat à partir de l'entrée en vigueur de la Constitution ; il n'est donc pas dans l'intérêt du président actuel, même si sa popularité est incontestable, que ce projet entre en vigueur.
- Enfin, l'article 65, qui attribue de vastes et nombreux pouvoirs au président, est contesté par l'opposition kurde, représentée en particulier par le parti Goran, qui craint une trop grande concentration des pouvoirs et souhaite que le président n'ait que des fonctions honorifiques⁷⁰⁵.

⁷⁰⁴ Selon le ministère du Commerce et de l'Industrie du KRG, les entreprises turques représentent 55% des entreprises étrangères existant au Kurdistan d'Irak, et 800 compagnies turques sont enregistrées auprès de ce ministère. Les échanges commerciaux entre la Turquie et le Kurdistan d'Irak ont représenté quatre milliards de dollars en 2010, sans compter le pétrole et le gaz, directement gérés par le gouvernement central irakien. Information disponible sur le site Internet officiel du ministère du Commerce et de l'Industrie du KRG : www.mtikrg.org, rubrique « Infos et activités ». Consulté le 28 septembre 2011.

⁷⁰⁵ Entretien avec Mustafa Latif, député du parti kurde Goran à la Chambre des représentants irakienne, réalisé par Mustafa Al-Araji. Disponible sur le site Internet : <http://www.alestiqama.com/news.php?cat=siasy&id=6296>. Consulté le 16 mars 2013.

Depuis le premier projet rédigé en 1992, le programme constitutionnel kurde a donc, nous le voyons, connu de nombreux méandres. De nouvelles négociations ont été engagées au début de l'année 2013 entre les formations politiques kurdes en vue de parvenir à un nouveau projet révisé⁷⁰⁶, mais compte tenu de tous les points de divergences que nous venons d'identifier, le chemin vers l'adoption d'une constitution permanente semble encore bien long. Ainsi, alors que la Constitution permanente fédérale de l'Irak – dont les Kurdes sont pourtant parmi les principaux initiateurs – est en vigueur depuis 2005, le Kurdistan fonctionne lui-même sans constitution.

On peut imaginer que cette situation convient aux principales composantes de la société kurde. La culture tribale, les traditions de discussion, et le clientélisme demeurent bien ancrés. La création d'un État de droit avec la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, se heurte à de fortes résistances. Les réseaux traditionnels de pouvoir demeurent puissants, et s'accommodent difficilement d'un système démocratique transparent.

2.1.2. Section 2 : Les grandes orientations du projet de Constitution kurde

Destiné à régir la région du Kurdistan en tant qu'entité fédérée au sein de l'État fédéral irakien, le projet de Constitution kurde de 2009 s'inscrit dans le cadre général de la Constitution fédérale, tout en contenant la vision des acteurs politiques kurdes pour le Kurdistan. Si ce projet n'est à ce jour pas adopté et pourra faire l'objet de révisions avant de l'être, il demeure la meilleure indication de la façon dont le Kurdistan se situe aujourd'hui à l'intérieur de l'Irak et de ses orientations pour l'avenir.

Sur le plan politique, nous retrouvons dans le projet de Constitution kurde de 2009 les orientations parlementaire, démocratique et pluraliste, ainsi que les principes de libertés individuelles, déjà présentes dans le premier projet de Constitution kurde en 1992.

⁷⁰⁶ Dans le cadre d'une série de rencontres entre le gouvernement du Kurdistan et les partis de l'opposition sur l'avenir du Kurdistan. Information disponible sur le site Internet : <http://www.kurdiu.org/ar/hawal/index.php?pageid=117854>, disponible également sur : <http://www.kurdiu.org/ar/hawal/index.php?pageid=117999>. Consulté le 10 mars 2013.

Dès son article premier, le projet de Constitution définit le Kurdistan d'Irak en tant que région de l'État fédéral irakien dotée d'un « *système parlementaire, républicain et démocratique basé sur la pluralité politique, le principe de la séparation des pouvoirs, et la passation pacifique du pouvoir à travers des élections générales secrètes et périodiques* »⁷⁰⁷. L'article 3 affirme que le peuple est la source du pouvoir et la base de la légitimité de ce dernier.

Le projet de Constitution affirme par ailleurs le droit du peuple du Kurdistan d'Irak à l'auto-détermination. Ainsi, l'article 7 dispose :

« Le peuple du Kurdistan d'Irak a le droit à l'autodétermination. Il a choisi par sa libre volonté que le Kurdistan d'Irak soit une région fédérée à l'intérieur de l'Irak tant que ce dernier s'engage au système fédéral, démocratique, parlementaire et pluraliste, et à respecter les droits de l'Homme, individuels et collectifs, conformément à la Constitution fédérale. »

S'il s'accommode pour le moment du statut fédéré, ce droit à l'autodétermination pourrait à terme servir d'éventuelles ambitions d'indépendance du Kurdistan d'Irak.

Nous allons étudier ici les grandes orientations du projet de Constitution de 2009 sur le plan social.

2.1.2.1. La question des langues

Le kurde est une langue indo-européenne appartenant au groupe irano-aryen de cette famille de langues. Il existe plusieurs dialectes kurdes ; les deux principaux sont le sorani⁷⁰⁸, parlé principalement dans le Sud de la région ainsi que dans les provinces kurdes d'Iran; et le kurmanji, le plus répandu⁷⁰⁹, parlé principalement par les Kurdes de Syrie, de Turquie, d'Iran, de Russie et d'Arménie, ainsi que, dans une variante appelée bahdini, dans le Nord du Kurdistan d'Irak. D'autres dialectes moins répandus comprennent le zazaki et le lori, parlés respectivement en Turquie et en Iran, ainsi que le hawrami, parlé dans les montagnes de Hawraman à la frontière irako-iranienne

⁷⁰⁷ Art. 1 du projet de Constitution de la région du Kurdistan d'Irak de 2009.

⁷⁰⁸ Le sorani utilise une version modifiée de l'alphabet arabo-persan. Cet alphabet est utilisé pour tous les documents et usages officiels au Kurdistan d'Irak.

⁷⁰⁹ Le kurmanji utilise une version étendue de l'alphabet latin.

(plutôt du côté Kurdistan d'Irak), le gorani (parlé près de Khânakin au Kurdistan d'Irak), et le laki, parlé en Irak.⁷¹⁰

Depuis la création de l'État irakien, le kurde est pratiqué couramment au Kurdistan et enseigné dans les écoles de la région. En effet, la Loi Fondamentale Irakienne de 1925 garantissait aux différentes minorités d'Irak le droit d'enseigner leur propre langue dans les écoles aux côtés de l'arabe, langue officielle dans l'ensemble de l'Irak⁷¹¹.

La Constitution de 1958 ne fait aucune référence à la langue officielle de l'État, mais reconnaît aux Kurdes des droits nationaux au titre desquels ces derniers ont continué de pratiquer et développé l'enseignement de leur langue. Mais ce développement est freiné par les Constitutions irakiennes de 1963⁷¹² et 1968⁷¹³, qui, reconnaissant l'arabe comme unique langue officielle de l'État, ne font aucune référence au droit du peuple kurde à pratiquer sa langue. La langue kurde deviendra rapidement une langue marginale même dans la région kurde. Les familles kurdes continuent de la pratiquer, mais elle n'est plus enseignée dans les écoles, et se trouve donc vouée à s'éteindre au fur et à mesure des générations.

Après l'accord sur l'autonomie de 1970, la langue kurde est reconnue par la Constitution provisoire irakienne de 1970⁷¹⁴ et devient une deuxième langue officielle au Kurdistan aux côtés de l'arabe. Mais après la promulgation de la Loi sur l'autonomie de 1974, rejetée par les Kurdes, le régime baassiste reprend la politique d'arabisation de la région et cherche à faire disparaître la langue kurde à grands renforts de propagande.

Ce n'est qu'après l'indépendance *de facto* de 1991 que les écoles kurdes redeviennent actives, et la langue kurde devient la seule langue d'enseignement dans la région. En raison de l'histoire d'oppressions et de massacres subis par le peuple kurde de la part du régime de Saddam Hussein, la génération kurde des années 1990 ne veut plus parler ni écrire en arabe, perçue comme la langue du bourreau.

⁷¹⁰ Information disponible sur le site Internet : <http://www.krg.org/p/p.aspx?l=14&s=020000&r=353&p=254>

⁷¹¹ Art. 17 de la Loi fondamentale irakienne de 1925

⁷¹² Art. 3 de la Constitution provisoire irakienne de 1963

⁷¹³ Art. 4 de la Constitution provisoire irakienne de 1968

⁷¹⁴ Art. 7 de la Constitution provisoire irakienne de 1970. Disponible sur le site Internet officiel du pouvoir judiciaire irakien : <http://www.iraqja.iq/view.81/>. Consulté le 19 mars 2013.

En 2005, après la chute du régime de Saddam Hussein, le gouvernement kurde se trouve devant une génération ne parlant pas l'arabe, devenue désormais la langue de ses partenaires dans le nouvel État fédéral. Il prend alors l'initiative de réintroduire l'arabe dans le système éducatif de la région. En 2007, le ministère de l'Éducation du Kurdistan adopte un programme visant la maîtrise de l'arabe à l'oral et à l'écrit au même titre que le kurde⁷¹⁵.

Ce programme n'est pas encore totalement mis en place, et aujourd'hui, l'arabe, est enseigné, de même que l'anglais, en tant que langue secondaire, de l'école maternelle aux études universitaires. Les citoyens communiquent en kurde et utilisent le kurde pour leurs démarches administratives, tandis que les autorités kurdes – le gouvernement, le Parlement, les tribunaux – publient les documents officiels en kurde et en arabe.

Le projet de Constitution kurde de 2009 reconnaît le kurde et l'arabe comme les deux langues officielles de la région du Kurdistan d'Irak. Il reconnaît par ailleurs le turkmène et le syriaque comme autres langues officielles dans les territoires administratifs où elles représentent une certaine proportion de la population. L'article 14 du projet de la Constitution dispose :

*« **Premièrement** : Le kurde et l'arabe sont les deux langues officielles dans la région du Kurdistan. Cette Constitution garantit le droit des citoyens de la région du Kurdistan à l'éducation de leurs enfants dans leur langue maternelle, dans les institutions éducatives gouvernementales, selon les règles pédagogiques ; cela comprend la langue turkmène, le syriaque et l'arménien.*

***Deuxièmement** : Le turkmène et le syriaque sont deux langues officielles à côté des langues kurde et arabe dans les unités administratives où elles représentent une certaine densité de la population. Cela sera régi par la loi ;*

***Troisièmement** : C'est l'article 4 de la Constitution fédérale qui sera pris en compte en ce qui concerne la langue officielle là où il sera possible, juridiquement, d'appliquer ses dispositions dans la région du Kurdistan.»*

Notre recommandation concernant les langues ne va pas dans le même sens que le projet de Constitution kurde. En effet, le Kurdistan est peuplé en très grande majorité par le peuple kurde dont la langue maternelle est le kurde ; les Arabes et les

⁷¹⁵ Déclaration de l'ex-ministre de l'Éducation Delchad Abdul-Rahman, disponible sur le site Internet officiel du KRG, www.krg.org/a/d.aspx?a=31487&l=14&r=81&s=010000. Consulté le 12 mars 2013.

autres nations n'y représentent qu'une faible minorité. La langue kurde représente l'un des éléments constitutifs de la nation kurde, et la spécificité et l'identité du Kurdistan par rapport au reste de l'Irak. En tant que nation, et en tant que région autonome, il apparaît normal que, à l'instar du Québec dont la seule langue officielle est le français⁷¹⁶, le Kurdistan ait pour seule langue officielle le Kurde. Nous considérons que cela serait le seul moyen de préserver l'intégrité du Kurdistan et d'éviter que la langue kurde ne soit à terme submergée par la langue arabe. Cette dernière, ainsi que les langues des autres minorités présentes au Kurdistan – turkmène, syriaque, arménienne – seraient alors autorisées et enseignées dans les écoles sans avoir le statut de langues officielles, y compris dans les territoires où elles représentent une forte proportion de la population.

Il est vrai que, le Kurdistan étant une entité fédérée de l'Irak, il est nécessaire que les institutions de l'un et de l'autre des deux niveaux de gouvernement puissent communiquer entre elles et former ensemble un système politique cohérent et coordonné. Nous considérons qu'il incombe à l'Irak de revêtir ce caractère pluraliste, et d'adopter en tant que langues officielles supplémentaires les langues des grandes nations qu'il contient. Cela appartient à sa nature fédérale. C'est bien l'orientation qu'a prise la Constitution irakienne dans son article 4, en vertu duquel les langues arabe et kurde sont les deux langues officielles de l'État irakien. Le Kurdistan n'aurait qu'à profiter de cette configuration adaptée qu'offre déjà l'Irak pour affirmer et protéger sa langue nationale. Sans avoir pu identifier de façon certaine les raisons ayant dicté, dans le projet de Constitution, des dispositions qui nous semblent contraires à ces intérêts kurdes, nous supposons que les rédacteurs du projet ont simplement voulu appliquer un principe de réciprocité avec la Constitution fédérale.

2.1.2.2. L'islam

Concernant la religion de la région et le rôle de l'islam, le projet de Constitution prévoit dans son article 6 :

« Cette Constitution reconnaît et respecte l'identité musulmane de la majorité du peuple de la région du Kurdistan-Irak, et elle reconnaît et respecte l'intégralité des droits religieux pour les chrétiens, les Yézidis et les autres religions. Elle garantit à chaque individu dans la région la

⁷¹⁶ Loi 22 de 1974; chapitre 6 du projet de Constitution du Québec de 2007.

liberté de croyance et de pratique des traditions et rites religieux. Les principes de la Charia islamique sont les sources principales de la législation, et il est interdit de :

Premièrement : édicter une loi contrevenant aux principes de base de l'islam ;

Deuxièmement : édicter une loi contrevenant aux principes de la démocratie ;

Troisièmement : édicter une loi contrevenant aux droits et aux libertés fondamentales figurant dans cette Constitution. »

Nous remarquons que le législateur kurde a pris le soin de ne pas déclarer expressément une religion officielle pour la région⁷¹⁷. Cependant, dans la mesure où il précise que la Constitution reconnaît et respecte l'identité musulmane de la majorité de la population dans la région, et affirme que la *Charia* est la source principale de la législation, nous pouvons en déduire que l'islam est de fait la religion officielle de la région. Notons toutefois que ce projet garantit également la liberté des autres groupes religieux, tels que les chrétiens et les Yézidis⁷¹⁸.

Nous remarquons également que le projet reprend les termes de la Constitution fédérale⁷¹⁹ concernant les trois interdictions stipulées dans cet article. Ainsi que nous l'avons analysé dans la première partie de cette thèse⁷²⁰, ces interdictions engendrent un certain nombre de problèmes, en particulier concernant la conciliation des principes de l'islam avec ceux de la démocratie⁷²¹.

Nous nous interrogeons sur les raisons ayant dicté cet article alors que les Kurdes affirment par ailleurs leur laïcité dans leur discours politique et dans leurs positions vis-à-vis du monde occidental, et souhaitent montrer à la communauté internationale que leur législation est moderne et fondée sur les droits fondamentaux. Les Kurdes cherchaient-ils à satisfaire à la fois, d'une part, la frange traditionnelle du peuple kurde et les pays voisins en intégrant les principes de l'islam, et d'autre part, les Occidentaux en intégrant les principes de la démocratie ?

⁷¹⁷ Dans la Constitution irakienne, l'islam est la religion officielle de l'État et la source principale de la législation (Art. 4 de la Constitution irakienne de 2005) alors dans ans la LAT, l'islam est l'une des sources de la législation et non la source principale (Art. 7 de la LAT).

⁷¹⁸ Art. 6 du projet de Constitution de la région du Kurdistan d'Irak de 2009.

⁷¹⁹ Art. 2 de la Constitution irakienne de 2005.

⁷²⁰ Voir pp. 120-122

⁷²¹ La question concernant la branche de l'islam devant être appliquée – chiite, sunnite, djihadiste-salafiste – ne se pose pas ici de la même façon qu'elle se posait pour la Constitution fédérale dans la mesure où la grande majorité des kurdes est sunnite.

2.1.2.3. *Les autres principes sociaux et culturels*

Le projet de Constitution kurde adopte une orientation d'inspiration largement libérale sur le plan social. Ainsi, dans son article 20, le projet affirme clairement le principe d'égalité de tous les citoyens devant la loi, et prohibe expressément toute forme de discrimination basée sur « *la race, la couleur, le sexe, la langue, la classe sociale, la nationalité, l'origine, la religion, les croyances, les pensées, l'âge, la situation économique, sociale, politique, ou le handicap* »⁷²². Le projet réserve aux femmes un quota de sièges de 30% au Parlement du Kurdistan⁷²³, ainsi que dans les conseils locaux⁷²⁴. Soutenant l'idée d'égalité devant la justice, l'article 22 affirme que tout individu a le droit à un procès équitable et rapide, devant une juridiction compétente⁷²⁵. L'article 35 garantit les droits ethniques, culturels et administratifs de toutes les minorités ethniques de la région – Turkmènes, Arabes, Chaldéens, Syriques, Assyriens et Arméniens⁷²⁶ – y compris l'auto-gouvernance de ces minorités dans les territoires où elles seraient majoritaires⁷²⁷.

Selon le projet de Constitution, le gouvernement de la région garantit à l'individu et à la famille, en particulier à l'enfant et à la femme, la sécurité sur le plan social et sanitaire, ainsi que les conditions fondamentales d'une vie libre et digne, un revenu suffisant, et un logement convenable⁷²⁸. Dans le domaine de l'éducation, l'école est obligatoire jusqu'à la fin du collège, et le gouvernement de la région garantit l'enseignement gratuit jusqu'à la fin des universitaires⁷²⁹.

Tout comme la Constitution irakienne, le projet affirme un grand nombre de droits et libertés liés aux valeurs démocratiques. Ainsi, dans l'article intitulé « *la dignité, la vie et la liberté* »⁷³⁰, sont garanties les libertés d'opinion, d'expression, de presse, d'édition et de publication, de réunion et de manifestation, de circulation, de création et d'adhésion aux associations et aux partis politiques, de communication et de correspondance postale, télégraphique, téléphonique ou autre, ainsi que la liberté de

⁷²² Art. 20 du projet de Constitution de la région du Kurdistan d'Irak de 2009

⁷²³ Art. 41-2 du projet de Constitution de la région du Kurdistan d'Irak de 2009

⁷²⁴ Art. 106 du projet de Constitution de la région du Kurdistan d'Irak de 2009

⁷²⁵ Art. 22 du projet de Constitution de la région du Kurdistan d'Irak de 2009

⁷²⁶ Les minorités ethniques présentes au Kurdistan sont énumérées à l'article 5 du projet de Constitution de la région du Kurdistan d'Irak de 2009.

⁷²⁷ Art. 35 du projet de Constitution de la région du Kurdistan d'Irak de 2009

⁷²⁸ Articles 24 et 28 du projet de Constitution de la région du Kurdistan d'Irak de 2009

⁷²⁹ Art. 27 du projet de Constitution de la région du Kurdistan d'Irak de 2009

⁷³⁰ Art. 19 du projet de Constitution de la région du Kurdistan d'Irak de 2009

conscience, de croyance et de culte. Le gouvernement assure également la protection des lieux de culte, et veille par ailleurs à soutenir le rôle des institutions de la société civile afin de développer et de préserver leur indépendance. La protection de la liberté et de la dignité humaine est garantie ; toute forme de torture, psychologique comme physique, ou de traitement à caractère inhumain est prohibée. Par ailleurs, le gouvernement régional s'engage à réduire l'illettrisme et l'éducation primaire est obligatoire⁷³¹.

Nous voyons que le projet de Constitution du Kurdistan achevé en 2009 affirme très clairement des principes démocratiques et insiste sur l'égalité et les droits et libertés individuels. Le projet kurde ne se contente pas d'utiliser en faveur du peuple du Kurdistan les principes contenus dans la Constitution fédérale ; il les réaffirme en faveur des minorités à l'intérieur même du Kurdistan, dans une sorte de mise en abîme de la Constitution fédérale. Afin d'être en mesure de mettre en exécution tous ces principes, il sera nécessaire que soient en place les institutions d'un État de droit.

⁷³¹ Art. 27 du projet de Constitution de la région du Kurdistan d'Irak de 2009

2.2. Chapitre 2 : Les institutions du Kurdistan d'Irak selon le projet de Constitution de 2009

Après l'adoption du système fédéral en Irak en 2005, les institutions du Kurdistan, telles qu'elles avaient été créées en 1992 après le retrait de l'appareil étatique irakien, sont préservées, et bénéficient désormais de la reconnaissance constitutionnelle irakienne.

Cependant, afin d'adapter l'appareil institutionnel et politique kurde au rôle qui lui revient désormais dans l'État fédéral, la législation fait évoluer les modalités de ces institutions. Le projet de Constitution contient lui-même assez peu de précisions dans ce domaine. Ce sont les lois en vigueur qui, se basant largement sur le projet de Constitution, apportent ces précisions. Nous allons donc procéder à l'étude des institutions de la région kurde selon le projet de 2009 en complétant notre étude, quand cela sera nécessaire, par les lois déjà en place.

2.2.1. Section 1 : Le Parlement du Kurdistan d'Irak

Le projet de la Constitution kurde de 2009 définit le Parlement du Kurdistan d'Irak comme une institution fondamentale pour décider des questions déterminantes pour le peuple de la région. Ses dispositions déterminent le mode d'élection des membres du Parlement, le déroulement de ces élections, la période à laquelle elles doivent se tenir, et le pourcentage de la représentation des différentes formations politiques en son sein conformément à la loi⁷³².

Les députés sont élus au suffrage universel direct, libre et secret⁷³³. Nous allons voir dans les deux points suivants la composition et les compétences du Parlement de la région du Kurdistan.

2.2.1.1. La composition du Parlement

Le projet de Constitution prévoit la juste représentation des différentes composantes du peuple kurde d'Irak, à partir de quoi chaque membre du Parlement représente le peuple du Kurdistan d'Irak dans son ensemble et avec toutes ses

⁷³² Art. 41-1 du projet de Constitution de la région du Kurdistan d'Irak de 2009

⁷³³ Art. 40 du projet de Constitution de la région du Kurdistan d'Irak de 2009

composantes, sans distinction aucune selon son appartenance politique, ethnique, religieuse ou géographique⁷³⁴.

Le projet de Constitution kurde s'attache par ailleurs à réserver une place importante aux femmes au sein du Parlement⁷³⁵, avec un minimum de 30% de femmes députées, dépassant sur ce point la proportion de 25% de femmes prévue à la Chambre des représentants par la Constitution irakienne⁷³⁶. À cet égard, notons qu'au Kurdistan, les femmes sont également présentes dans l'ensemble des sphères de l'État : ainsi, elles peuvent être ministres ou occuper des postes militaires ; elles participent à l'administration des différents secteurs du gouvernement et à la représentation du Kurdistan à l'étranger à travers ses différentes missions⁷³⁷ et délégations diplomatiques⁷³⁸. Toutes ces mesures montrent le caractère progressiste des ambitions kurdes quant au rôle des femmes dans la vie politique⁷³⁹.

Le mandat du Parlement est de 4 ans à compter de la date de sa première réunion, qui doit être convoquée par le président de la région du Kurdistan dans les 15 jours suivant la date de la proclamation des résultats définitifs des élections, à défaut de quoi le Parlement se réunit de plein droit le jour suivant l'expiration de ce délai⁷⁴⁰.

Le Parlement atteint son quorum par la majorité absolue de ses membres. Il rend ses décisions par vote à la majorité des membres présents, sauf si la loi ou le règlement intérieur prévoit une majorité qualifiée. En cas d'égalité des votes, le président du Parlement a une voix prépondérante. En ce qui concerne la convocation du Parlement pour mener à bien ses fonctions, l'article 47 du projet de Constitution prévoit deux sessions parlementaires par an, chacune durant 4 mois, leurs modalités

⁷³⁴ Art. 41-3 du projet de Constitution de la région du Kurdistan d'Irak de 2009

⁷³⁵ Art. 41-2 du projet de Constitution de la région du Kurdistan d'Irak de 2009

⁷³⁶ Art. 49-4 de la Constitution irakienne de 2005

⁷³⁷ Khamane Assaad, ancienne députée du Parlement du Kurdistan d'Irak, est l'actuelle Haute représentante de la région du Kurdistan d'Irak en France ; Bayan Sami Abdul-Rahman est l'actuelle représentante du gouvernement de la région au Royaume-Uni.

⁷³⁸ Plusieurs femmes étaient parmi la délégation accompagnant Barham Salih, alors Premier ministre du gouvernement de la région du Kurdistan d'Irak, lors de son voyage en France en décembre 2011.

⁷³⁹ Durant les deux voyages que j'ai effectués en Irak et dans la région du Kurdistan en 2009 et 2010, j'ai observé la réalité de la participation des femmes dans la vie politique. Elles sont représentées en force au Parlement du Kurdistan. À chaque fois que j'ai assisté aux réunions du Parlement, au moins une ou deux femmes membres sont intervenues dans les débats. De plus, les organisations de la société civile sont en majorité gérées par des femmes, ce qui prouve l'implication grandissante de ces dernières dans les préoccupations du peuple. La célébration de la Journée internationale de la femme est devenue une tradition dans la région du Kurdistan, à laquelle participent même les hauts fonctionnaires de la région.

⁷⁴⁰ Art. 42 du projet de Constitution de la région du Kurdistan d'Irak de 2009

étant déterminées par le règlement intérieur. Il est possible de prolonger la session du Parlement jusqu'à 30 jours si nécessaire, à la demande du Président ou du Premier ministre la région du Kurdistan, ou de 25 membres du Parlement.

Le projet de Constitution prévoit que 10 membres du Parlement peuvent soumettre un projet de loi au Parlement⁷⁴¹. Pour que les députés se consacrent pleinement à leur activité durant leur mandat, le projet de Constitution ne les autorise pas à cumuler leur fonction au sein du Parlement kurde avec une fonction au sein du Parlement fédéral, des conseils locaux ou municipaux, ou d'autres institutions de la fonction publique⁷⁴².

Selon l'article 56 du projet de Constitution, le Parlement peut être dissous avec l'accord des deux-tiers de ses membres, ou par décret du Président de la région du Kurdistan dans certains cas précis⁷⁴³.

2.2.1.2. Les compétences du Parlement

Les compétences du Parlement de la région du Kurdistan d'Irak sont définies à l'article 53 du projet de Constitution. Le Parlement kurde exerce les compétences suivantes, précisées dans les lois en vigueur⁷⁴⁴ :

- Décider des questions cruciales et déterminantes pour le peuple du Kurdistan d'Irak à la majorité des deux-tiers de ses membres⁷⁴⁵ ;
- Accepter les amendements de la Constitution proposés conformément à l'article 120-4 du projet de Constitution ;
- a. Voter les lois dans la région du Kurdistan, les modifier ou les annuler dans tous les domaines, à l'exception des questions relevant des compétences législatives exclusives des pouvoirs fédéraux, conformément à l'article 110 de la Constitution fédérale ;

⁷⁴¹ Art. 49 du projet de Constitution de la région du Kurdistan d'Irak de 2009

⁷⁴² Art. 46 du projet de Constitution de la région du Kurdistan d'Irak de 2009

⁷⁴³ Le Président de la région du Kurdistan peut dissoudre le Parlement kurde en cas de démission de plus de la moitié de ses membres, d'absence de quorum pendant les 60 jours à compter de la date de sa convocation après les élections, ou d'absence de vote de confiance à trois propositions de formations ministérielles différentes et consécutives.

⁷⁴⁴ Loi n° 1 de 1992 et lois modifiantes de cette loi.

⁷⁴⁵ La majorité des deux-tiers est une majorité d'exception applicable pour le vote de questions « cruciales et déterminantes pour l'avenir du Kurdistan ». Le vote des autres questions se fait à la majorité simple ou absolue.

b. Décider de l'entrée en vigueur des lois fédérales dans la région du Kurdistan et de la modification de leur application, et ce en vertu de la loi, à l'exception des lois relevant entièrement des compétences législatives exclusives des pouvoirs fédéraux, conformément à l'article 110 de la Constitution fédérale.

- Entreprendre, avec l'accord des deux-tiers de ses membres, les mesures d'accusations à l'encontre du Président de la région du Kurdistan ou de son vice-président, dans le cas de parjure du serment constitutionnel, de violation grave de la Constitution, ou de haute trahison par ces derniers ;
- Donner ou retirer sa confiance au Conseil des ministres et à ses membres. Le retrait de confiance se fait à la majorité des deux-tiers de ses membres pour le Premier ministre et à la majorité absolue pour les ministres ;
- Contrôler l'exercice de l'exécutif et interroger le Premier ministre, le vice-Premier ministre et les ministres conformément aux lois et aux dispositions du règlement intérieur du Parlement ;
- Voter le budget général, la répartition des postes et les réallocations, ainsi que les comptes de la région du Kurdistan, et approuver les dépenses non incluses dans le budget ;
- Adopter les plans généraux de développement ;
- Décider des impôts et redevances, et de leurs modifications, suppressions et exonérations ;
- Statuer sur la légitimité du statut des membres du Parlement, à la majorité absolue ;
- Elaborer le règlement intérieur et le budget du Parlement, en déterminer les effectifs de fonctionnaires, nommer ces derniers et fixer leurs salaires ;
- Créer les commissions permanentes et provisoires, et les commissions d'enquête ;
- Approuver, à la majorité absolue de ses membres, les propositions de candidature aux postes de membres de la Cour constitutionnelle de la région du Kurdistan ;

- Approuver, à la majorité absolue de ses membres, les propositions de candidature aux postes de présidents des commissions et comités indépendants.

En ce qui concerne la compétence du Parlement pour interroger le gouvernement, les députés ont le droit de poser des questions au Premier ministre, au vice-Premier ministre et aux ministres sur les questions concernant le Conseil des ministres ou l'un des ministères. Dix membres du Parlement peuvent interroger le Premier ministre ou les ministres, et les débats ne se déroulent que huit jours à compter de la date de la réception par le Conseil des ministres de la demande d'interrogation. Dans le cas où la séance d'interrogation du Premier ministre ou de l'un de ses ministres aboutit à une motion de censure, il faut l'accord des deux-tiers des députés concernant le Premier ministre, et la majorité absolue concernant les ministres⁷⁴⁶.

Par ailleurs, il apparaît que, sans que cette procédure soit inscrite dans les textes et sans qu'il s'agisse d'une interrogation proprement dite, les députés ont régulièrement l'occasion de poser des questions au Président de la région du Kurdistan⁷⁴⁷.

Enfin, il convient de noter que le projet de Constitution prévoit que le Parlement ne peut renoncer à sa compétence législative⁷⁴⁸, à l'exception des cas prévus au paragraphe 7 de l'article 65 de ce projet de Constitution⁷⁴⁹.

Nous constatons que, au regard de la Loi n° 1 de 1992, le Parlement dispose selon ce projet de compétences élargies qui lui confèrent non seulement un poids plus important vis-à-vis des autres institutions de la région, mais également une plus grande autonomie vis-à-vis de l'État fédéral. Cela correspond à la fois à une adaptation des institutions kurdes au nouveau régime fédéral de l'Irak, et à une volonté de mettre en place un système parlementaire établissant un contre-pouvoir réel face au président.

⁷⁴⁶ Art. 50 du projet de Constitution de la région du Kurdistan d'Irak de 2009

⁷⁴⁷ Lors d'une réunion du Parlement kurde à laquelle j'ai assisté, le 5 mai 2009, le Président Massoud Barzani, dans le cadre d'une intervention au Parlement pour informer les députés de l'actualité politique de la région et fixer la date des prochaines élections législatives, s'est déclaré disposé à répondre à leurs questions. Étonné de cette procédure incohérente avec les lois selon lesquelles seuls le Premier ministre et les ministres peuvent être interrogés par le Parlement, j'ai consulté certains députés, qui ont affirmé que cette procédure était habituelle et constituait un gage de transparence au niveau de la présidence et de l'ensemble des institutions de la région.

⁷⁴⁸ Art. 54 du projet de Constitution de la région du Kurdistan d'Irak de 2009

⁷⁴⁹ Voir article 65 du projet de Constitution de la région du Kurdistan d'Irak de 2009, présenté dans le paragraphe suivant de cette thèse.

2.1.2. Section 2 : Le pouvoir exécutif du Kurdistan d'Irak

Selon le projet de Constitution kurde de 2009, le pouvoir exécutif est bicéphale, comme l'est le pouvoir exécutif fédéral. Il se compose du président de la région du Kurdistan et du Conseil des ministres, chacun exerçant ses compétences conformément à la Constitution et à la loi⁷⁵⁰. Nous allons examiner les pouvoirs et les modalités de chacune de ces deux institutions.

2.1.2.1. Le président de la région du Kurdistan d'Irak

Selon le projet de Constitution kurde de 2009, le président de la région du Kurdistan est le chef suprême du pouvoir exécutif et le Commandant en chef de la garde régionale (Peshmergas). Il représente le peuple du Kurdistan, et coordonne les pouvoirs régionaux avec les pouvoirs fédéraux⁷⁵¹.

Il est élu par le peuple au suffrage universel secret et direct, conformément à la loi⁷⁵². La durée du mandat du président est de quatre ans⁷⁵³. Le président peut être réélu pour un deuxième mandat à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente Constitution⁷⁵⁴. Le texte de cet article n'est pas suffisamment clair à cet égard, et devrait préciser, à l'instar des textes constitutionnels en général, le nombre de mandats maximum pour lesquels le président est autorisé à être élu, en précisant s'il s'agit ou non de mandats consécutifs.

Le président désigne son vice-président avec l'accord du Parlement⁷⁵⁵. Tous deux prêtent serment devant le Parlement⁷⁵⁶ avant d'exercer leurs fonctions, et peuvent être destitués s'ils sont reconnus coupables de parjure au serment constitutionnel, de violation grave de la Constitution, ou de haute trahison.

⁷⁵⁰ Art. 59 du projet de Constitution de la région du Kurdistan d'Irak de 2009

⁷⁵¹ Art. 60-1 du projet de Constitution de la région du Kurdistan d'Irak de 2009

⁷⁵² Art. 61 du projet de Constitution de la région du Kurdistan d'Irak de 2009

⁷⁵³ Art. 64 du projet de Constitution de la région du Kurdistan d'Irak de 2009

⁷⁵⁴ Notons ici que, la Constitution kurde n'étant toujours pas en vigueur, cet article n'est pas applicable à ce jour. Par conséquent, selon les termes de cet article, le président actuel, même s'il est déjà en train d'accomplir son deuxième mandat, peut continuer de se présenter aux élections tant que la Constitution n'est pas adoptée.

⁷⁵⁵ Le vice-Président est nommé par le président avec l'accord du Parlement à la majorité absolue de ses membres. Il aide le Président dans l'exercice de ses fonctions, le remplace en cas d'absence, et agit en tant que chef suprême adjoint des forces de la garde régionale. Art. 60-2 du projet de Constitution de la région du Kurdistan d'Irak de 2009.

⁷⁵⁶ Art. 63 du projet de Constitution de la région du Kurdistan d'Irak de 2009

En cas de vacance du poste de président, le projet de Constitution prévoit son remplacement ainsi : en cas de vacance définitive (démission, décès, ou incapacité définitive à exercer ses fonctions présidentielles), il est remplacé par le président du Parlement jusqu'à l'élection d'un nouveau président⁷⁵⁷ ; en cas de vacance temporaire (congé, incapacité provisoire), il est remplacé par le vice-président ; en cas de vacance due à l'impossibilité d'organiser des élections à la fin d'un mandat présidentiel, le président sortant poursuit l'exercice de ses fonctions jusqu'à la résolution de cette situation⁷⁵⁸.

Le projet de Constitution attribue des compétences élargies au président du Kurdistan d'Irak par rapport à la Loi n° 2 de 1992 qui avait institué ce poste, et à la Loi n° 1 de 2005 portant sur la présidence de la région du Kurdistan. L'article 65 énumère de façon exhaustive les compétences du président :

1. Proposer des projets de lois et de décisions au Parlement du Kurdistan d'Irak ;
2. Promulguer les lois et décisions votées par le Parlement du Kurdistan d'Irak durant les 15 jours à compter de leur date de réception. Le président a le droit de demander au Parlement de réexaminer ces lois et décisions pendant la période citée ; la décision du Parlement après réexamen est définitive⁷⁵⁹.
3. Promulguer les décrets relatifs à l'organisation des élections législatives lors de la dissolution du Parlement ou de la fin de son mandat ;
4. Promulguer le décret relatif à la convocation du Parlement pour sa première réunion dans les 15 jours à compter de la date de la proclamation des résultats définitifs des élections, à défaut de quoi ce dernier se réunit automatiquement le jour suivant l'expiration de ce délai ;
5. Promulguer le décret relatif à la dissolution du Parlement dans les cas prévus par le projet de Constitution ;

⁷⁵⁷ Un nouveau président doit alors être élu dans un délai de 60 jours à compter de la date de la vacance du poste et pour une période de quatre ans, conformément à l'article 64 de la présente Constitution. Selon l'article 68 du projet de Constitution de la région du Kurdistan d'Irak de 2009, en cas d'impossibilité d'organiser de nouvelles élections en raison de guerre ou de catastrophe naturelle, le président de la région continue l'exercice de ses fonctions au-delà de la fin de son mandat et jusqu'à l'élection d'un nouveau président.

⁷⁵⁸ Art. 68 du projet de Constitution de la région du Kurdistan d'Irak de 2009

⁷⁵⁹ Dans le cas où le président ne promulgue ni ne s'oppose à une loi ou décision votée par le Parlement, elles sont considérées comme promulguées au terme du délai de quinze jours et c'est ce dernier qui se charge de les publier dans le journal officiel.

6. Promulguer le décret relatif à la destitution d'un ministre sur proposition du Premier ministre ;
7. Promulguer des décrets ayant force de loi, après consultation et avec l'accord du président du Parlement et du Premier ministre, dans les cas où la région du Kurdistan et son système politique, sa sécurité ou ses institutions politiques sont exposés à une menace grave, ou en cas d'impossibilité pour le Parlement de se réunir ;
8. Déclarer l'état d'urgence, après consultation et avec l'accord du président du Parlement et du Premier ministre, en cas de guerre, d'invasion, de désobéissance civile, d'anarchie, de catastrophe naturelle, d'épidémie, ou d'autres situations d'urgence⁷⁶⁰ ;
9. Gracier les condamnés ;
10. Approuver les condamnations à mort ou les atténuer à la prison à vie ;
11. Convoquer, en cas de besoin, des réunions exceptionnelles du Conseil des ministres, dans ce cas présidées par le président du Kurdistan ;
12. Autoriser, en cas de besoin et après obtention de l'accord du Parlement du Kurdistan, les forces fédérales à entrer sur le sol du Kurdistan d'Irak, tout en déterminant leurs missions, ainsi que l'endroit et la durée de leur présence dans la région ;
13. Missionner à l'extérieur de la région les forces de la garde régionale (Peshmergas) ou les forces de sécurité intérieure, après accord du Parlement⁷⁶¹ ;
14. Charger le candidat du groupe parlementaire le plus nombreux de former le gouvernement ; cette tâche devra être accomplie dans les 45 jours à compter de cette investiture, à défaut de quoi le président chargera de cette mission un autre candidat du même groupe ; si ce deuxième candidat échoue également

⁷⁶⁰ La première période de l'état d'urgence ne doit pas dépasser un mois, les prolongations suivantes doivent être validées à la majorité absolue des membres du Parlement pour une période qui ne doit pas dépasser 3 mois pour chaque prolongation.

⁷⁶¹ Ce paragraphe, qui touche pourtant à un point stratégique, ne précise toutefois pas si ces forces peuvent être envoyées à l'extérieur de la région tout en restant à l'intérieur des frontières de l'Irak, ou si elles peuvent être envoyées à l'extérieur de l'Irak. Ainsi, nous nous posons la question suivante : le projet de Constitution du Kurdistan permet-il au président du Kurdistan d'Irak d'envoyer les Peshmergas en Syrie pour y défendre la population kurde contre le régime de Bachar Al-Assad, l'armée libre ou Al-Qaïda dans le cadre de la guerre civile qui s'y déroule depuis 2012 ?

dans cette tâche, le président choisira alors le candidat qu'il jugera le plus à même de former le gouvernement. Le candidat chargé de cette tâche pourra être un membre du Parlement ou par un candidat extérieur au Parlement.

15. Promulguer le décret relatif à la formation du gouvernement après l'obtention de la confiance du Parlement ;
16. Promulguer le décret relatif à la destitution du gouvernement ou d'un ministre lors d'une motion de censure ;
17. Promulguer le décret relatif à l'acceptation de la démission d'un gouvernement ou d'un ministre, et le charger de continuer à gérer les affaires courantes jusqu'à ce qu'un nouveau gouvernement soit formé ;
18. Promulguer le décret relatif à la nomination des membres de la Cour constitutionnelle après l'approbation du candidat par le Parlement ;
19. Promulguer le décret relatif à la nomination des juges, du président de la Commission de supervision judiciaire, et du président et des membres du ministère public, après la présentation de leurs candidatures respectives par le Conseil de la magistrature de la région du Kurdistan ;
20. Promulguer le décret relatif à la nomination des présidents des commissions et des comités indépendants prévus à l'article 107 de la présente Constitution après ratification de leurs candidatures par le Parlement ;
21. Promulguer le décret relatif à la création des bureaux spéciaux de la région du Kurdistan dans les pays étrangers, sur proposition du Premier ministre, en coordination avec l'autorité compétente du gouvernement fédéral ;
22. Promulguer le décret relatif à la nomination des hauts fonctionnaires, sur proposition du ministre compétent et avec l'accord du Conseil des ministres ;
23. Décerner les grades militaires aux officiers de la garde régionale et aux forces de sécurité intérieure, les licencier et les mettre à la retraite ;
24. Décerner les décorations et médailles.

Nous constatons que les pouvoirs du président sont très nombreux et touchent à tous les aspects de la vie de l'État, aux niveaux non seulement exécutif, mais également législatif et judiciaire. Bien que le projet de Constitution désigne un régime

parlementaire, nous considérons que certaines de ces fonctions, telles que le poste de Commandant en chef des forces de la garde régionale, le pouvoir de nommer et révoquer les hauts fonctionnaires de l'État ainsi que celui de proposer des projets de loi et de promulguer des décrets ayant force de loi, permettent une application présidentiale du régime.

Cette orientation surprend dans la mesure où, le poste même de président de la région n'existant pas jusqu'à 2005, l'évolution vers de si larges pouvoirs présidentiels est radicale. Elle est certainement, du moins en partie, liée à la volonté de protéger la région contre les éventuels risques de division auxquels l'exposerait le Parlement sans l'influence unificatrice d'une présidence forte. En effet, le Parlement est aux mains de plusieurs partis dont certains, une dizaine d'années auparavant encore, s'affrontaient dans une guerre civile, et d'autres, tels que le parti Goran, menacent l'unité de l'appareil politique kurde.

2.1.2.2. Le Conseil des ministres de la région du Kurdistan d'Irak

Depuis sa création en 1992, le gouvernement du Kurdistan est passé par plusieurs changements dans sa formation, sa composition et son fonctionnement. Treize lois portant sur la création de ce gouvernement ont été adoptées par le Parlement régional. Ce dispositif législatif est complété par le projet de Constitution qui en reprecise le cadre. Nous allons examiner la composition et les compétences du gouvernement selon ce projet de Constitution.

2.1.2.2.1. La composition du Conseil des ministres

Le Conseil des ministres est composé du Premier ministre, d'un ou plusieurs vice-Premiers ministres, et des ministres. Sa composition doit refléter les composantes ethniques et confessionnelles du peuple du Kurdistan d'Irak⁷⁶².

Le candidat au poste de Premier ministre est présenté par le bloc parlementaire le plus nombreux et chargé par le président de la région de former le gouvernement⁷⁶³. Il choisit son ou ses vice-Premiers ministres et ses ministres parmi les députés ou d'autres candidats qualifiés. Il doit ensuite présenter l'ensemble de son gouvernement

⁷⁶² Art.72 du projet de Constitution de la région du Kurdistan d'Irak de 2009

⁷⁶³ Art. 65-14 du projet de Constitution de la région du Kurdistan d'Irak de 2009

au président de la région pour ratification, puis au Parlement pour obtenir sa confiance⁷⁶⁴.

Le Conseil des ministres est présidé par le Premier ministre⁷⁶⁵. Le Premier ministre et les ministres sont responsables de façon solidaire devant le Parlement pour les questions liées au Conseil des ministres, et chaque ministre est responsable individuellement du travail de son ministère⁷⁶⁶.

2.1.2.2.2. Les compétences du Conseil des ministres

En vertu de l'article 74 du projet de Constitution kurde, le gouvernement exerce les compétences et fonctions suivantes :

1. La mise en œuvre des décisions, décrets et règlements, ainsi que la sécurité de la région du Kurdistan d'Irak et des fonds publics ;
2. La planification de la politique générale de la région du Kurdistan en collaboration avec le président de la région, et sa mise en œuvre après approbation par le Parlement ;
3. L'élaboration du projet du budget général de la région ;
4. L'élaboration et la présentation au Parlement des projets de lois et des décisions⁷⁶⁷ ;
5. La promulgation des règlements et des décisions exécutives et administratives, conformément à la Constitution et en vertu des lois ;
6. L'élaboration des projets de plans de développement, et leur mise en œuvre après approbation par le Parlement ;
7. La formation d'une administration commune avec le gouvernement fédéral pour la gestion du pétrole et du gaz extraits des territoires du Kurdistan d'Irak exploités commercialement avant le 15 août 2005 ; la répartition équitable des revenus issus de ces ressources, conformément aux bases fixées par l'article

⁷⁶⁴ Art. 70 du projet de Constitution de la région du Kurdistan d'Irak de 2009

⁷⁶⁵ En cas de participation du président de la région à une réunion du Conseil, c'est le président qui tient ce rôle. Art. 70-6 du projet de Constitution de la région du Kurdistan d'Irak de 2009

⁷⁶⁶ Art. 73 du projet de Constitution de la région du Kurdistan d'Irak de 2009

⁷⁶⁷ Nous remarquons que cette compétence est la même que celle attribuée au président.

112 de la Constitution fédérale et par les lois de la région du Kurdistan relatives au pétrole et au gaz⁷⁶⁸ ;

8. La formulation des politiques stratégiques de développement des richesses pétrolières et gazières de la région, conjointement avec le gouvernement fédéral, et avec l'accord du Parlement ;
9. La gestion de toutes les opérations nécessaires à l'exploitation des champs de pétrole et de gaz bruts non extraits, ou extraits mais non produits commercialement, avant le 15 août 2005, telles que l'exploration, la production, l'administration, le développement, la vente, le marketing, l'exportation, et toutes les autres opérations, conformément aux lois de la région ;
10. L'exercice des compétences exécutives propres à la région du Kurdistan dans tout ce qui ne relève pas des compétences exclusives des autorités fédérales, conformément à l'article 110 de la Constitution fédérale ;
11. L'exercice des pouvoirs conférés dans le cadre des compétences partagées entre les autorités fédérales et les pouvoirs de la région du Kurdistan, conformément à la Constitution fédérale ;
12. La supervision de l'exercice du pouvoir des ministères, des institutions et des services publics dans la région du Kurdistan, ainsi que leur gestion, leur suivi, leur contrôle et la coordination entre eux ;
13. Le recrutement, la promotion, le licenciement et la mise à la retraite des fonctionnaires conformément à la loi et à la présente Constitution ;
14. La proposition de création, l'établissement et la gestion des bureaux de la région pour les affaires culturelles, sociales, et du développement au sein des ambassades et des missions diplomatiques (irakiennes) ;
15. L'organisation et la gestion des forces de la garde régionale ainsi que de la police, des services de sécurité et des autres forces de sécurité intérieure.

Le Premier ministre, les vice-Premiers ministres et les ministres sont responsables devant le Parlement. Le gouvernement dans son ensemble est considéré comme démissionnaire ou destitué de ses fonctions dans les cas suivants : en cas

⁷⁶⁸ Il est précisé que pour que les dispositions du présent paragraphe soient appliquées, la production commerciale ne doit pas être inférieure à 5 000 barils par jour sur 12 mois.

d'acceptation de la démission du Premier ministre, en cas de motion de censure du Parlement envers le Premier ministre, lors d'un nouveau mandat du Parlement, lors d'un nouveau mandat du Président de la région, et en cas de décès du Premier ministre⁷⁶⁹.

Avec les difficultés de réunification des deux administrations kurdes et de mise en place du poste du Président du Kurdistan d'Irak, le pouvoir exécutif de la région est passé par un long processus pour parvenir à une phase de stabilité. Afin de pérenniser cette stabilité, le projet de Constitution distribue les compétences exécutives entre le gouvernement et le président de la région de façon à favoriser le bon fonctionnement de chacun de ces organes sans que l'un intervienne dans les domaines de l'autre.

2.1.3. Section 3 : Le pouvoir judiciaire dans la région du Kurdistan

Après le retrait du gouvernement irakien en 1992, le pouvoir judiciaire de la région du Kurdistan s'est restructuré pour pallier le vide juridique ainsi créé, et depuis lors, exerce ses compétences de façon autonome, au même titre que les autres institutions administratives de la région.

Cette restructuration fut initialement régie par la Loi n° 14 de 1992 portant sur le pouvoir judiciaire⁷⁷⁰, qui figure parmi la série de lois fondamentales adoptées par la région afin de mettre en place les institutions de l'État à la suite de l'indépendance *de facto*. Cette loi fut annulée et remplacée en 2007 par la Loi n° 23⁷⁷¹, encore en vigueur.

Le projet de Constitution du Kurdistan d'Irak de 2009 reprend certaines des dispositions de cette loi, les complétant en particulier par la création d'une juridiction constitutionnelle, et réaffirmant l'indépendance de la justice, qui n'est soumise à

⁷⁶⁹ Art. 75 du projet de Constitution de la région du Kurdistan d'Irak de 2009

⁷⁷⁰ La Loi n° 14 de 1992 fut promulguée par décision de l'Assemblée Nationale du Kurdistan d'Irak au cours de sa session du 28 décembre 1992, et entra en vigueur après sa publication dans le journal officiel n° 7 du 14 janvier 1993

⁷⁷¹ Cette nouvelle loi fut votée par l'Assemblée Nationale du Kurdistan d'Irak au cours de sa session du 3 octobre 2007 et publiée dans le journal officiel du Kurdistan *Waqai Kurdistan*, numéro 76 du 26 novembre 2007. Disponible dans le Vol. 10 du *Recueil des lois et décisions de l'Assemblée Nationale du Kurdistan-Irak* pour la période allant du 26 mars 2007 au 31 décembre 2007, 1^{ère} édition, 2008, Erbil, pp. 345-364.

aucune autorité en dehors de la loi⁷⁷², et à laquelle doivent obéir toutes les personnes physiques et morales de la région du Kurdistan⁷⁷³.

Dans la mesure où ce projet de Constitution ne traite du pouvoir judiciaire que partiellement et avec une approche très générale, nous allons examiner les institutions judiciaires de la région du Kurdistan selon les lois en vigueur, en complétant notre étude par les apports proposés par le projet de Constitution.

En vertu de l'article 77 du projet de Constitution :

« Le pouvoir judiciaire dans la région du Kurdistan est indépendant. Il se compose du Conseil de la magistrature, de la Cour constitutionnelle, de la Cour de cassation, de la Commission de supervision judiciaire, du ministère public, et des juridictions avec leurs différents degrés, types et organes. »

Nous allons diviser notre étude de ces différentes institutions judiciaires kurdes en quatre parties : les juridictions ordinaires, le Conseil de la magistrature, le ministère public, et la Cour constitutionnelle de la région de Kurdistan.

2.1.3.1. La hiérarchie des tribunaux dans la région du Kurdistan d'Irak

Le projet de Constitution de la région du Kurdistan d'Irak n'ayant pas traité en détails des juridictions ordinaires de la région, nous allons les étudier selon les termes de la Loi n° 23 de 2007. En vertu de l'article 9 de cette Loi :

« Les juridictions civiles se composent de : 1- la Cour de cassation, 2- les cours d'appel, 3- les cours d'assises, 4- les tribunaux de première instance, 5- les tribunaux pour mineurs, 6 – les tribunaux de statut personnel, 7- les tribunaux correctionnels, 8- les tribunaux de travail, 9- les tribunaux d'instruction, 10- les tribunaux de statut personnel pour les chrétiens, les Yézidis et les autres religions. »

Nous remarquons d'emblée que le terme « juridictions civiles » qui introduit cette liste est plus étroit que ce qu'il semble recouvrir dans cet article, à savoir l'ensemble des juridictions ordinaires. Cette ambiguïté trouve probablement son origine dans la répétition par le législateur kurde de l'article 8 de la Loi n° 14 de 1992, ne tenant pas compte des changements survenus entretemps dans l'organisation du système judiciaire⁷⁷⁴.

⁷⁷² Art. 78 du projet de Constitution de la région du Kurdistan d'Irak de 2009

⁷⁷³ Art. 79 du projet de Constitution de la région du Kurdistan d'Irak 2009

⁷⁷⁴ ZIBARI, A., *op. cit.*, p. 177.

Nous allons étudier dans ce qui suit la composition et les compétences de chacune de ces institutions.

2.1.3.1.1. La Cour de cassation du Kurdistan d'Irak

La Cour de cassation du Kurdistan fut créée dès 1992 à la suite de l'accession à l'indépendance *de facto* de la région. En vertu de l'article 10 de la loi n° 23 de 2007, la Cour de cassation est la haute juridiction qui exerce le contrôle judiciaire sur toutes les juridictions civiles de la région. Son siège se trouve à Erbil, la capitale de la région du Kurdistan.

La Cour de cassation est composée d'au moins neuf juges, dont le président de la Cour et deux vice-Présidents⁷⁷⁵. Tous les juges de la Cour sont nommés par décret du président de la région, sur recommandation du Conseil de la magistrature⁷⁷⁶.

La Cour de cassation est indépendante administrativement, elle n'est supervisée qu'indirectement par le Conseil de la magistrature ; c'est le président de la Cour qui supervise les travaux de la Cour et ses juges et en présente un rapport annuel au Conseil de la Magistrature⁷⁷⁷.

Elle se compose des instances suivantes⁷⁷⁸ :

2.1.3.1.1.1. L'Assemblée plénière

Elle regroupe l'ensemble des magistrats de la Cour, y compris le président et les vice-présidents. Elle est compétente pour statuer dans les cas suivants : sur les affaires dans le cadre desquelles une condamnation à la peine de mort est prononcée ; lorsqu'il existe une contradiction entre des jugements et des arrêts rendus par d'autres instances de la Cour ; sur les affaires qui lui sont déférées par une de ses chambres lorsqu'il s'agit de renoncer à un principe établi par des jugements précédents ; et sur les affaires relevant de sa compétence selon d'autres lois.

2.1.3.1.1.2. La chambre élargie

Elle doit se composer d'au moins six juges de la Cour, en plus du président. Elle est compétente pour trancher les conflits sur l'exécution de deux décisions contradictoires ayant été rendues en dernier recours, portant sur le même sujet,

⁷⁷⁵ L'article 10 qui définit la composition de la Cour cite « le président et ses vice-présidents » sans préciser le nombre de ces derniers, et l'article 11 en mentionne deux.

⁷⁷⁶ Art 37-4 de la Loi n° 23 de 2007.

⁷⁷⁷ Art 13 et 54 -1 de la Loi n° 23 de 2007

⁷⁷⁸ Art. 11 de la Loi n° 23 de 2007

trancher les conflits de compétence juridictionnelle entre deux juridictions, et statuer sur les affaires lui ayant été déférées par le président de la Cour.

2.1.3.1.1.3. La chambre civile

Elle est compétente pour décider sur appel des jugements et décisions rendus par les tribunaux et commissions concernant les affaires civiles et autres affaires diverses.

2.1.3.1.1.4. La chambre du statut personnel

Elle est compétente pour décider sur appel des jugements et décisions rendus par les tribunaux du statut personnel.

2.1.3.1.1.5. La chambre pénale

Elle est compétente pour trancher sur appel des jugements et décisions rendus concernant les affaires pénales.

2.1.3.1.1.6. La chambre agricole

Elle est compétente pour trancher sur appel des décisions rendues par les comités des terres et de saisie.

Notons qu'en vertu de la Loi de 2007, la Cour de cassation peut également constituer d'autres chambres à la demande de la présidence de la Cour. Nous remarquons que, de même que pour la Cour de cassation fédérale, il n'existe pas de chambre pour les affaires administratives, vraisemblablement en raison de l'absence de tribunaux administratifs au niveau régional jusqu'à 2008⁷⁷⁹.

2.1.3.1.2. Les cours d'appel

Le Kurdistan dispose de plusieurs cours d'appel, dont chacune a juridiction sur un ou plusieurs gouvernorats, où elle est considérée comme l'organe judiciaire supérieur. En vertu du paragraphe 2 de l'article 14 de la Loi de 2007, il y a aujourd'hui une Cour d'appel dans chacun des gouvernorats suivants : Erbil, Duhok, Kirkouk⁷⁸⁰, Soulaymanieh. La Loi permet par ailleurs au Conseil de la magistrature de la région du Kurdistan de créer d'autres cours d'appel si nécessaire⁷⁸¹, ce qui reflète

⁷⁷⁹ La juridiction administrative du Kurdistan sera mise en place par la Loi n° 14 de 2008 sur le Conseil consultatif. Rappelons qu'au niveau fédéral, il n'existe aucune juridiction administrative.

⁷⁸⁰ Il convient de noter qu'actuellement, en raison du conflit qui subsiste quant à la délimitation des frontières du Kurdistan, il existe deux cours d'appel dans le gouvernorat de Kirkouk, l'une dépendant de la juridiction régionale et l'autre dépendant de la juridiction fédérale.

⁷⁸¹ Art. 14-3 de la Loi n° 23 de 2007

probablement la volonté du législateur d'anticiper la possible création de futurs nouveaux gouvernorats⁷⁸².

Chaque cour d'appel est composée d'un président et d'un certain nombre de vice-présidents et de juges⁷⁸³. La nomination du président et des membres de la Cour d'appel se fait par décision du Conseil de la magistrature⁷⁸⁴. Le président de la Cour d'appel supervise les travaux des tribunaux de sa région et la répartition du travail parmi ses juges, et peut attribuer à l'un de ses adjoints les compétences qui lui reviennent⁷⁸⁵.

Chaque cour est assortie d'un conseil nommé « Conseil de Cour d'appel de province », composé des mêmes membres que la Cour d'appel et chargé d'organiser le fonctionnement de cette dernière⁷⁸⁶.

2.1.3.1.3. Les tribunaux de première instance

Les juridictions du premier degré se composent de tribunaux pénaux, civils, administratifs et du travail.

2.1.3.1.3.1. Les juridictions pénales

En matière pénale, la Loi n° 23 de 2007 sur le pouvoir judiciaire prévoit des cours d'assises, des tribunaux correctionnels, des tribunaux pour mineurs et des tribunaux d'instruction.

2.1.3.1.3.1.1. Les cours d'assises

La loi prévoit de constituer une ou plusieurs cours d'assises dans chaque gouvernorat pour statuer sur les affaires pénales. Ces cours sont constituées par décision du Conseil de la magistrature qui précise le type d'affaires qu'elles doivent traiter, leurs compétences territoriales, et le lieu où elles doivent siéger⁷⁸⁷.

Chaque cour d'assises siège au sein de la Cour d'appel du gouvernorat concerné. Chacune est composée de trois juges dont un président, qui est également le président de la Cour d'appel ou l'un de ses vice-présidents, qui sont tous nommés par

⁷⁸² A l'époque de la rédaction de cette loi, les milieux politiques régionaux et fédéraux réfléchissaient à la possibilité de transformer la ville de Halabja, bombardée à l'arme chimique par le régime de Saddam Hussein en 1988, en un quatrième gouvernorat de la région Kurdistan.

⁷⁸³ Art 14-1 de la Loi n° 23 de 2007

⁷⁸⁴ Art. 15 de la Loi n° 23 de 2007

⁷⁸⁵ Art. 16 de la Loi n° 23 de 2007

⁷⁸⁶ Art. 17-3 de la Loi n° 23 de 2007

⁷⁸⁷ Art. 19 de la Loi n° 23 de 2007

décision du Conseil de la magistrature sur proposition du président de la Cour d'appel⁷⁸⁸.

Notons que dans le cadre de ces dispositions, la Loi donne des précisions quant à la composition des Cours d'assises dans les « gouvernorats où il n'existe pas de cour d'appel », ce qui nous interroge dans la mesure où cette même Loi prévoit par ailleurs⁷⁸⁹ de constituer des cours d'appel dans chacun des gouvernorats. Il est possible que cette formulation ne soit due qu'au manque de rigueur du législateur qui aurait repris des formulations de la Loi de 1992.

2.1.3.1.3.1.2. Les tribunaux correctionnels

Un ou plusieurs tribunaux correctionnels sont constitués dans chacun des lieux où se trouve un tribunal de première instance. Ils statuent sur les affaires qui sont de leur ressort conformément aux dispositions de la loi. Chaque tribunal statue à juge unique ; dans le cas où un tribunal correctionnel n'a pas son propre juge, c'est le juge du tribunal de première instance qui assume cette fonction⁷⁹⁰. Là encore, le Conseil de la magistrature peut constituer un tribunal correctionnel pour juger un ou plusieurs types d'affaires, sur la proposition du président de la Cour d'appel⁷⁹¹.

2.1.3.1.3.1.3. Les tribunaux pour mineurs

Les tribunaux pour mineurs statuent sur les crimes, délits et infractions commis par les mineurs, c'est-à-dire, dans le cas du Kurdistan, les individus âgés de 11 à 18 ans⁷⁹².

Pour statuer sur les crimes commis par les mineurs, le tribunal est présidé par le juge du tribunal assisté de deux spécialistes ; il rend les jugements dans ces affaires conformément à la Loi sur la protection des mineurs⁷⁹³. Le président du tribunal et les

⁷⁸⁸ Art. 20 de la Loi n° 23 de 2007

⁷⁸⁹ Art. 14 de la Loi n° 23 de 2007

⁷⁹⁰ Art 28 de la Loi n° 23 de 2007

⁷⁹¹ Art 29 de la Loi n° 23 de 2007

⁷⁹² En deçà de 11 ans, les enfants ne sont pas responsables sur le plan pénal. Loi n° 14 de 2001 fixant l'âge de la responsabilité pénale dans la région du Kurdistan. Cette loi est publiée dans le Vol. 11 du *Recueil des lois et décisions de l'Assemblée Nationale du Kurdistan-Irak* relatives à la période du 01 janvier 2001 au 31 décembre 2001. 1^{ère} édition, Erbil, 2002. pp. 40-43.

⁷⁹³ La Loi n° 76 de 1983 portant sur la protection des mineurs est disponible sur : <http://iraq-ild.org/LoadLawBook.aspx?SP=IDX&SC=280320069516520&Year=1983&PageNum=1> consulté le 12 janvier 2012.

autres membres sont nommés par le président du Conseil de la magistrature sur proposition du président de la Cour d'appel⁷⁹⁴.

Pour ce qui est des infractions et délits commis par les mineurs, le juge pour mineurs statue seul, conformément aux dispositions de la Loi sur la protection des mineurs. Dans les districts et cantons⁷⁹⁵, c'est le juge du Tribunal correctionnel qui statue sur les infractions et délits commis par les mineurs.

2.1.3.1.3.1.4. Les tribunaux d'instruction

La Loi n° 23 de 2007 prévoit un ou plusieurs tribunaux d'instruction dans chacun des lieux où existe un tribunal de première instance. Chaque tribunal est composé d'un seul juge ; dans le cas où un tribunal d'instruction n'a pas son juge propre, c'est le juge du tribunal de première instance qui assume cette fonction. Sur proposition du président de la Cour d'appel, le Conseil de la magistrature peut assigner à un tribunal d'instruction un ou plusieurs types de crimes à instruire, ou mettre en place un comité spécial, ayant la compétence de juge d'instruction, pour instruire une ou plusieurs affaires particulières⁷⁹⁶.

2.1.3.1.3.2. Les juridictions civiles

Les juridictions civiles se composent de tribunaux d'instance et de tribunaux du statut personnel.

2.1.3.1.3.2.1. Les tribunaux d'instance

La Loi prévoit de constituer un ou plusieurs tribunaux de première instance dans chaque chef-lieu de gouvernorat et district⁷⁹⁷ ainsi que, sur décision du président du Conseil de la magistrature, dans certains cantons⁷⁹⁸. Le Conseil de la magistrature peut élargir la compétence d'un tribunal de première instance pour couvrir une plus large juridiction⁷⁹⁹ et, sur proposition du président de la Cour d'appel, peut constituer

⁷⁹⁴ Art 24 de la Loi n° 76 de 1983 portant sur la protection des mineurs

⁷⁹⁵ Bien que la Loi ne le précise pas, cette formulation laisse entendre qu'il n'y a des juges pour mineurs que dans les chefs-lieux des gouvernorats, et non dans les communes et municipalités. Cela laisse également entendre que dans les cas de crimes, les affaires survenues dans les communes et municipalités sont déférées au chef-lieu.

⁷⁹⁶ Art 31 de la Loi n° 23 de 2007

⁷⁹⁷ Le terme utilisé en arabe désigne une division territoriale de degré directement inférieur au chef-lieu.

⁷⁹⁸ Art. 21 de la Loi n° 23 de 2007

⁷⁹⁹ *Ibid.*

un tribunal de première instance afin de statuer sur un ou plusieurs types d'affaires⁸⁰⁰. Chaque tribunal statue à juge unique⁸⁰¹.

2.1.3.1.3.2.2. Les tribunaux du statut personnel

La Loi de 2007 prévoit deux types de tribunaux du statut personnel : les tribunaux pour les musulmans, qu'elle désigne simplement par « Tribunaux du statut personnel », et les tribunaux pour les minorités religieuses présentes dans la région du Kurdistan d'Irak, appelés « Tribunaux du statut personnel pour les Chrétiens, les Yézidis et les autres religions »⁸⁰².

Les premiers sont constitués dans chacun des lieux où existe un tribunal de première instance⁸⁰³, et les seconds dans chaque chef-lieu de gouvernorat. Pour chacun de ces deux types de tribunaux du statut personnel, le Conseil de la magistrature peut constituer un tribunal supplémentaire sur proposition du président de la Cour d'appel⁸⁰⁴.

Chacun est compétent pour statuer, conformément à la loi, sur les affaires du statut personnel concernant des personnes appartenant aux religions concernées. Chaque tribunal statue à juge unique ; dans le cas où un tribunal n'a pas de juge propre, c'est le juge du tribunal de première instance qui assume cette fonction⁸⁰⁵.

Il n'est pas précisé quel est celui de ces deux types de tribunaux dont relèvent les affaires impliquant une partie de confession musulmane et une partie d'une autre religion. Il nous semble que c'est la Cour de cassation qui devrait alors désigner le tribunal compétent.

2.1.3.1.3.3. Les tribunaux du travail

Les tribunaux du travail sont constitués dans les chefs-lieux de chaque gouvernorat et sont compétents dans les affaires qui sont de leur ressort conformément aux dispositions de la loi⁸⁰⁶.

⁸⁰⁰ Art. 22 de la Loi n° 23 de 2007

⁸⁰¹ Art. 23 de la Loi n° 23 de 2007

⁸⁰² Art 32 de la Loi n° 23 de 2007

⁸⁰³ Art 25 de la Loi n° 23 de 2007

⁸⁰⁴ Art 26 de la Loi n° 23 de 2007

⁸⁰⁵ Dans l'article 27, il est précisé que le juge du tribunal de première instance remplissant cette fonction doit être musulman.

⁸⁰⁶ Art 30 de la Loi n° 23 de 2007

2.1.3.1.3.4. *Les tribunaux administratifs*

Les tribunaux administratifs ne sont mentionnés ni dans la loi de 2007, ni dans le projet de Constitution de 2009. Il est possible que le législateur kurde ait en cela voulu suivre le modèle judiciaire irakien, qui a supprimé ce type de tribunaux. Les juridictions administratives ont cependant été rendues nécessaires par les changements sociaux, économiques et politiques survenus au Kurdistan et en Irak⁸⁰⁷, et font aujourd'hui partie de l'appareil judiciaire kurde en vertu de la Loi n° 14 de 2008 portant sur le Conseil consultatif de la région, encore en vigueur. À ce titre, nous allons les inclure dans notre étude des différents tribunaux.

Selon l'article 12 de cette loi, le ministre de la Justice peut constituer ces juridictions administratives dans les chefs-lieux de chaque gouvernorat de la région selon les besoins de l'intérêt général.

Les tribunaux administratifs sont compétents pour⁸⁰⁸ :

1. Examiner la légalité des ordonnances et décisions administratives émises par les fonctionnaires et les commissions dans les secteurs publics de la région, dans les domaines où aucun recours n'est prévu.
2. Examiner les recours concernant les élections de la commission locale ;
3. Statuer sur les demandes présentées par les organismes et les individus réclamant la suppression des décisions administratives définitives ;
4. Statuer sur les litiges relatifs à la nationalité (naturalisation) ;
5. Statuer sur les demandes d'indemnisation de dommages résultants des décisions administratives prises en violation de la loi ;
6. Statuer sur les recours contre les décisions définitives rendues par les autorités administratives sur des questions d'impôts et de taxes ;
7. Statuer sur les recours contre le refus par les administrations de la région d'appliquer une ordonnance ou de prendre une décision devant être prise selon la loi⁸⁰⁹.

⁸⁰⁷ Motifs de la Loi n° 14 de 2008 portant sur le conseil consultatif de la région du Kurdistan d'Irak. Cette loi est disponible sur : <http://www.kurdistan-parliament.org/files/articles/141208120430.pdf> consulté le 12 janvier 2013.

⁸⁰⁸ Art. 13 de la Loi n° 14 de 2008

Enfin, le projet de Constitution prévoit la création de tribunaux spéciaux pour statuer sur les crimes de nature militaire commis par les membres de la garde régionale (Peshmergas) et les forces de sécurité intérieure⁸¹⁰.

2.1.3.2. Le Conseil de la magistrature du Kurdistan d'Irak

Si le Conseil de la magistrature du Kurdistan existait déjà dans la Loi n°14 de 1992, il prend un rôle plus important dans la Loi n° 23 de 2007. Ce changement s'inscrit dans le cadre d'un changement plus fondamental qui touche à la séparation des pouvoirs judiciaire et exécutif. En effet, selon l'ancienne loi, l'organe exécutif qu'est le ministère de la Justice partageait avec le Conseil de la magistrature le contrôle et la supervision de l'appareil judiciaire de la région. La Loi de 2007 confie ce rôle au seul Conseil de la magistrature, et lui attribue des compétences renforcées.

Nous allons voir dans ce qui suit la composition du Conseil de la magistrature et ses attributions dans la supervision du pouvoir judiciaire dans la région du Kurdistan en vertu de la Loi de 2007.

2.1.3.2.1. La composition du Conseil de la Magistrature

Conformément à la Loi de 2007, le Conseil de la magistrature est la plus haute autorité dans le pouvoir judiciaire de la région. Il est constitué des membres suivants⁸¹¹ :

1. Le président du Conseil de la magistrature, également président de la Cour de cassation de la région ;
2. Les vice-présidents de la Cour de cassation ;
3. Le président de la Commission de supervision judiciaire ;
4. Le président du ministère public ;
5. Les présidents des cours d'appel de la région du Kurdistan ou leurs substituts⁸¹².

⁸⁰⁹ Art. 13 de la Loi n° 14 de 2008

⁸¹⁰ Art. 85 du projet de Constitution de la région du Kurdistan d'Irak de 2009

⁸¹¹ Art. 33-1 de la Loi n° 23 de 2007

⁸¹² Il convient de noter que le projet de la Constitution de la région du Kurdistan de 2009 n'a pas mentionné l'expression « *leurs substituts* » lorsqu'il a évoqué la composition du Conseil. En vertu du premier paragraphe de l'article 98 du projet de la Constitution, le Conseil de la magistrature est composé du Président de la Cour de cassation et ses adjoints, du président du Conseil de supervision

La loi exige que le Conseil se réunisse au moins une fois par mois ; son président peut convoquer d'autres réunions si nécessaire. Le Conseil ne peut se réunir qu'en présence de son président ou de son remplaçant lorsqu'il est absent, et d'au moins trois-quarts de ses membres. Les décisions sont prises à la majorité des membres du Conseil⁸¹³.

2.1.3.2.2. Les compétences du Conseil de la Magistrature

Le Conseil de la magistrature assume les compétences suivantes⁸¹⁴ :

1. Élaborer des plans pour l'appareil judiciaire, débattre et émettre des observations concernant ces plans ;
2. Assurer la nomination, la promotion, la mutation et la réintroduction des juges. Enquêter sur leurs comportements et leurs compétences, et contrôler l'indépendance de la magistrature ;
3. Préparer le budget du Conseil et le présenter devant le Parlement pour approbation ;
4. Contrôler, à titre exclusif, les aspects administratifs et organisationnels des juridictions, y compris le service du personnel et de la discipline ;
5. Fixer le quota du personnel des juridictions et nommer les fonctionnaires, titulaires et non-titulaires, dans la limite du budget alloué au Conseil ;
6. Élaborer le règlement intérieur du Conseil de la magistrature.

Le projet de Constitution de 2009 prévoit en outre que le Conseil de la magistrature se chargera de la gestion des affaires judiciaires, d'assurer l'indépendance de la justice, et de superviser les structures judiciaires conformément à la loi⁸¹⁵.

2.1.3.3. Le ministère public du Kurdistan d'Irak

Le ministère public fait partie de l'appareil judiciaire du Kurdistan selon le projet de Constitution de 2009, qui le mentionne en ces termes, sans donner plus de précisions sur sa composition ou ses compétences exactes : « *Le ministère public*

judiciaire, du président du ministère public, et des présidents des cours d'appel de la région du Kurdistan.

⁸¹³ Art. 33-2 de la Loi n° 23 de 2007

⁸¹⁴ Art. 34 de la Loi n° 23 de 2007

⁸¹⁵ Art. 98-2 du projet de Constitution de la région du Kurdistan d'Irak de 2009

*représente la société pour défendre la justice et protéger la légitimité, l'ordre public, la sécurité de la région, les fonds publics, ainsi que la famille, les individus et leurs libertés. Cela sera régi conformément à la loi»*⁸¹⁶. Le projet de Constitution se contente de préciser que les magistrats et les membres du parquet n'ont pas le droit de cumuler leur fonction avec une autre fonction législative ou exécutive, ni d'adhérer à un parti ou à une organisation politique⁸¹⁷.

La Loi n° 23 de 2007 se contentant également de mentionner le ministère public sans donner de détails concernant sa composition ou ses compétences, la législation en vigueur dans ce domaine est la Loi n° 159 de 1979 portant sur le ministère public irakien, déjà étudiée dans la première partie de cette thèse, qui est appliquée pour l'ensemble de l'Irak, y compris le Kurdistan, et ce malgré les changements opérés dans la région.

Jusqu'à ce jour, la question de l'appartenance du ministère public au pouvoir exécutif ou au pouvoir judiciaire, telle qu'elle se pose au niveau régional, reste confuse. Si cette question est clairement tranchée au niveau fédéral, où tous les textes indiquent qu'il est une des structures du pouvoir judiciaire, la question reste ambivalente au niveau de la législation régionale.

En effet, selon la Loi n° 13 de 2007 portant le ministère de la Justice de la région du Kurdistan, le ministère public est rattaché au ministère de la Justice⁸¹⁸, représentant le pouvoir exécutif. Cependant, la Loi n° 23 de 2007 portant sur le pouvoir judiciaire de la région du Kurdistan prévoit que le président du ministère public est l'un des membres principaux du Conseil de la magistrature⁸¹⁹, ce qui constitue un lien important entre les deux. La Loi n° 159 de 1979 portant sur le ministère public, encore en vigueur, indique quant à elle clairement un rattachement du ministère public au Conseil de la magistrature. En effet, en vertu cette loi, le président du ministère public doit remettre annuellement un rapport général de fonctionnement au Conseil de la magistrature⁸²⁰, et tous les membres du ministère public, à l'exception

⁸¹⁶ Art. 100 du projet de Constitution de la région du Kurdistan d'Irak de 2009

⁸¹⁷ Art. 82 du projet de Constitution de la région du Kurdistan d'Irak de 2009.

⁸¹⁸ Voir l'article 89 de la Constitution irakienne de 2005

⁸¹⁹ Art. 4-1 de la Loi n°13 de 2007 portant sur le ministère de la justice de la région du Kurdistan d'Irak, cette loi est disponible sur :

<http://www.kurdistan-parliament.org/files/articles/111207103752.pdf>. Consulté le 13 janvier 2012.

⁸²⁰ Art. 31-1 de la Loi n° 23 de 2007

⁸²⁰ Art. 29-1 de la Loi n° 159 de 1979 portant sur le ministère public

du président, prêtent serment devant le Conseil de la magistrature⁸²¹. Le projet de Constitution du Kurdistan de 2009, pour sa part, place le ministère public parmi les structures du pouvoir judiciaire de la région⁸²². Par conséquent, et malgré l'absence de cohérence législative pour étayer cette position, l'abondance des textes rattachant le ministère public au Conseil de la magistrature, au regard de ceux le rattachant au ministère de la Justice, nous conduit à considérer que la première option prévaut aux yeux du législateur kurde.

2.1.3.4. La juridiction constitutionnelle dans la région du Kurdistan d'Irak

Ni la Loi de 1992, ni la Loi de 2007 portant sur le pouvoir judiciaire du Kurdistan d'Irak ne prévoient de juridiction constitutionnelle dans la région. Une telle juridiction est cependant essentielle à une organisation étatique capable d'appliquer les principes d'un État de droit et d'assurer la légitimité des institutions et la protection réelle et effective des droits de l'Homme et des citoyens.

Mentionnons à cet égard un rapport préparé par l'Association Américaine du Barreau (*American Bar Association*), plus connue sous l'abréviation « *ABA* », à la fin de l'année 2006, qui a mis en évidence ce manque : « *Il n'existe aucun tribunal, au niveau du Kurdistan ou au niveau national, habilité à vérifier la constitutionnalité de la législation kurde. La (Cour Suprême Fédérale), basée à Bagdad, a uniquement autorité pour examiner la constitutionnalité de la législation fédérale* »⁸²³.

Le projet de Constitution de 2009⁸²⁴ comble ce vide en prévoyant la mise en place d'une Cour constitutionnelle dans la région, en vertu d'une future Loi sur la Cour constitutionnelle du Kurdistan d'Irak⁸²⁵. Rappelons néanmoins qu'à ce jour, cette Constitution n'a pas été adoptée et cette Cour n'existe pas. C'est la Cour constitutionnelle telle qu'elle pourrait exister dans l'avenir selon ce projet de Constitution que nous allons étudier dans les lignes qui suivent.

2.1.3.4.1. La composition de la Cour constitutionnelle

⁸²¹ Art. 42-3 de la Loi n° 159 de 1979 portant sur le ministère public

⁸²² Voir l'article 77 du projet de Constitution de la région du Kurdistan d'Irak de 2009

⁸²³ *Judicial Reform Index for Iraq : Kurdistan Supplement*. American Bar Association, Iraq Legal Development Project. États-Unis, octobre 2006, p. 11.

⁸²⁴ Ce projet a été rédigé en 2008.

⁸²⁵ Art. 91 du projet de Constitution de la région du Kurdistan d'Irak de 2009

Le projet de Constitution prévoit que la Cour sera composée de sept membres, dont le président⁸²⁶ (choisi parmi des juges), des professeurs de droit et des avocats, devant chacun avoir, au moment de leur nomination, une expérience d'au moins vingt ans dans les domaines de la magistrature, de la législation, de l'enseignement, ou de la pratique du droit en tant qu'avocat⁸²⁷.

Le projet prévoit la désignation des candidats aux différents postes de la Cour constitutionnelle par le président de la région du Kurdistan, en concertation avec le Conseil de la magistrature, leur vote par le Parlement à la majorité des deux-tiers, et leur nomination par le président par décret à l'issue de ce vote⁸²⁸.

Nous remarquons que le projet de Constitution n'indique pas le pourcentage de chacun de ces différents corps de métiers dans la composition de la cour, qui serait pourtant une information importante. Nous pensons qu'il eût été préférable de proposer une composition précise, telle que, par exemple, un ensemble de neuf membres y compris le président, dont quatre magistrats de la première catégorie, deux professeurs d'université ayant le titre de professeur, et deux avocats-conseils ayant une expérience effective dans le métier d'avocat d'au moins vingt ans⁸²⁹.

En outre, le projet de Constitution ne précise pas si tous les membres de la Cour, qu'ils soient ou non issus du corps de la magistrature, ont le droit de vote pour l'ensemble des décisions de la Cour. Nous avons mentionné dans la première partie de cette thèse que cette question de l'égalité des membres avait fait polémique concernant la Cour suprême fédérale. Nous pensons donc qu'afin d'anticiper des problèmes similaires concernant la Constitution kurde, il serait nécessaire d'intégrer cette précision.

2.1.3.4.2. Les compétences de la Cour constitutionnelle

En vertu de l'article 95 du projet de Constitution, la Cour constitutionnelle est compétente dans les domaines suivants:

1. Interpréter les textes d'articles de la Constitution de la région du Kurdistan ;
2. a. Contrôler la constitutionnalité des lois à la demande du président de la région du Kurdistan, du Conseil des ministres ou de dix membres du Parlement ;

⁸²⁶ En vertu de l'article 93 du projet, le Cour élira son président parmi ses membres.

⁸²⁷ Art. 92-1 du projet de Constitution de la région du Kurdistan d'Irak de 2009

⁸²⁸ Art. 92-1 et 92-2 du projet de Constitution de la région du Kurdistan d'Irak de Irak

⁸²⁹ ZIBARI, A., *op. cit.*, p.183.

- b. Se prononcer sur la légalité des décrets, règlements, décisions et instructions à la demande de toute personne ayant un intérêt direct ;
3. Statuer sur les recours concernant les procès devant une juridiction lorsqu'une loi est inconstitutionnelle ou lorsqu'une décision, un règlement ou une instruction sont illégaux ;
4. Valider les résultats des référendums et des élections présidentielles et législatives dans la région du Kurdistan d'Irak ;
5. Se prononcer sur la constitutionnalité des amendements proposés à la Constitution de la région du Kurdistan et leur conformité avec les exigences de l'article 120 de la présente Constitution⁸³⁰ ;
6. Se prononcer sur les accusations portées par le Parlement à l'encontre du président ou du vice-président de la région du Kurdistan. Pour condamner le président ou le vice-président, il faut l'accord d'au moins 5 membres de la Cour ;
7. Se prononcer sur les affaires concernant un parti politique visant, par ses activités, à affecter ou détruire le régime démocratique au Kurdistan d'Irak, ou à menacer l'unité de la région et la cohabitation pacifique entre ses composantes ethniques et religieuses⁸³¹ ;
8. Statuer sur les recours relatifs à la légitimité d'un député et à la levée de l'immunité des membres du Parlement.

Les décisions rendues par la Cour constitutionnelle sont définitives et contraignantes⁸³².

Jusqu'à la création de la Cour constitutionnelle du Kurdistan, le projet de Constitution prévoit que c'est la Cour de cassation du Kurdistan qui se charge d'interpréter les dispositions constitutionnelles et de statuer sur la constitutionnalité des lois, et la légalité des décisions, décrets, règlements et directives⁸³³.

⁸³⁰ Selon l'article 120, « ces amendements (ne doivent pas) affecter le système politique parlementaire, républicain, démocratique du Kurdistan d'Irak, (...) menacer le territoire (du Kurdistan d'Irak), (ni) diminuer les droits et libertés fondamentales mentionnés dans la Constitution. »

⁸³¹ Art.19-18-3 du projet de Constitution de la région du Kurdistan d'Irak de 2009

⁸³² Art. 97 du projet de Constitution de la région du Kurdistan d'Irak 2009

⁸³³ Art. 116 du projet de Constitution de la région du Kurdistan d'Irak 2009

Nous voyons que si la volonté de mettre en place une institution garantissant l'État de droit est bien inscrite dans ces dispositions, il reste un manque de précision, sans doute dû à la précipitation dans laquelle ce projet de Constitution a été rédigé et aux conditions du vote au Parlement, qui a eu lieu sur l'ensemble du projet sans que les députés en débattent article par article⁸³⁴. Notons toutefois que ce projet lui-même renvoie à une future Loi spéciale sur la Cour constitutionnelle, qui saura peut-être combler ces vides.

2.1.3.5. Le Conseil consultatif

Le projet de Constitution de 2009 prévoit la création d'un Conseil consultatif de la région, remettant sa mise en place et la détermination de sa composition et de ses compétences à une loi ultérieure⁸³⁵. Ce Conseil a cependant été mis en place sans attendre l'adoption du projet de Constitution ni même son vote par le Parlement, par la Loi n° 14 du 13 novembre 2008⁸³⁶. Nous remarquons que les dispositions concernant la création du Conseil consultatif dans le projet de Constitution, qui avaient été rédigées au futur, n'ont pas été reformulées pour refléter l'existence de cet organe, et que l'article 77 de ce projet, qui énumère les différentes institutions de l'appareil judiciaire, ne mentionne pas ce Conseil.

Selon la loi n° 14 de 2008⁸³⁷, le Conseil consultatif de la région du Kurdistan d'Irak a pour rôle d'examiner les litiges entre ou au sein des administrations de la région, d'assurer l'unité de la législation de la région, et d'unifier les bases de la formulation législative et la terminologie juridique dans la région⁸³⁸. Le Conseil est rattaché administrativement au ministre de la Justice.

⁸³⁴ Rojan Dizayee, membre du Parlement du Kurdistan et membre du Comité de réexamen du projet de Constitution de la région du Kurdistan d'Irak, a indiqué que la précipitation dans laquelle le projet de Constitution du Kurdistan a été présenté au vote des membres du Parlement a fait « (qu'ils n'ont pas pu s'arrêter sur des questions pouvant être traitées plus tard par l'adoption d'une loi », et a ajouté que la Constitution fédérale faisait de même dans plusieurs domaines. Entretien réalisé au sein du Parlement du Kurdistan d'Irak. Erbil, le 26 février 2009.

⁸³⁵ Art. 101 du projet de Constitution de la région du Kurdistan d'Irak de 2009

⁸³⁶ Cette Loi est publiée dans le journal officiel du Kurdistan *Waqai Kurdistan* n° 93 datant du 13 novembre 2008.

⁸³⁷ Cette est disponible également sur :

<http://www.kurdistan-parliament.org/files/articles/141208120430.pdf>

⁸³⁸ Art. 3 de la Loi 14 de 2008

2.1.3.4.1. La composition du Conseil consultatif

Le Conseil consultatif est composé d'un président, d'un vice-président et de juges-conseillers⁸³⁹, dont le nombre ne doit pas être inférieur à cinq ni supérieur à neuf. Il est constitué des instances suivantes⁸⁴⁰ :

2.1.3.4.1.1. L'Assemblée générale

Elle est composée du président, du vice-président, des juges-conseillers et des assistants des juges-conseillers. Elle est présidée par le président du Conseil, ou par son vice-président en l'absence du premier. Le quorum est atteint en présence des trois-quarts de ses membres. Les juges-conseillers assistants n'ont pas le droit de participer au vote.

2.1.3.4.1.2. La présidence

Elle est composée du président, du vice-président, et du plus ancien juge-conseiller.

2.1.3.4.1.3. Le conseil de discipline des fonctionnaires de la région

Il est composé du vice-président et de deux juges-conseillers nommés par la présidence. Il est présidé par le vice-président du Conseil ou, lorsque celui-ci est absent, par le plus ancien juge-conseiller. À notre avis, la création de cette instance revêt une grande importance car elle permet aux fonctionnaires de la région de porter des recours auprès de ce Conseil concernant des décisions prises à leur encontre par leurs supérieurs.

2.1.3.4.2. Les compétences du Conseil consultatif

Le conseil a un rôle double : il sert d'instance consultative auprès des ministères en matière de projets de lois, et émet des avis ou conseils dans les affaires juridiques et pour la juridiction administrative de la région⁸⁴¹.

2.1.3.4.2.1. Le conseil en matière de projets de lois

La compétence du Conseil consultatif dans le domaine du conseil en matière de projets de lois consiste en l'élaboration de projets de lois de la région à la demande du Conseil des ministres, des ministères compétents, ou de services non liés à un

⁸³⁹ Il s'agit d'une qualification de juges n'existant pas en France, presque équivalente aux juges de deuxième classe.

⁸⁴⁰ Art. 4 de la Loi 14 de 2008

⁸⁴¹ Art. 6 de la Loi n° 14 de 2008

ministère, et en la vérification, dans la forme comme sur le fond, de projets de lois préparés par le Conseil des ministres, les ministères ou les services non liés à un ministère. Dans ce dernier cas, le Conseil étudie le projet, le reformule le cas échéant, propose des alternatives s'il le juge nécessaire, et le renvoie avec des recommandations au Conseil des ministres⁸⁴².

L'existence d'un organisme compétent pour rédiger et vérifier des projets de lois pour le gouvernement avant de les soumettre au pouvoir législatif, est une garantie pour le gouvernement de présenter des projets de lois cohérents dans leur forme et dans leur contenu, de façon à ce que leur risque de rejet par le Parlement soit moindre.

2.1.3.4.2.2. *Avis et conseils juridiques*

Les compétences du Conseil en matière d'avis et de conseil⁸⁴³ sont décrites dans deux articles distincts, l'un traitant de conseil auprès des hautes autorités, l'autre d'avis auprès des ministères et services non liés à un ministère.

Selon l'article 8 de la Loi, le Conseil peut donner un conseil juridique sur les questions qui lui sont soumises par les autorités supérieures.

Selon l'article 9 de la Loi, le Conseil consultatif peut :

2. Exprimer son avis sur les questions conflictuelles entre ministères ou entre les ministères et les services non liés à un ministère, si les parties au conflit ont saisi le Conseil ; dans ce cas, l'avis du Conseil est contraignant ;
3. Clarifier les dispositions des lois à la demande d'un ministère ou de services non liés à un ministère.

L'article 10 précise par ailleurs qu'il est interdit au Conseil de donner son avis ou son conseil juridique sur des questions portées devant la justice et ayant des voix légales de recours⁸⁴⁴.

Le terme « autorités supérieures » mentionné dans l'article 8 étant assez vague, nous nous interrogeons sur ce qu'il recouvre précisément. Après enquête auprès du président du Conseil consultatif, il semble que des autorités telles que, notamment, le

⁸⁴² Art. 7 de la Loi n° 14 de 2008

⁸⁴³ Les deux termes sont distincts en arabe, avec cependant une légère nuance, le terme « avis » étant plus fort.

⁸⁴⁴ Art. 10 de la Loi n° 14 de 2008

président de la région, le Premier ministre et le président du Parlement, ont le droit de demander l'avis du Conseil consultatif⁸⁴⁵.

Nous remarquons que certaines de ces compétences relèveraient davantage d'une Cour constitutionnelle. Elles ont probablement été attribués au Conseil dans la mesure où cette dernière n'est pas encore constituée, la bonne gouvernance de la région exigeant l'existence d'une instance en mesure d'émettre un avis sur des questions juridiques ambiguës ou conflictuelles au niveau des institutions et pouvoirs de l'État.

Le Kurdistan bénéficie du pouvoir judiciaire à deux niveaux défini par la Constitution fédérale, qui laisse à la région une marge de manœuvre assez large pour organiser son propre appareil judiciaire. Le Kurdistan a su profiter de cette marge de manœuvre pour mettre en place un dispositif judiciaire complet et fonctionnel, qui dépasse même ce qu'on attendrait d'un pays non souverain de l'importance de la région kurde. Le pouvoir judiciaire du Kurdistan fait même valoir certaines avancées par rapport au pouvoir judiciaire irakien, telles que l'existence de tribunaux administratifs dans la région, et l'adoption d'une nouvelle loi sur le pouvoir judiciaire, moderne et adaptée au nouveau régime. En effet, alors même que l'Irak demeure sans nouvelle loi sur le pouvoir judiciaire malgré le changement radical de son système, la région kurde remplace la Loi n° 14 de 1992, inspirée de la législation irakienne, par la Loi n° 23 de 2007.

Les juridictions mises en place depuis 1992, l'indépendance réelle du pouvoir judiciaire, les nouvelles instances créées, et les lois adoptées pour compléter la reconstruction de ce pilier du système politique de la région, font du pouvoir judiciaire du Kurdistan une institution à caractère moderne dans sa structure comme dans son fonctionnement. Le rôle attribué aux instances judiciaires existantes, et à celles dont la création est annoncée dans le projet de Constitution, garantit le maintien de l'équilibre entre les différentes autorités régionales.

⁸⁴⁵ Entretien avec Mohamad Omar Mawloud, président du Conseil consultatif de la région du Kurdistan d'Irak, Erbil le 9 avril 2009.

3. TROISIEME TITRE : LES GRANDS ENJEUX DU KURDISTAN

Si, depuis 2005, les relations du Kurdistan d'Irak avec le gouvernement central sont relativement stables au regard des conflits les ayant opposés depuis la création du pays, et ses acquis considérables au regard des combats qu'il a dû mener pour les obtenir, il reste néanmoins quelques questions non réglées, qui représentent autant d'enjeux importants pour l'avenir de la région et du peuple kurde.

Dans les sections suivantes, nous allons étudier les quatre principaux de ces enjeux qui continuent à ce jour de diviser Erbil et Bagdad. Nous commencerons par aborder la gestion des ressources pétrolières, particulièrement importantes dans la région et le pays. Nous nous pencherons ensuite sur la détermination des frontières du Kurdistan, et la réintégration au sein de la région des zones artificiellement arabisées. Nous examinerons également l'organisation et la légitimité des forces armées « Peshmergas », qui représentent un symbole de la résistance du peuple kurde. Enfin, nous analyserons la question des relations extérieures du Kurdistan, dont dépendent sa place et son statut au sein de la communauté internationale.

3.1. Chapitre 1 : Les enjeux pétroliers au Kurdistan d'Irak

La question du pétrole joua un rôle déterminant dans le partage du Moyen-Orient entre la France et la Grande Bretagne lors de la Première guerre mondiale, et continue de largement conditionner la configuration géopolitique de l'Irak et de cette région du monde. La gestion des ressources pétrolières présentes sur le territoire kurde demeure l'un des principaux dossiers conflictuels entre le gouvernement central et le Gouvernement Régional du Kurdistan.

Nous avons abordé cette question au titre de la répartition des pouvoirs dans la première partie de cette thèse, en examinant les compétences fédérales et régionales dans ce domaine, ainsi que la coopération entre les deux niveaux de gouvernement. Dans ce chapitre, nous allons étudier la façon dont cette question s'est développée, et ce en quoi elle demeure un point de conflit entre Bagdad et Erbil.

3.1.1. Section 1 : L'histoire du pétrole en Irak

Les gisements pétroliers irakiens sont découverts par les Britanniques au cours de la Première guerre mondiale dans le Sud de l'Irak. Quelques années plus tard, en 1925, des gisements sont découverts sur le territoire kurde d'Irak, dans le Vilayet de Mossoul – qui comprenait alors la ville de Kirkouk – par la compagnie turque TPC, qui deviendra en 1934 la Compagnie Irakienne de Pétrole⁸⁴⁶.

Les régimes qui se succèdent à Bagdad depuis la création de l'Irak s'accaparent l'exploitation de ces ressources. Il s'agit pour eux non seulement de profiter des revenus en jeu, mais également d'empêcher que ces revenus ne tombent aux mains des Kurdes et ne puissent servir leur rêve d'indépendance, exprimé dès 1925 lors de l'enquête menée par la Société des Nations.

Ces enjeux pétroliers engendrent des conflits entre les Arabes et les Kurdes d'Irak concernant le tracé des territoires, ainsi que nous le verrons plus en détails dans le chapitre suivant. Entre 1930 et la fin du régime de Saddam Hussein, les différents gouvernements mènent des campagnes d'arabisation dans de vastes parties des

⁸⁴⁶ KUTSCHERA, Ch., « Un État contre les Kurdes » in *Le livre noir de Saddam Hussein*, traduit en arabe par Khesro Boutani, Erbil, Aras, 2007, p. 161.

territoires kurdes riches en hydrocarbures afin de s'en approprier les revenus pétroliers – utilisant ces derniers pour mener les campagnes en question.

Après la chute de Saddam Hussein, le gouvernement du Kurdistan ne veut plus laisser l'économie du pays aux seules mains du gouvernement central, surtout dans le domaine des hydrocarbures. Il revendique la juste répartition des revenus du pétrole, et ne souhaite pas que ces ressources redeviennent une arme utilisée à l'encontre du peuple kurde.

Les quantités de pétrole qui sont en jeu sont considérables. L'Irak dispose de réserves prouvées de 143,1 milliards de barils, ce qui le place en troisième position mondiale⁸⁴⁷. En 2010, le ministre du pétrole Hussein Al-Charestani déclarait que la production irakienne de pétrole est de 150 000 barils par jour, et devrait être augmentée à 600 000 en 2011⁸⁴⁸. Des études récentes laissent envisager la possibilité d'une production de 17 millions de barils par jour en 2017⁸⁴⁹.

La vaste majorité des revenus de l'Irak – environ 90% – provient des exportations en pétrole et en gaz, qui représentent donc à ce titre un enjeu capital pour le pays. Les exportations pétrolières irakiennes ont atteint en 2012 un niveau jamais vu depuis plus de trois décennies, avec une moyenne journalière de 2,57 millions de barils⁸⁵⁰.

La seule région du Kurdistan, dont la production débute en 2009⁸⁵¹, représente une large part de ces chiffres, avec une production de 300 000 barils par jour en 2012⁸⁵² et un potentiel d'augmentation important : le Kurdistan produisait 100 000

⁸⁴⁷ « L'Irak n'a jamais autant exporté de pétrole depuis 30 ans », disponible sur : http://www.lemonde.fr/proche-orient/article/2012/09/01/l-irak-n-a-jamais-autant-exporte-de-petrole-depuis-30-ans_1754493_3218.html. Consulté le 6 janvier 2013.

⁸⁴⁸ RIA, N., « Pétrole: L'Irak envisage d'augmenter la production d'un tiers en 2011 (officiel) », disponible sur : <http://fr.rian.ru/energetics/20100522/186744468.html>, consulté le 3 juin 2012

⁸⁴⁹ Rapport du *International Herald Tribune*, disponible sur le site Internet de Dananer Economic News Agency, http://www.dananernews.com/News_Details.php?ID=1381. Consulté le 12 janvier 2013.

⁸⁵⁰ « L'Irak n'a jamais autant exporté de pétrole depuis 30 ans », disponible sur : http://www.lemonde.fr/proche-orient/article/2012/09/01/l-irak-n-a-jamais-autant-exporte-de-petrole-depuis-30-ans_1754493_3218.html. Consulté le 6 janvier 2013.

⁸⁵¹ Le 1^{er} juin 2009, une première production de 90 000 barils est extraite du gisement de Taq Taq, à 60 km au Nord-Est de Kirkouk, puis acheminé via l'oléoduc reliant Kirkouk au port de Ceyhan en Turquie pour être exportée. DOLAMARI, A., *op. cit.*, p. 320. Cet événement a été largement célébré par les autorités et la communauté kurdes d'Irak.

⁸⁵² LE BELLER, P., « Les enjeux pétroliers » *op. cit.*, p. 79.

barils par jour en 2010⁸⁵³, et espère atteindre une production journalière d'un million de barils en 2015 et de deux millions d'ici la fin de la décennie⁸⁵⁴. Ces chiffres ne comprennent pas le territoire de Kirkouk, qui demeure aujourd'hui au cœur des conflits de frontières que nous allons étudier dans le chapitre suivant, et constituerait à lui seul 13 % des réserves irakiennes, représentant le deuxième plus grand gisement du pays⁸⁵⁵.

Ces chiffres illustrent bien l'importance de cette richesse irakienne et ses implications pour Bagdad comme pour Erbil, ainsi que nous allons le voir dans les pages qui suivent.

3.1.2. Section 2 : Le débat juridique sur le pétrole en Irak

La gestion des gisements de pétrole reste aujourd'hui un point de conflit entre le gouvernement central et le Gouvernement Régional du Kurdistan. En effet, compte tenu des ambiguïtés et des marges d'interprétation de la Constitution fédérale⁸⁵⁶ telles que nous les avons analysées dans la première partie, il conviendrait qu'une loi précise le cadre et la répartition de la gestion entre le gouvernement central et le gouvernement régional.

En l'absence d'une telle loi, le Kurdistan, au titre des pouvoirs résiduels et de la primauté de la loi régionale dans le cadre des pouvoirs partagés⁸⁵⁷, envisage d'exploiter les gisements présents sur son propre territoire, tous jusque-là non exploités ou non encore découverts⁸⁵⁸. Dans ce cadre, il signe des contrats d'exploration et d'exploitation directement avec des compagnies pétrolières étrangères, revendiquant sa liberté d'action au sein de l'État irakien et son droit à profiter des richesses de son propre territoire.

⁸⁵³ «Successful Trade and Investment Conference Confirms Kurdistan Region as a Global Energy Player». Disponible sur le site Internet officiel du Gouvernement Régional du Kurdistan : <http://www.krg.org/a/d.aspx?s=02010100&l=12&r=223&a=35621.&s=010000>, consulté le 3 juin 2011.

⁸⁵⁴ LE BELLER P., « Les enjeux pétroliers » *op. cit.*, p. 79.

⁸⁵⁵ LOGAN, Darren L., « Thoughts on Iraqi Kurdistan: Present Realities, Future Hope », *Iran and the Caucasus*, Vol. 13, n° 1, 2009, p. 176.

⁸⁵⁶ Articles 111 et 112 de la Constitution irakienne de 2005

⁸⁵⁷ Art. 115 de la Constitution irakienne de 2005.

⁸⁵⁸ Il s'agit des gisements situés sur le territoire kurde sous contrôle du Gouvernement Régional du Kurdistan ; les gisements situés sur les territoires disputés étaient déjà exploités au moment de l'adoption de la Constitution de 2005, et restent exploités par le gouvernement fédéral.

Il justifie cette initiative par l'interprétation du terme « actuels » abordée dans la première partie de cette thèse. Selon cette interprétation, les champs non encore découverts ou exploités au moment de l'adoption de la Constitution irakienne de 2005 ne font pas partie des champs dont la gestion relève des pouvoirs partagés entre Bagdad et Erbil, et reviennent à la région au titre des pouvoirs résiduels. Le spécialiste des questions d'arbitrage et de délimitations territoriales James Crawford de l'Université de Cambridge, consulté par le Gouvernement Régional du Kurdistan en 2008, accrédi tera cette thèse⁸⁵⁹.

De son côté, le gouvernement central souhaite se réserver à titre exclusif cette prérogative stratégique, y compris sur les territoires revenant aux Kurdes, et conteste la légalité des contrats signés par le Kurdistan dans ce cadre.

En février 2007, les gouvernements central et régional signent un accord en vertu duquel, si une loi fédérale⁸⁶⁰ sur le pétrole et le gaz n'est pas adoptée par la Chambre des représentants avant la fin du mois de mai 2007, les deux parties auront chacune le droit de signer directement des contrats d'exploitation pétrolière⁸⁶¹. Le Parlement fédéral n'étant pas parvenu à l'adoption d'une loi dans les délais de l'accord, le Parlement régional prend la main et vote sa propre législation, avec la Loi n° 22 du 6 août 2007 portant sur le pétrole et le gaz de la région du Kurdistan⁸⁶².

Cette loi s'appuie sur les articles 111, 112 et 115 de la Constitution fédérale pour attribuer au gouvernement régional la gestion des champs situés dans la région kurde et non encore exploités au 15 août 2005⁸⁶³ – c'est-à-dire tous les champs situés sur le territoire sous contrôle effectif du gouvernement kurde⁸⁶⁴. Elle confirme par

⁸⁵⁹ CRAWFORD, James R., « L'autorité du gouvernement de la région du Kurdistan sur le pétrole et le gaz en vertu de la Constitution irakienne », disponible sur : www.azadibokurdistan.com. Consulté le 11 novembre 2010.

⁸⁶⁰ En mai 2006, le gouvernement central et le KRG avaient ensemble préparé un projet de loi sur le pétrole et le gaz, mais l'adoption de ce projet était bloquée par un désaccord entre les deux parties. KUTSCHERA, Ch., « Kurdistan-Irak: Un émirat pétrolier ? », disponible sur : http://www.chris-kutschera.com/emirat_petrolier.htm. Consulté le 13 mars 2013.

⁸⁶¹ Déclaration de Jalal Talabani, président de la République d'Irak, lors d'une conférence avec Massoud Barzani, président de la région du Kurdistan, à Doukan, le 3 mai 2009. Vu sur la chaîne de télévision kurde Kurdsat TV.

⁸⁶² Cette loi est publiée dans le *Recueil des lois et décisions de l'Assemblée Nationale du Kurdistan-Irak du 26 mars 2007 au 31 décembre 2007*, Vol. 10, 1^{ère} édition, Erbil, 2008, pp. 311-344.

⁸⁶³ Le 15 août 2005 est la date de l'adoption de la Constitution fédérale par le Parlement irakien.

⁸⁶⁴ En théorie, les champs situés sur ce territoire, et étant déjà en exploitation au moment de l'adoption de la Constitution fédérale par la Chambre des représentants le 15 août 2005, doivent être gérés en coopération par les deux niveaux de gouvernement, mais dans la mesure où aucun gisement n'était

ailleurs la coopération des deux niveaux de gouvernements pour les gisements déjà exploités au 15 août 2005 et situés dans la région kurde, ce qui concerne virtuellement les gisements des régions disputées⁸⁶⁵. Enfin, elle réaffirme la non-validité sur le territoire kurde, des lois et politiques stratégiques pétrolières fédérales n'ayant pas été approuvées par le gouvernement régional⁸⁶⁶.

Réitérant l'appartenance du pétrole de l'Irak au peuple irakien énoncée dans la Constitution fédérale⁸⁶⁷, la Loi n° 22 comporte par ailleurs des dispositions importantes concernant l'attribution d'une partie des revenus pétroliers à la région kurde. Elle reprend les dispositions de l'article 112 de la Constitution fédérale attribuant aux régions une part des revenus issus des champs pétroliers exploités au 15 août 2005, et sécurise en outre pour le Kurdistan une part – non déterminée toutefois – des revenus issus des champs dont l'exploitation a commencé après le 15 août 2005.

La Loi prévoit la création d'un Conseil régional, composé du Premier ministre et du vice-Premier ministre de la région, ainsi que des ministres des Ressources naturelles, des Finances et de l'Économie, et de la Planification⁸⁶⁸, ayant pour mission d'établir les principes généraux de la politique pétrolière de la région, de déterminer les plans de forage et de développement des champs pétroliers, de signer des contrats pétroliers, et de fixer la production à un niveau compatible avec les dispositions du deuxième paragraphe de l'article 112 de la Constitution fédérale⁸⁶⁹.

Cette loi prévoit également que le ministère des Ressources naturelles de la région sera responsable de l'organisation des sociétés publiques pétrolières, parmi lesquelles KEPCO (Société du Kurdistan pour l'Exploration et l'Exploitation), KNOC (Société Nationale du Kurdistan pour le Pétrole), KOMO (Société du Kurdistan pour la Commercialisation du Pétrole), et KODO (Société du Kurdistan pour les Opérations de Raffinage et Afférentes)⁸⁷⁰.

alors exploité sur ce territoire, leur exploitation revient au gouvernement régional au titre des pouvoirs résiduaux.

⁸⁶⁵ Art. 3-3 de la Loi n° 22 de 2007.

⁸⁶⁶ Art. 2-2 de la Loi n° 22 de 2007

⁸⁶⁷ Art. 111 de la Constitution irakienne de 2005

⁸⁶⁸ Art. 4 de la Loi n° 22 de 2007

⁸⁶⁹ Art. 5 de la Loi n° 22 de 2007

⁸⁷⁰ Art. 14 de la Loi n° 22 de 2007

La Loi n° 22 étant extrêmement favorable aux investisseurs non irakiens, elle attire de nombreuses grandes compagnies pétrolières étrangères⁸⁷¹, avec lesquelles le gouvernement régional, fort de cette législation, signe de nouveaux contrats d'exploitation sans demander l'aval de Bagdad. Des contrats sont ainsi signés dans ce cadre avec la compagnie turque Genel Energy concernant l'exploitation des gisements de Chiha Surkh⁸⁷², puis avec les compagnies Heritage Oil, Dana Gas, Western Oil Sands, Gulf Keystone et Hunt.

Bagdad conteste cependant la validité juridique de la législation kurde et de ces contrats, invoquant l'article 112 de la Constitution fédérale en vertu duquel ce domaine doit être géré en coopération par les deux niveaux de gouvernement, et ne partageant pas l'interprétation du terme « actuel » avancée par les Kurdes. Cela a pour conséquence de stopper la production dans la zone kurde. Un accord est finalement trouvé au mois de mai 2010, selon lequel les exportations kurdes seront autorisées et les revenus iront à une agence indépendante nommée SOMO (State Oil Marketing Organization) qui en assurera la distribution⁸⁷³. Cet accord sera cependant remis en question par le gouvernement fédéral et ne sera pas appliqué. La question du pétrole fait l'objet de nouvelles négociations entre Bagdad et Erbil à l'approche des élections générales irakiennes de mars 2010, sans qu'aucun terrain d'entente ne soit trouvé.

Les Kurdes reprennent alors leurs opérations pétrolières en 2011. Entre l'été 2011 et août 2012, le gouvernement régional signe des contrats d'exploitation pétrolière et gazière successivement avec Exxon-Mobil, Chevron, Total et Gazprom. Ces contrats sont considérés comme caducs par Bagdad, qui menace de sanctionner les compagnies en question, en mettant en jeu ses propres contrats avec elles en les obligeant à quitter le territoire. Malgré ces menaces, les quatre entreprises ne renoncent pas à leurs opérations au Kurdistan, où elles trouvent des conditions de sécurité et une situation juridique plus favorables que dans le reste de l'Irak, et où elles comptent mettre à profit l'immense potentiel pétrolier et gazier de la région.

⁸⁷¹ Le journaliste spécialiste des questions kurdes Chris Kutschera en dénombre vingt en mai 2008. « Kurdistan Irak ; Un émirat pétrolier ? », *op. cit.*

⁸⁷² Ce champ de pétrole est découvert à proximité de Kifri à l'extrême Sud-Est de la région kurde.

⁸⁷³ « Irak : Accord entre Bagdad et le Kurdistan sur la production pétrolière ». Disponible sur le site d'information Armenews.com : http://www.armenews.com/article.php3?id_article=60890, consulté le 12 juin 2012.

En dépit de la validation implicite que, selon les autorités kurdes, semble signifier le simple fait que de telles compagnies pétrolières s'engagent juridiquement avec le Kurdistan⁸⁷⁴, le gouvernement fédéral continue de mettre en question la validité des contrats concernés. De plus, face à ce qu'il considère de la part du gouvernement régional comme un non-respect de la Constitution, Bagdad ne respecte pas non plus strictement les dispositions constitutionnelles, et conduit la gestion des champs pétroliers « actuels » sans coopérer avec la région. Ce désaccord continue aujourd'hui de diviser l'Irak, et reste l'un des enjeux les plus importants du pays.

Au plan économique, le secteur pétrolier constitue la principale richesse du Kurdistan, et c'est sur ce secteur que ce dernier fonde sa stratégie de développement d'autres secteurs⁸⁷⁵.

Au plan politique, les richesses pétrolières peuvent, à terme, servir des ambitions séparatistes kurdes, et cela de deux façons : par la puissance financière qu'elles représentent bien sûr, mais également dans la mesure où la présence de nombreuses entreprises pétrolières internationales et les bénéfices que les pays d'origine de ces entreprises, surtout les grandes puissances occidentales, en tirent, constituent une garantie sécuritaire pour la défense du Kurdistan : « *L'unanimité de la communauté internationale à défendre le Koweït est dans toutes les mémoires* »⁸⁷⁶.

⁸⁷⁴ « Concernant ce qui a été dit sur l'inconstitutionnalité et l'illégalité de nos contrats (...), nous considérons qu'il n'est pas logique que de grandes compagnies telles qu'Exxon-Mobil, Gazprom et Total viennent au Kurdistan et exercent leurs activités sans être conscientes de la nature de leur travail sur les plans constitutionnel et légal. » Entretien avec Massoud Barzani pour la revue *L'Essentiel des relations internationales*, version originale publiée sur le site Internet de la présidence de la région du Kurdistan <http://www.krp.org>, disponible en kurde, en arabe et en anglais.

⁸⁷⁵ LE BELLER P., « Les enjeux pétroliers », *op.cit.*, p. 79.

⁸⁷⁶ BARZANI, S., *Le Kurdistan d'Irak 1918-2008*, *op. cit.*, p. 183.

3.2. Chapitre 2 : Les frontières du Kurdistan d'Irak

Les enjeux pétroliers que nous venons d'étudier sont étroitement liés à un autre point qui oppose également le gouvernement central et le gouvernement régional : il s'agit de la question des frontières du Kurdistan. La détermination du territoire kurde a toujours été au cœur de conflits entre les Kurdes et le gouvernement de Bagdad depuis la création de l'Irak, en particulier concernant l'inclusion ou l'exclusion du gouvernorat de Kirkouk et d'autres zones artificiellement arabisées du Kurdistan particulièrement riches en pétrole.

La stabilisation des relations entre le Kurdistan et le gouvernement central après la chute du régime baassiste n'est pas parvenue à régler ce problème. La Constitution fédérale propose un mécanisme de règlement des frontières dans son article 140, dont l'application n'est, à ce jour, pas achevée.

Après avoir examiné l'histoire de la question des frontières du Kurdistan, nous allons donc examiner les dispositions constitutionnelles la concernant, y compris les dispositions de la LAT maintenues dans la Constitution permanente. Puis nous examinerons le déroulement effectif de l'application de ces dispositions, et analyserons les raisons qui ont causé son échec.

3.2.1. Section 1. La question des frontières du Kurdistan d'Irak

Le problème des frontières du Kurdistan d'Irak fait l'objet de tensions entre les Kurdes et Bagdad dès la création de l'Irak. Après la Première guerre mondiale et la fin de la domination ottomane, les Kurdes se révoltent pour revendiquer leur autonomie au niveau de toutes les zones historiquement habitées en grande majorité par leur peuple, y compris Kirkouk. Ce sont les Britanniques qui s'y opposent, car ils ont déjà découvert les gisements de pétrole qu'abrite cette ville et souhaitent donc l'attacher à l'Irak, qu'ils contrôlent alors à travers un mandat. Les Britanniques réussissent, en 1925, à annexer à l'Irak le Vilayet de Mossoul, qui comprend les villes de Mossoul, d'Erbil, de Sulaymanieh et de Kirkouk.

Les combats entre les Kurdes d'un côté et Bagdad et les Britanniques de l'autre durent de 1918 à 1931. Au cours de ces années, les Kurdes subissent à plusieurs

reprises des massacres et des bombardements de la *Royal Air Force*. En 1932, alors qu'il vient d'entreprendre une politique d'arabisation de certaines zones majoritairement kurdes, l'Irak est admis à la SDN à la condition qu'il garantisse le respect des droits culturels et administratifs des Kurdes. Malgré cette avancée, la question de la détermination des frontières du Kurdistan ne semble pas progresser. Les Kurdes se révoltent alors de nouveau entre 1943 et 1945, mais sans succès. La chute de la monarchie et la Constitution provisoire de 1958 ne règlent toujours pas la question des frontières. Les Kurdes reprennent le combat contre Bagdad dès 1961, jusqu'à ce qu'en 1970, soit signé un accord d'autonomie qui semble offrir enfin une solution. Mais la Loi sur l'autonomie prévue par cet accord, qui sera promulguée unilatéralement par Bagdad en 1974, ne règle finalement pas la détermination des frontières administratives de la région kurde.

La révolte reprend alors mais sera paralysée par l'accord d'Alger signé entre Saddam Hussein et le Shah d'Iran, qui met fin au soutien que ce dernier apportait aux Kurdes dans leur combat. La politique d'arabisation s'étend à d'autres zones kurdes, notamment aux zones où ont été découverts des gisements de pétrole, telles que Kirkouk, Sendjar et Khânaqin.

Pour bien comprendre la question des frontières du Kurdistan telle qu'elle se pose depuis le début de l'histoire de l'Irak et demeure encore tout entière aujourd'hui, nous allons expliquer la politique d'arabisation des zones kurdes menée par Bagdad. Nous nous concentrerons ensuite sur le gouvernorat de Kirkouk, le plus riche en pétrole, qui, à ce titre, réside au cœur des conflits.

3.2.1.1. L'arabisation des zones kurdes

Dès 1925, le régime monarchique irakien envisage d'implanter des employés arabes dans les territoires kurdes afin d'exploiter le pétrole qui vient d'y être découvert. Un programme d'arabisation est lancé en 1930, accompagné de réformes agraires et de projets de développement agricole⁸⁷⁷, dans les zones d'Irak riches en pétrole peuplées en grande majorité par des Kurdes. L'objectif de cette campagne est d'installer sur les terres kurdes des travailleurs arabes, afin de transformer au profit de ces derniers la réalité économique et démographique de ces territoires.

⁸⁷⁷ Le projet d'irrigation sera mis en exécution entre 1936 et 1952. KUTSCHERA, Chris, « Un État contre les Kurdes » in *Le livre noir de Saddam Hussein, op. cit.*, p. 161.

Cette politique d'arabisation est renforcée sous le régime baassiste, qui vide les terres kurdes de leurs habitants originels et les remplacent par des Arabes au nom de ce que les Kurdes appelleront une « purification ethnique »⁸⁷⁸. Les massacres et opérations anti-Kurdes se multiplient. En 1980, le gouvernement de Saddam Hussein expulse en Iran tous les Irakiens « d'ascendance safavide », dont la plupart sont des Kurdes faïlis de confession chiite, en déclarant qu'ils sont d'appartenance iranienne. « Environ sept mille jeunes hommes (sont) arrêtés, puis (disparaîtront) jusqu'à ce qu'on apprenne, en 2003, qu'ils (ont) été exécutés. »⁸⁷⁹ En 1987 et 1988, au cours de l'opération *Al-Anfal*, de vastes territoires où les Kurdes, malgré la « purification ethnique » qui y a déjà été opérée, sont toujours majoritaires, voient leurs populations raflées puis relogées dans des « zones de concentration » dans le désert du Sud de l'Irak ou dans d'autres régions du Kurdistan⁸⁸⁰.

Après 1991, les familles kurdes chassées de leurs terres se réfugient dans des camps autour d'Erbil et Sulaymanieh, alors sous zone de sécurité. Les statistiques que nous trouvons ne donnent pas toutes les mêmes chiffres, mais on estime qu'au cours de ces exactions, « environ 300 000 Kurdes ont été chassés de la région de Kirkouk, et 200 000 à 250 000 Arabes, souvent chiites, y ont été implantés. »⁸⁸¹.

Outre la déportation des populations kurdes, le gouvernement baassiste impose à partir de 1976 des modifications des unités administratives de ces territoires kurdes. Des districts riches en pétrole, qui dépendaient auparavant des gouvernorats kurdes, seront arbitrairement rattachés administrativement, par décret, à des gouvernorats arabes afin de créer artificiellement des zones à majorité arabe et de démettre les Kurdes de leur statut majoritaire dans les districts en question. Ainsi, le régime baassiste démembre le gouvernorat de Kirkouk⁸⁸² en rattachant le district de Kifri au gouvernorat de Diyala, le district d'Altun Kopri au gouvernorat d'Erbil, le sous-district de Toz Khormato au gouvernorat de Salahaddin⁸⁸³, et les districts de

⁸⁷⁸ BARZANI, S., *La question du Kurdistan d'Irak 1991-2005*, op. cit., p. 328.

⁸⁷⁹ BARZANI, S., *Le Kurdistan d'Irak 1918-2008*, op. cit., p. 45.

⁸⁸⁰ BARZANI, S., « Géopolitique actuelle des Kurdes en Turquie, en Irak et en Iran », in *EchoGéo*, rubrique « Sur le vif », article du 13 mars 2008. Revue disponible en ligne : <http://echogeo.revues.org/document2380.html>, consulté le 29 mars 2013.

⁸⁸¹ BABAN, B., op. cit., p. 102.

⁸⁸² Al-BARZANDJI, A., « Kirkouk à moitié kurde », in *Outre-Terre. Revue française de géopolitique*, n° 14 : « Arabies malheureuses II. L'Irak dans tous ses états », éd, Erès 2006, p. 143.

⁸⁸³ Le district d'Altun Kopri et le sous-district de Toz Khormato sont aujourd'hui à nouveau rattachés au gouvernorat de Kirkouk.

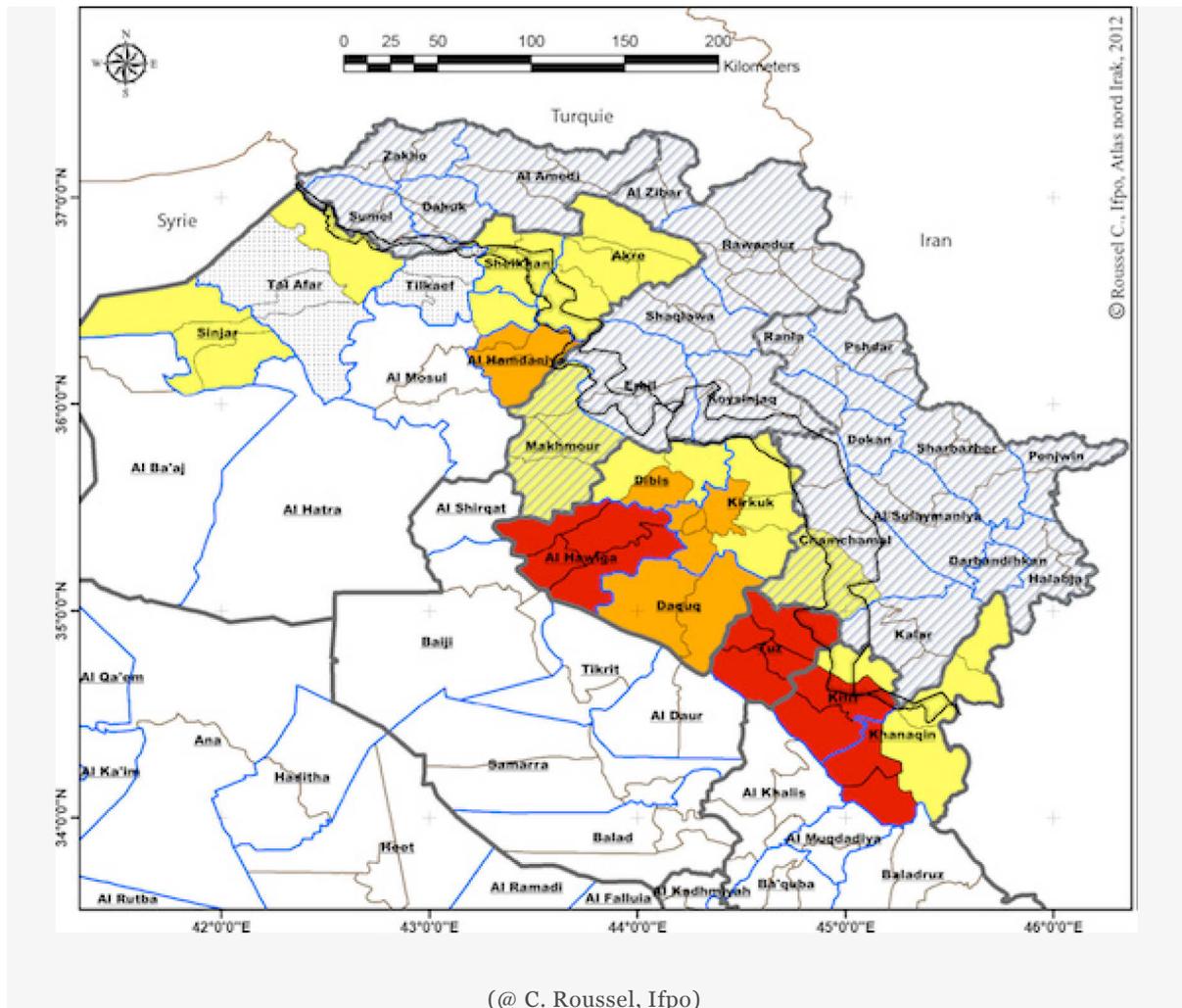
Chemchemal et de Kalar au gouvernorat de Sulaymanieh.⁸⁸⁴ Le gouvernorat de Kirkouk ne contient aujourd'hui que trois unités administratives : la ville de Kirkouk, et les districts de Hawija et Dibis, ainsi que leurs sous-districts de Toz Khormato, Daquq, Riyadh, Altun Kopri, et Sengaw. Le gouvernorat de Kirkouk, qui en 1921 s'étendait sur une superficie de 20 000 km², se trouve réduit en 2003 à 9 426 km².

Toutes les zones ayant fait l'objet de cette politique d'arabisation et de défiguration administrative sont celles qui sont aujourd'hui disputées par Bagdad et Erbil dans le nouvel Irak. Elles constituent une superficie presque égale à la région du Kurdistan sous contrôle kurde depuis 1992.⁸⁸⁵ La carte ci-dessous⁸⁸⁶ montre les zones dites « disputées ».

⁸⁸⁴ DOLOMARI, A., *op. cit.*, p. 338.

⁸⁸⁵ L'Etat fédéré autoproclamé en 1992 couvre 42 000 km² et, selon un rapport de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe du 7 juillet 2006, abrite 5 millions habitants. Cité par BABAN, B. *op. cit.*, p. 7

⁸⁸⁶ Carte publiée par Cyril Roussel dans la revue « Les Carnets de l'IFPO » de l'Institut Français du Proche-Orient (IFPO), disponible sur : www.ifpo.hypotheses.org/4811, consulté le 23 mars 2013.



- La zone colorée en gris, peuplée majoritairement de Kurdes, est contrôlée par le KRG et reconnue comme telle par le gouvernement central ; elle ne fait donc pas partie des territoires disputés.
- Les zones disputées sont indiquées en jaune, orange et rouge sur la carte. Il s'agit des territoires suivants: les districts Aqra, Hamdaniya , Tel-Afar, TelKif, Shikhan et Sindh du gouvernorat de Ninawa ; le district de Makhmour, du gouvernorat d'Erbil, le district de Khânaqin et le canton de Mandeli, du district Belderouz du gouvernorat de Dialya, le gouvernorat de Kirkouk et quelques districts voisins administrées par d'autres gouvernorats ; certaines zones du gouvernorat de Salahaddin. Parmi ces territoires :
 - La zone colorée en jaune, est peuplée majoritairement de Kurdes, et, à ce titre, semble avoir vocation à être rattachée au Kurdistan.
 - La zone colorée en rouge est peuplée majoritairement d'Arabes et, à ce titre, semble vocation à être rattachée au gouvernement central ;

- La zone colorée en orange, peuplée en majorité de Kurdes arabisés et très riche en pétrole et en gaz, est au cœur des conflits.

Au sein de la zone colorée en orange, Kirkouk a toujours été la principale zone de conflit entre les Kurdes et les gouvernements qui se sont succédés à Bagdad. Dans les pages suivantes, nous allons focaliser notre étude sur l'histoire et les enjeux particuliers de ce gouvernorat.

3.2.1.2. Les enjeux de Kirkouk

Située à 250 km au Nord de Bagdad et peuplée depuis toujours majoritairement par les Kurdes, la zone de Kirkouk présente un intérêt particulier en raison de ses gisements pétroliers découverts en 1925, qui constituent une grande partie des réserves irakiennes (10 milliards de barils sur les 143,1 milliards de barils dont disposerait l'Irak), ainsi que de ses ressources gazières. La ville de Kirkouk fut la capitale du Vilayet de Sharazur jusqu'en 1879, année où elle est devint un « sandjak »⁸⁸⁷ avant d'être intégrée à l'ancien Vilayet de Mossoul, également majoritairement kurde, dans les dernières années de l'Empire ottoman.⁸⁸⁸ C'est le pétrole de Kirkouk qui, en 1925, amène les Britanniques à inclure le Vilayet de Mossoul à l'Irak nouvellement créé, qui ne comprenait initialement que les Vilayets arabes de Bassora et Bagdad⁸⁸⁹.

Si l'importance de Kirkouk pour les Britanniques, puis pour les Arabes, est clairement liée aux enjeux pétroliers, l'attachement des Kurdes à Kirkouk est également affectif : historiquement, les Kurdes ont toujours vécu sur ce territoire à titre majoritaire ; il s'agit de « leur terre ». Les milieux politiques kurdes revendiquent même vis-à-vis de Kirkouk un attachement symbolique de l'ordre de celui qu'ont les Palestiniens à l'égard de Jérusalem.

« Politiquement, Kirkouk est un élément essentiel de la construction du Kurdistan fédéral de demain tel que le conçoivent les dirigeants kurdes. (...) Les Kurdes ne transigeront pas sur l'intégration de Kirkouk, dans le

⁸⁸⁷ Les « sandjaks » étaient des subdivisions administratives de la taille d'un « sous-district » sous l'Empire ottoman.

⁸⁸⁸ TALABANI, N., « La politique de changement de la composition ethnique de Kirkouk et les moyens pour la résoudre », Colloque international « *Le Statut de Kirkouk et l'article 140 de la Constitution irakienne. Problèmes et perspectives* », organisé par l'Institut kurde de Paris au Sénat, Paris, 14 mai 2010.

⁸⁸⁹ CHALIAND G., *Le malheur kurde*, Paris, Le Seuil, 1992, p. 103.

Kurdistan, qu'il soit autonome, intégré dans une fédération irakienne voire même un jour indépendant. »⁸⁹⁰.

Outre l'appartenance historique et l'importance symbolique, les Kurdes trouvent aussi dans Kirkouk des enjeux économiques après la découverte de ses gisements pétroliers. Tous ces enjeux sont mêlés dans l'imaginaire kurde, selon lequel une flamme éternelle brûlerait à Kirkouk depuis la nuit des temps, indiquant la présence d'une grande quantité de pétrole⁸⁹¹.

En 1921, les Britanniques estiment la population de Kirkouk à 75 000 Kurdes, 35 000 Turkmènes, 10 000 Arabes, 1 400 Juifs et 600 Chaldéens⁸⁹². La découverte du pétrole provoque l'arrivée massive de main d'œuvre arabe venue essentiellement du Sud du pays. Cette migration économique se conjugue aux politiques d'arabisation forcée et de découpage administratif opérées par le régime de Saddam Hussein, décrites plus haut. Ces politiques visent massivement Kirkouk, dont les différents quartiers sont nommés ou renommés avec des noms arabes : Baath, Ishtrakiah, Urubah, Garnatah, Al-Seque ; même Kirkouk est rebaptisée « Al-Ta'mim », ce qui signifie nationalisation⁸⁹³.

Le rapport de la SDN remis le 16 juillet 1925 à la suite d'une étude conduite dans le Vilayet de Mossoul de janvier à mars 1925 montre bien la majorité kurde dans ce Vilayet :

Kirkouk :

Arabes :	35 650
Kurdes :	47 500
Turcs :	26 100
Chrétiens :	2 400
Total :	111 650

Soulaymanieh :

Arabes :	75 000
Kurdes :	189 900

⁸⁹⁰ SÉBILLE-LOPEZ, Philippe : *Les géopolitiques du pétrole*, Armand Colin, Paris, 2006, p. 393, cité par ADLIG, B., *Les nouvelles perspectives géopolitiques du Kurdistan d'Irak*, mémoire de Master 2 recherche de Géopolitique, sous la direction d'Yves LACOST Université de Paris VIII, 2006, p. 53.

⁸⁹¹ Le plus grand gisement pétrolier de cette zone est appelé en kurde « Baba Gurgur », ce qui signifie « père des flammes ». ADLIG B., *op. cit.*, p. 53.

⁸⁹² Intervention de Nouri Talabani dans le cadre du colloque « *Le Statut de Kirkouk et l'article 140 de la Constitution irakienne. Problèmes et perspectives* », organisé par l'Institut kurde de Paris au Sénat, Paris, 14 mai 2010.

⁸⁹³ Entretien avec Nouri Talabani, ancien député du Parlement du Kurdistan. Le 28 février 2009 à Erbil.

Juifs :	1 550
Total :	191 525

Erbil :

Arabes :	11 700
Kurdes :	170 650
Tures :	2 780
Chrétiens :	3 900
Juifs :	2 750
Total :	191 780

Mossoul :

Arabes :	119 50 dont 74 000 dans la ville
Kurdes :	88 000
Tures :	9 750
Chrétiens :	55 000 dont 19 250 dans la ville
Yézidis :	26 200
Juifs :	7 550 dont 4 000 dans la ville
Total :	306 000 dont 96 250 dans la ville

Malgré les tentatives d'arabisation conduites depuis plus d'un quart de siècle, un recensement officiel exécuté en 1957 permet de démontrer le maintien de la majorité kurde à Kirkouk, avec 187 593 Kurdes, 109 620 Arabes, 83 371 Turkmènes, et des minorités assyro-chaldéenne et arménienne⁸⁹⁴. C'est sur ce recensement officiel que les Kurdes basent aujourd'hui leurs revendications. Malgré le renforcement drastique de la politique d'arabisation sous le régime de Saddam Hussein, cette majorité semble subsister encore aujourd'hui : s'il est difficile d'évaluer le nombre exact de chacune des communautés présentes aujourd'hui dans la ville, certains observateurs, se basant sur le nombre d'inscrits pour les élections du 15 décembre 2005⁸⁹⁵ estiment la population du gouvernorat de Kirkouk à 1 million, dont une moitié de Kurdes et l'autre moitié composée de Turkmènes et d'Arabes⁸⁹⁶.

La présence d'une communauté turkmène relativement importante dans le gouvernorat de Kirkouk joue un rôle non négligeable dans le conflit aujourd'hui. D'une part, s'il est clair que c'est entre les Kurdes et les Arabes que résident les principales tensions autour de la question de Kirkouk, les Turkmènes revendiquent

⁸⁹⁴ Al-BARZANJI, A., pp. 143-146.

⁸⁹⁵ Selon la commission électorale indépendante, le nombre de personnes inscrites sur les listes d'électeurs dans le gouvernorat de Kirkouk était de 691 581 pour les élections du 15 décembre 2005.

⁸⁹⁶ Al-BARZANJI A., pp. 143-146.

également la reconnaissance d'un statut important au titre de leur ancienneté dans cette zone, où ils sont arrivés au milieu du 17^{ème} siècle⁸⁹⁷. D'autre part, c'est au titre de la présence de Turkmènes dans cette zone que la Turquie, revendiquant un droit de regard sur le sort de cette communauté, menace aujourd'hui d'intervenir à n'importe quel moment dans la région, malgré ses bonnes relations officielles avec le KRG⁸⁹⁸. Sous le prétexte de vouloir protéger les intérêts de la communauté turkmène, les Turcs souhaitent en fait s'assurer que le pétrole ne tombe pas aux mains des Kurdes. Par ailleurs, dans le conflit tel qu'il se présente aujourd'hui, les Arabes sunnites sont soutenus par plusieurs pays du Golfe, notamment l'Arabie Saoudite, et les Arabes chiites sont soutenus par l'Iran ainsi que par le gouvernement central irakien. Les Kurdes, eux, ne bénéficient d'aucun soutien externe.

Compte tenu des remaniements ethniques opérés par Bagdad tout au long de l'histoire de Kirkouk, qui y rendent aujourd'hui le statut majoritaire des Kurdes moins écrasant que dans les autres régions disputées, et compte tenu des enjeux pétroliers qui y sont encore plus importants que dans ces dernières, la résolution du conflit concernant Kirkouk risque d'être particulièrement difficile. Pour parvenir à une solution durable, les Kurdes devront trouver un terrain d'entente non seulement avec le gouvernement arabe chiite, mais également avec les communautés arabe sunnite et turkmène.

Au-delà de Kirkouk, nous voyons que le Kurdistan, qui a réussi à conquérir le statut de région autonome fédérée, peine à fixer ses limites territoriales en raison des politiques passées qu'il a subies. Tout le nœud de la question kurde en Irak réside en ce point, et il s'agit de l'un des enjeux géopolitiques majeurs de l'Irak aujourd'hui. La résolution de cette question passera par la formulation d'une législation appropriée tenant compte de l'opinion des populations locales, et par la bonne application de cette législation.

⁸⁹⁷ Entretien avec Nouri Talabani, ancien député du Parlement du Kurdistan, le 15 mai 2010 à Paris.

⁸⁹⁸ Comme nous avons vu dans la composition du Parlement du Kurdistan, il existe aussi des minorités assyro-chaldéenne, turkmène et sabéenne qui participent à la vie politique au Kurdistan.

3.2.2. Section 2 : Le règlement de la question des frontières du Kurdistan dans le nouvel Irak

Après plusieurs décennies de conflit, un premier compromis concernant la détermination des frontières du territoire kurde est enfin négocié lors de l'accord d'autonomie de 1970, mais ce compromis n'est finalement pas respecté. La question des frontières reste alors sans feuille de route pendant près d'un quart de siècle. Après la chute du régime de Saddam Hussein, les Kurdes exigent d'inscrire une solution à ce conflit territorial dès le premier document constitutionnel du nouvel Irak – la LAT. En raison de la courte période de validité de cette loi, le règlement de cette question sera finalement renvoyé à la Constitution permanente. Nous allons examiner l'arbitrage de la question des frontières dans l'un et l'autre de ces documents, avant de présenter la façon dont le projet de Constitution kurde de 2009 traite cette question.

3.2.2.1. La question des frontières du Kurdistan dans la Constitution irakienne de 2005

La Constitution irakienne aborde la question des frontières du Kurdistan d'Irak dans son article 140, qui vise un mécanisme de règlement du conflit et de normalisation des territoires concernés. Par ailleurs, elle maintient en vigueur⁸⁹⁹ l'article 58 de la LAT portant également sur cette question. Nous allons donc commencer par examiner les dispositions de la LAT maintenues en vigueur par la Constitution, avant de nous pencher sur les nouvelles dispositions constitutionnelles.

3.2.2.1.1. La détermination des frontières du Kurdistan dans la LAT

L'adoption de la LAT en tant que loi suprême de l'Irak en 2004 revêt une importance particulière pour les Kurdes dans la mesure où leur entité politique, constituée dans une situation critique et sans perspective claire, y est reconnue officiellement. Il s'agit de la première reconnaissance du Kurdistan par un document ayant valeur constitutionnelle. Ainsi, l'aventure du Kurdistan, commencée douze ans plus tôt en marge des événements qui ont bouleversé l'Irak, trouve un terme sur le plan juridique.

Cette reconnaissance du Kurdistan en tant que région d'Irak est, par sa nature, en ligne avec les revendications kurdes qui visent une intégration à un Irak fédéral.

⁸⁹⁹ Art. 143 de la Constitution irakienne de 2005

Elle ne s'applique cependant, à ce stade, qu'au territoire constitué de fait en tant qu'entité autonome selon le tracé de zone de sécurité, sans élargir cette reconnaissance aux gouvernorats kurdes riches en pétrole laissés aux mains du gouvernement central.

Sans offrir de reconnaissance constitutionnelle immédiate, la LAT propose toutefois un mécanisme pour régler ces questions. Reffet de la position de force qu'ont fait valoir les Kurdes face aux Américains et aux Arabes lors des négociations constitutionnelles pour l'Irak, la solution proposée par la LAT va largement dans le sens des revendications kurdes.

L'article 58-a⁹⁰⁰ de la LAT prévoit que le gouvernement transitoire irakien doit prendre des mesures pour remédier aux injustices causées par les pratiques du régime précédent, notamment celles qui visaient à altérer le caractère ethnique de certains territoires, y compris Kirkouk, à travers les moyens de répression suivants :

- La déportation et l'expulsion des individus kurdes de leurs lieux de résidence pour produire des migrations forcées afin d'installer dans les villes des individus étrangers à la région ;
- L'impossibilité imposée aux habitants de travailler sur leur territoire d'origine afin de les pousser à émigrer;
- Les politiques exercés sur des individus (kurdes) afin de les forcer à renier leur appartenance ethnique.

En outre, cet article prévoit des mesures devant être prises par le gouvernement transitoire irakien (GTI) pour réparer ces injustices :

1. Le GTI doit organiser le retour, dans un délai raisonnable, des expulsés et des déportés sur leur territoire d'origine, et le cas échéant, les compenser de façon juste.
2. Le GTI doit statuer sur la situation des individus déplacés conformément à l'article 10 de la Loi de la Haute commission chargée de résoudre les

⁹⁰⁰ A - « Le gouvernement transitoire, en particulier la Commission des Réclamations sur la Propriété et les autres corps d'État concernés, doivent prendre des mesures pour remédier à l'injustice causée par les pratiques du régime précédent qui visaient à altérer le caractère ethnique de certaines régions, y compris Kirkouk, par la déportation et l'expulsion des individus de leurs lieux de résidence, pratiques qui avaient pour but de produire des migrations forcées, dans et à l'extérieur de la zone, et d'y installer des étrangers à la région, en privant les habitants d'y travailler et en les obligeant à modifier leur nationalité. »

contentieux sur la propriété, afin de garantir leur réintégration dans leurs gouvernorats d'origine⁹⁰¹, leur offrir une compensation financière, leur donner de nouvelles terres à côté de leur gouvernorat d'origine, ou rembourser les frais entraînés par leur premier déplacement.

3. Le GTI doit encourager, les personnes ayant été privées de leur emploi ou de moyens de subsistance afin de les forcer à quitter leurs terres, à rechercher de nouveaux emplois dans leur territoire d'origine⁹⁰².
4. Le GTI doit annuler toutes les décisions de conversions ethniques forcées et donner aux personnes concernées le choix de déterminer leur identité nationale et leur affiliation ethnique sans pression⁹⁰³.

L'alinéa B de l'article 58 traite le sujet, essentiel pour les Kurdes, de l'affirmation de leur autorité sur les territoires qu'ils considèrent comme faisant partie du Kurdistan.

« 58-B : Le régime précédent a manipulé les frontières administratives (...) à des fins politiques. Le Conseil de la présidence et le gouvernement transitoire irakien doivent faire des recommandations à l'Assemblée nationale pour remédier à ces changements injustes. Dans le cas où le Conseil de la présidence ne parvient pas à des décisions unanimes concernant lesdites recommandations, il doit nommer unanimement un arbitre neutre pour examiner la question et faire des recommandations. Dans le cas où le Conseil de la présidence ne parvient pas à nommer un arbitre, elle doit saisir le Secrétaire Général des Nations Unies afin de nommer une personnalité internationale éminente pour arbitrer cette affaire. »

Cet alinéa prévoit clairement qu'en cas de désaccord, la question des limites géographiques du Kurdistan sera soumise à l'arbitrage onusien, ce qui implique une ingérence internationale dans les affaires *a priori* intérieures de l'Irak.

Dès l'alinéa suivant, le règlement de cette affaire est d'emblée renvoyé au plus

⁹⁰¹ Notamment les colons arabes incités par le régime à s'installer dans les zones kurdes en vue de les arabiser.

⁹⁰² Cette mesure vise à réintégrer les fonctionnaires kurdes qui ont été contraints par le régime à quitter leurs régions dans le cadre d'une politique qui mutait les employés et fonctionnaires d'origine kurde dans le Sud de l'Irak pour les remplacer par des Arabes.

⁹⁰³ « Pour pouvoir rester à Kirkouk ou à Sendjar, les Kurdes devaient accepter de changer leur nationalité ou leur ethnicité pour devenir officiellement arabes, sous peine d'être déportés. Cet article leur donne le droit de choisir de nouveau leur appartenance ethnique. » BARZANI, S. *op. cit.* p. 385.

tard à l'achèvement de certaines étapes :

« 58-C : Le règlement définitif des territoires disputés, y compris Kirkouk, sera reporté jusqu'à la mise en œuvre des mesures indiquées plus haut et après un recensement de la population juste et transparent et l'adoption d'une constitution permanente. Ce règlement doit être fait conformément aux principes de la justice. Il faut prendre en compte la volonté de la population de ces territoires. »

Nous identifions quatre points essentiels qui ressortent de ce texte⁹⁰⁴ :

1. En utilisant l'expression « territoires disputés » jusqu'alors jamais utilisée dans les documents officiels irakiens, la LAT reconnaît qu'il existe une dispute ou un conflit de territoire en Irak. Ceci est un point important car il est difficile de résoudre un problème sans en reconnaître l'existence même. Or, le régime de Saddam Hussein s'était refusé à parler de conflit de territoire. Cette reconnaissance du problème par la LAT traduit la volonté de statuer sur cette question.
2. À l'exception de Kirkouk, la LAT ne définit cependant pas les territoires en conflit, ni ne renvoie cette définition à une quelconque loi ou annexe. Une telle imprécision expose cette disposition à un risque de confusion ou d'interprétation éloignée du sens voulu lors de sa rédaction.
3. La LAT propose l'ajournement du règlement définitif de cette question jusqu'à ce que les circonstances y soient favorables, c'est-à-dire après la mise en œuvre des procédures indispensables déterminées par les alinéas A et B.
4. La LAT prévoit de prendre en compte la volonté de la population de ces territoires. Après avoir achevé la mise en œuvre de toutes les mesures mentionnées dans les alinéas A et B, un référendum doit être organisé pour que le peuple décide lui-même de son rattachement ou de son non-rattachement à la région du Kurdistan.

3.2.2.1.2. La détermination des frontières du Kurdistan dans la Constitution irakienne de 2005

Au moment de l'adoption de la Constitution irakienne en remplacement de la LAT, le règlement du conflit concernant le territoire du Kurdistan prévu dans cette

⁹⁰⁴ ASSRD, F., *La question kurde après la Loi de l'Administration de l'État irakien*, Madbouli, 2006, pp. 49-50.

dernière n'a toujours pas été appliqué. En effet, la période transitoire était trop courte pour que les démarches puissent être entreprises. Par ailleurs, cette question a été l'objet de grands débats durant les négociations constitutionnelles, n'en favorisant pas un règlement parallèle. La Constitution permanente reprend donc cette question, et en prévoit un règlement définitif, en maintenant les dispositions de l'article 58 de la LAT. Elle exige l'adoption, par le gouvernement central, de toutes les mesures nécessaires pour faire avancer les procédures d'application dudit l'article, préconisant l'organisation d'un référendum au plus tard le 31 décembre 2007, à Kirkouk, ainsi que dans les autres territoires disputés⁹⁰⁵.

L'article 140 de la Constitution irakienne dispose ainsi :

- « 1. *L'exécutif entreprendra les démarches nécessaires pour compléter la mise en œuvre des dispositions de tous les alinéas de l'article 58 de la Loi de l'Administration de l'État irakien pour la période Transitoire.*
2. *La responsabilité attribuée au pouvoir exécutif dans le gouvernement transitoire, stipulée dans l'article 58 de la Loi de l'Administration de l'État irakien pour la période Transitoire, sera étendue à l'exécutif élu conformément à cette Constitution, et devra s'achever (la normalisation, le recensement puis un référendum à Kirkouk et dans les autres territoires en conflit pour déterminer la volonté de leurs citoyens) au plus tard le 31 décembre 2007. »*

En vertu de cet article, les populations kurdes déplacées peuvent regagner leur territoire d'origine, les Arabes transplantés dans ces territoires doivent les quitter, et les frontières du gouvernorat de Kirkouk seront modifiées conformément à leur tracé originel. Cette première étape constitue l'étape de "normalisation", c'est-à-dire le retour à la situation antérieure aux modifications successives opérées par le régime de Baas durant ses années au pouvoir. Elle doit avoir lieu avant le référendum prévu dans tous les territoires disputés⁹⁰⁶.

⁹⁰⁵ Au début, le projet de Constitution ne contenait pas de date fixe à laquelle la question des zones disputées devait être réglée. Les Arabes prétendaient que les limites géographiques des gouvernorats avaient été modifiées et par conséquent, ils ne voulurent pas fixer une date limite pour la normalisation de la situation dans les zones arabisées. Suite aux négociations entre les Kurdes et les Arabes, un compromis prévoit que la normalisation dans les zones arabisées devrait être établie au plus tard le 31 décembre 2007.

⁹⁰⁶ Les Kurdes s'appuient sur la question de Kirkouk pour des raisons à la fois politiques, économiques, et symboliques. Politiquement, Kirkouk est un élément essentiel dans la construction du Kurdistan fédéral de demain tel que le conçoivent les dirigeants kurdes. Économiquement, Kirkouk contient des réserves de plus de 10 milliards de barils de pétrole, et elle produit actuellement environ

Au moment de l'adoption de la Constitution irakienne, les Kurdes considèrent que cette dernière répond à leurs exigences fondamentales. En effet, d'une part elle intègre une réparation des traces de la politique d'arabisation qui visait à modifier la composition ethnique de vastes régions, en déportant les Kurdes pour les remplacer par des Arabes ou en leur imposant une conversion ethnique forcée, d'autre part elle prévoit un règlement de la question, cruciale pour les Kurdes, de la détermination des frontières de la région du Kurdistan, en y incluant les zones disputées. Pour trancher cette affaire définitivement, les négociateurs constitutionnels kurdes ont souhaité que la Constitution fixe une date pour la fin de cette opération, ce que les Arabes ne souhaitaient pas sous prétexte que toutes les limites administratives des gouvernorats irakiens avaient été modifiées par l'ancien régime. Ce sont finalement les Kurdes qui imposèrent leur position, et la Constitution fédérale stipule que les différentes étapes prévues pour la normalisation des territoires en conflit doivent être achevées au plus tard le 31 décembre 2007.

Pour l'application de cet article 140, le gouvernement irakien a créé, le 9 août 2006, un comité composé de huit membres appelé « Haut Comité pour l'application de l'article 140 », avec des bureaux à Kirkouk, à Khânaqin et à Sindjar. De nombreux ministères du gouvernement fédéral sont également impliqués dans l'application de cet article : le ministère de l'Intérieur pour le transfert des personnes, le ministère des Municipalités pour la répartition des terres, le ministère de l'Agriculture pour les contrats d'attribution des terres agricoles, le ministère du Commerce pour l'attribution de cartes d'approvisionnement alimentaire, et le ministère du Pétrole pour les travailleurs du secteur. Ce comité était présidé à sa création par le ministre de la Justice Hashim Al-Shibli, à qui succéderont le ministre des Sciences et de la Technologie Raid Fahmi, puis le ministre des Transports Hadi Al-A'ameri⁹⁰⁷.

900 000 barils par jour, soit près de la moitié des exportations irakiennes. C'est pour cette raison que Kirkouk attire l'attention. Symboliquement, dans l'imaginaire kurde, Kirkouk revêt une importance équivalente à celle de Jérusalem pour les Palestiniens. Après des décennies de luttes et de souffrances, on conçoit mal qu'un dirigeant kurde puisse déclarer à son peuple que Kirkouk n'est pas kurde. « *Même s'il n'y a plus un Kurde à Kirkouk, le territoire de Kirkouk est kurde. Je ne suis plus Barzani si je renonce à Kirkouk* », déclarait au début des années 1970 le général Barzani, qui dirigea pendant 40 ans le mouvement national kurde en Irak. KUTSCHERA, Ch. « Kurdistan Irak : Kirkouk, les enjeux », disponible sur le site Internet de Chris Kuschera http://www.chris-kutschera.com/kirkouk_enjeux.htm. Consulté le 12 janvier 2012.

⁹⁰⁷ DOLAMARI, A. *op. cit.*, p. 348.

Nous verrons plus loin que malgré ce dispositif, et en dépit de la date limite pourtant fixée par la Constitution elle-même, l'article 140 de la Constitution n'est toujours pas appliqué.

3.2.2.2. La question des frontières du Kurdistan dans le projet de Constitution du Kurdistan de 2009

Après la détermination, dans l'article 140 de la Constitution fédérale, d'un processus de règlement de la question des limites géographiques du Kurdistan, les Kurdes définissent les frontières de leur région dans leur propre projet de Constitution.

L'article 2 du projet de Constitution de 2009 dispose :

« 1- Le Kurdistan d'Irak est une entité géographique et historique, composée du gouvernorat de Duhok selon ses limites administratives actuelles et des gouvernorats de Kirkouk, Sulaymaniyeh, Erbil, des districts de Aqra, Shikhan, Sindjar, Telkif, Qarqoush et des cantons de Zamar, Bashiqa, Eski-Kellek du gouvernorat de Ninawa ainsi que des deux districts de Khânaqin et Mandeli du gouvernorat de Diyala selon ses limites administratives avant l'année 1968 ;

2- Les frontières politiques de la région du Kurdistan d'Irak seront déterminées en se basant sur l'exécution de l'article 140 de la Constitution fédérale ;

3- Il est interdit de créer de nouvelles régions à l'intérieur des frontières de la région du Kurdistan. »

Le premier alinéa affirme d'emblée les limites du Kurdistan en y incluant les zones disputées, y compris Kirkouk, en présentant cette délimitation comme un état de fait et non comme une revendication ou une étape à venir. Cependant, l'alinéa 2 prévoit que les frontières politiques de la région du Kurdistan d'Irak seront déterminées conformément à l'exécution de l'article 140 de la Constitution fédérale. Ces deux premiers alinéas semblent donc présenter ensemble une incohérence : comment est-il possible que la Constitution définisse dans un premier temps les frontières du Kurdistan comme étant déjà déterminées, et renvoie dans un deuxième temps la détermination de ces mêmes frontières à l'article 140 de la Constitution fédérale - dont l'application semble en outre pour le moins incertaine ?

Une première analyse nous amène à conclure que la valeur de l'alinéa 1 est annulée par l'alinéa 2, puisque ce qui semblait affirmé comme acquis dans le premier semble rester à déterminer dans le deuxième. Une autre analyse nous amène à nous demander si l'incohérence apparente repose sur une distinction entre les termes

« entité géographique et historique » et « frontières politiques ». Quoi qu'il en soit, la formulation de ces deux alinéas crée une ambiguïté et ne nous permet pas d'aller très loin dans notre interprétation. Notre recommandation serait soit de supprimer l'alinéa 2, soit de le reformuler de la façon suivante : « Les frontières politiques de la région du Kurdistan d'Irak concernant les territoires kurdes disputés par le gouvernement central seront déterminées en se basant sur l'exécution de l'article 140 de la Constitution fédérale. »

En outre, le choix d'invoquer l'article 140 de la Constitution fédérale dans le projet de Constitution kurde de 2009 nous interroge. En effet, alors que quatre ans sont passés depuis l'adoption de la Constitution fédérale, et deux ans depuis la date limite à laquelle devaient être achevées toutes les étapes prévues dans cet article, la première étape n'en est, en 2009 – et encore à ce jour en 2013 – toujours pas terminée. La faisabilité de cet article – sinon sa validité compte tenu de la péremption des délais qu'il contient – peut donc être remise en question. En cas de non-application, le seul recours possible des Kurdes serait de saisir la Cour suprême, qui se trouve être dominée par les Arabes. Un tel recours ne semble donc pas offrir aux Kurdes une quelconque garantie que cet article serait ultimement appliqué.

En outre, compte tenu des conditions que contient l'article 140, il n'est pas garanti que son application, même si elle a lieu, satisfasse les revendications kurdes. En effet, il soumet le rattachement kurde des zones disputées à un référendum. Or, les résultats d'un référendum sont par nature incertains, et le sont d'autant plus qu'eux-mêmes dépendront largement de la bonne exécution de l'étape précédente de normalisation des zones en question, d'exécution forcément complexe. Compte tenu de ces incertitudes intrinsèques, et compte tenu de la position prévisible des Américains qui, souhaitant garantir la stabilité de la région, risquent de faire pression sur les Kurdes, nous pensons donc que ces derniers se trouveront dans l'obligation de faire des concessions pour arriver à une solution. Le président du Kurdistan Massoud Barzani a pourtant déclaré en 2007 : « *Il y a cinq ou six questions sur lesquelles je ne ferai pas de compromis : l'identité, les frontières, les Peshmergas, le budget, la loi pétrolière, et Kirkouk.* »⁹⁰⁸. Nous nous demandons donc pourquoi les Kurdes n'ont pas

⁹⁰⁸ Cité par KUTCHERA Ch., « Kurdistan Irak : Les Kurdes ont-ils perdu la bataille de Kirkouk? » *Le Nouvel Observateur*, n° 2240, 11 Octobre 2007.

plutôt exigé un engagement absolu et inconditionnel à ce que les zones disputées soient rattachées à leur région.

Nous voyons que la législation fédérale et la législation kurde placent toutes deux l'application de l'article 140 au cœur de ce que sera l'avenir du Kurdistan. C'est sur ce point que nous allons donc nous concentrer dans la prochaine section.

3.2.3. Section 3. L'application des dispositions sur la question des frontières du Kurdistan

Dans un contexte encore largement marqué par l'instabilité politique provoquée par la politique centralisatrice du Premier ministre irakien et l'insécurité liée aux menaces terroristes, le gouvernement fédéral montre peu de détermination pour l'application de l'article 140. Nous allons examiner les tentatives d'application de cet article, avant de nous intéresser aux raisons qui ont pu entraver leur réussite.

3.2.3.1. Les tentatives d'application de l'article 140

En 2006, le gouvernement de Nouri Al- Maliki, formé à la suite d'une alliance entre la Coalition irakienne et l'Alliance du Kurdistan, publie un programme d'application des trois étapes de l'article 140. Ce programme prévoit l'achèvement de l'étape de normalisation au 29 mars 2007, l'achèvement du recensement au 31 juillet 2007⁹⁰⁹, et enfin le référendum au 15 novembre 2007. À la fin de l'année 2007, le gouvernement irakien n'a pas encore achevé la première étape de normalisation. Une crise politique éclate alors entre Erbil et Bagdad en raison de ce retard ; les députés kurdes menacent de boycotter le Parlement, les ministres kurdes en fonction au gouvernement central menacent de démissionner, les déclarations de mécontentement se multiplient dans les médias.

Plusieurs personnalités politiques irakiennes et internationales interviennent pour trouver une solution permettant de sortir de cette crise. Le représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour l'Irak, Staffan de Mistura, intervient au nom de la Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Irak (MANUI) et parvient à trouver un compromis qui fait l'objet d'un accord signé avant la date mentionnée dans

⁹⁰⁹ Programme disponible sur le site Internet du Haut Comité pour l'application de l'article 140 : <http://www.com140.com/paper.php?source=akbar&page=7>. Consulté le 13/11/2011.

l'article 140 entre le Conseil de la présidence, le Premier ministre et le président de la région du Kurdistan.

Cet accord prévoit que le représentant spécial du Secrétaire Général des Nations Unies, conformément au mandat lui ayant été attribué par la résolution 1770 de 2007 du Conseil de sécurité⁹¹⁰, établira une série de rapports sur les territoires disputés, dont le premier devra être remis dans un délai de six mois à compter du 1^{er} janvier 2008, et apportera l'aide technique nécessaire pour l'application de l'article 140. Staffan de Mitsura déclare :

*« Au nom des Nations Unies, nous contribuerons à l'application de l'article sur le plan technique, si cette proposition de reporter cet article est acceptée, cela donne au processus d'application une légitimité internationale. »*⁹¹¹

Selon les termes de l'accord, trois rapports sont prévus. Le premier porte sur les districts d'Aqra, d'Al-Hamdaniya, de Makhmour et le canton de Mandeli ; le deuxième porte sur Tel-Afar, Tel-Kif, Shikhan et Sendjar dans le gouvernorat de Ninawa, ainsi que Khânaqin dans le gouvernorat de Diyala ; le troisième porte sur Kirkouk et les zones voisines administrées pas d'autres gouvernorats.

Six mois plus tard, Staffan De Mistura envoie aux gouvernements irakien et kurde son premier rapport, intitulé « Premier rapport de la délégation des Nations Unies pour la solution des frontières internes disputées ». Le rapport propose que le district d'Aqra soit rattaché administrativement au gouvernorat de Duhok, qui dépend de la région de Kurdistan, le district d'Al-Hamdaniya au gouvernorat de Ninawa, et le district de Makhmour au gouvernorat d'Erbil, à l'exception du canton de Qaradj. Concernant le canton de Mandeli, le rapport reconnaît que la majorité de la population

⁹¹⁰ La résolution n° 1770 du 10 août 2007 précise, dans le paragraphe 1 de l'article 2, que le Conseil décide que le représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies et la MANUI, agissant à la demande du gouvernement irakien, s'attacheront, autant que les circonstances le permettront, à conseiller, appuyer et aider le gouvernement irakien et la Chambre des représentants dans la révision de la Constitution et l'application de ses dispositions, ainsi qu'à élaborer des procédures de règlement des différends frontaliers internes satisfaisantes pour le gouvernement irakien. Résolution disponible sur le site Internet de l'ONU : www.un.org. Consulté le 12 mars 2013.

⁹¹¹ Information disponible sur le site Internet officiel du Parlement du Kurdistan, <http://www.kurdistan-parliament.org/Default.aspx?page=articles&c=News-140&id=2508>. Consulté le 12 mars 2013.

de ce canton est kurde, mais propose de le garder sous le governorat de Diyala en raison de son appartenance historique à ce dernier depuis 1932⁹¹².

Ni le gouvernement de Bagdad, ni le gouvernement d'Erbil ne sont satisfaits des conclusions de ce rapport. Tout en précisant qu'il exprimera sa position définitive après la publication des deux autres rapports prévus dans l'accord, le Parlement du Kurdistan exprime d'ores et déjà l'inquiétude du peuple kurde d'Irak quant à ces premières conclusions, et estime que les mesures prévues à l'article 140 n'ont pas été prises en compte dans les solutions proposées⁹¹³.

Après avoir remis, en avril 2009, un deuxième rapport qui ne recueille aucun avis de l'une ou l'une ou l'autre des parties concernées, les Nations Unies publient en décembre 2009 le troisième rapport, qui concerne la ville de Kirkouk et les zones voisines. Ce rapport contient principalement quatre propositions pour résoudre le conflit.

- Réviser l'article 140 de la Constitution irakienne, afin de le réécrire de façon beaucoup plus détaillée ;
- Modifier la Constitution irakienne pour ériger le governorat de Kirkouk en governorat de plein droit ;
- Effectuer une répartition équitable des pouvoirs entre Bagdad et le Gouvernement Régional du Kurdistan dans le governorat de Kirkouk.
- Faire de governorat de Kirkouk une région autonome à part entière.

Ce dernier rapport ne prescrit donc ni le rattachement de Kirkouk à la région du Kurdistan d'Irak, ni son placement sous la gestion directe du gouvernement central, mais recommande une troisième voie. Ce rapport est fortement critiqué par tous les Irakiens, notamment par les Kurdes qui restent attachés à l'idée d'appliquer strictement l'article 140⁹¹⁴. Cependant, les conclusions du rapport n'étant pas

⁹¹² Le rapport est disponible sur le site Internet officiel du Parlement du Kurdistan, <http://www.kurdistan-parliament.org>, rubrique « Dossier de l'article 140 » consulté le 14 mars 2013.

⁹¹³ Dans un communiqué publié le 8 juin 2008, le Parlement kurde estime qu'il faut d'abord supprimer les mesures d'arabisation afin de remédier à l'injustice causée par les pratiques de régime précédent qui visaient à altérer le caractère ethnique de vastes zones du Kurdistan, puis, alors seulement, appliquer l'article 140 – et non pas confirmer la situation actuelle imposée par la politique d'arabisation pratiquée par l'ancien régime.

⁹¹⁴ DOLAMARI A, *op. cit.*, p. 352.

contraignantes, aucune des deux parties concernées n'émet un point de vue officiel, et toutes deux se contentent de ne pas l'accepter⁹¹⁵. Ce rapport constitue à ce jour la dernière action engagée pour régler le conflit sur les frontières du Kurdistan, malgré les multiples requêtes déposées par les Kurdes auprès de la Cour suprême fédérale afin qu'elle intervienne pour faire appliquer la Constitution.

Du point de vue juridique, la responsabilité de l'application de l'article 140 revient à l'exécutif fédéral. En effet, l'article 140 précise que l'exécutif entreprendra les démarches nécessaires pour compléter la mise en œuvre des dispositions de l'article 58 de la LAT. De plus, il appartient au Premier ministre comme au président de la République de respecter la Constitution et d'en garantir l'application⁹¹⁶. Cependant, depuis l'adoption de la Constitution en 2005, hormis quelques déclarations lors de conférences de presse, le président de la République Jalal Talabani, pourtant d'origine kurde, n'a pas pris acte du retard dans l'application de l'article 140 de la Constitution.

La non-application de l'article concerné constitue de fait une violation de la Constitution. Toutefois, la date limite du 31 décembre 2007 contenue dans cet article étant dépassée, se pose la question de la validité ou de la caducité de ce dernier. Certains juristes irakiens opposés à ces dispositions affirment que cet article est désormais caduc ; d'autres considèrent qu'il est encore valide étant donné que la question n'est toujours pas résolue⁹¹⁷. De fait, le Haut Comité chargé de son application étant encore en place, et aucun responsable du gouvernement fédéral n'ayant fait de déclaration remettant en question sa validité, nous constatons que l'article 140 est toujours en vigueur. Pourquoi, alors, le processus d'application de cet article reste-t-il bloqué ?

3.2.3.2. Les raisons de la non-application de l'article 140

Nous identifions plusieurs points qui peuvent nous aider à comprendre pourquoi l'article 140 de la Constitution n'a pas été appliqué.

⁹¹⁵ Entretien avec Khaled Salih, vice-chancelier de l'Université de Kurdistan, Hewler, le 28 février 2013 à Paris.

⁹¹⁶ Articles 50 et 67 de la Constitution irakienne de 2005

⁹¹⁷ Entretien avec Adnan Moufti, président du Parlement du Kurdistan, à Erbil, le 6 avril 2009.

Certains membres de ce « Haut Comité pour l'application de l'article 140 » affirment que la durée fixée dans la Constitution pour l'application de l'article 140 n'était pas suffisante⁹¹⁸. Pourquoi une date non réaliste a-t-elle alors été fixée ?

D'après les informations fournies par plusieurs responsables politiques kurdes⁹¹⁹, cette date semble avoir été déterminée par les Kurdes en accord avec les autres groupes politiques irakiens. Il est certain que les Kurdes n'ont pas proposé la date du 31 décembre 2007 sans estimer qu'elle était réaliste, mais nous nous demandons si leur hâte à voir cette question se régler n'a pas influencé leur évaluation des délais nécessaires.

Les Arabes, quant à eux, étaient davantage en mesure d'identifier si ce délai était trop court, mais nous nous interrogeons sur la volonté qui a pu être la leur d'accepter un délai irréaliste afin de vouer les dispositions concernées à devenir caduques. Compte tenu de la nature de ces questions, nous n'avons bien entendu pas la possibilité d'y apporter des réponses claires, mais elles méritent d'être considérées.

En tout état de cause, nous considérons que le Haut Comité pour l'application de l'article 140 aurait pu demander un délai supplémentaire une fois qu'il était clair que le délai initial ne serait pas suffisant pour achever sa mission. L'argument de celui qui était alors président de ce comité est qu'à partir de la fin de l'année 2007, le dossier devait être remis entre les mains des Nations Unies⁹²⁰. Mais cet argument n'est pas satisfaisant dans la mesure où l'ONU était censée n'intervenir qu'à titre de conseil afin de proposer des solutions dont l'application n'était pas obligatoire, et afin de fournir une assistance logistique. Son intervention n'avait pas vocation à remplacer la mission du Haut Comité pour l'application de l'article 140 – preuve en est que ce dernier est toujours en place.

Un autre argument avancé par le Haut Comité est la multiplicité des obstacles logistiques à l'application de l'article 140, tels que les recensements à effectuer, le

⁹¹⁸ Intervention de Raid Fahmi, alors président du Haut Comité pour l'application de l'article 140 et ministre irakien des Sciences et de la Technologie, le 14 mai 2010, dans le cadre du colloque : « Le statut de Kirkouk et l'article 140 de la Constitution irakienne », organisé par l'Institut kurde de Paris au Sénat, Paris, le 14 mai 2010.

⁹¹⁹ Entretiens effectués lors de deux voyages au Kurdistan d'Irak en 2009 et 2010 dans le cadre des recherches pour cette thèse.

⁹²⁰ Échange avec Raid Fahmi, alors président du Haut Comité pour l'application de l'article 140 et ministre irakien des Sciences et de la Technologie, le 14 mai 2010, dans le cadre d'une séance de questions-réponses à l'occasion du colloque : « Le statut de Kirkouk et l'article 140 de la Constitution irakienne » organisé par l'Institut kurde de Paris au Sénat, Paris, le 14 mai 2010.

départ des familles qui s'étaient installées dans les territoires concernés dans le cadre de la politique d'arabisation, le relogement des familles kurdes qui avaient été déplacées, et les difficultés pour ces dernières à se procurer des documents prouvant leur appartenance à ces zones⁹²¹. Malgré l'aide fournie par l'ONU pour toutes ces démarches, elles n'ont pas pu être menées à bien à ce jour.

En outre se posent des difficultés financières. Le Haut Comité doit disposer d'un budget suffisant pour accompagner toutes ces procédures, par exemple pour payer des indemnités aux familles devant déménager, mettre à disposition des terrains et verser des allocations à celles devant emménager. Le gouvernement alloue chaque année un budget au Haut Comité qui, d'après ce dernier, n'a pas toujours été versé dans son intégralité.

Nous considérons qu'afin de surmonter ces obstacles logistiques et financiers, il serait judicieux de commencer par les zones les plus petites ou celles où se posent le moins de problèmes. Cela pourrait permettre d'avancer dans le processus et d'acquérir une expérience utile pour les autres zones. Or, le Haut Comité s'est jusqu'à présent largement focalisé sur le règlement de la zone de Kirkouk, la plus problématique. En réponse à notre interrogation à ce sujet en 2010, le président d'alors du Haut Comité a affirmé que la question se posait de façon uniforme pour toutes les zones en conflit, et que le Haut Comité avait entrepris la normalisation simultanée de l'ensemble des zones⁹²².

Un autre obstacle ayant pu entraver l'application de l'article 140 est la coexistence de plusieurs comités pour le règlement de cette question : outre le Haut Comité pour l'application de l'article 140, il existe un comité parlementaire, et un comité spécifique au sein de chaque parti politique, y compris au niveau du Kurdistan. Le manque de coordination entre tous ces comités, la tendance de chacun à défendre les intérêts propres de l'organe dont il émane, et la multiplicité des propositions qui émergent de cet ensemble ont été un obstacle au déroulement fluide du processus de normalisation⁹²³. Cependant, le Haut Comité pour l'application de l'article 140 étant l'instance créée par le gouvernement central pour répondre aux exigences de la

⁹²¹ *Ibid.*

⁹²² *Ibid.*

⁹²³ Entretien avec Khaled Salih, vice-chancelier de l'Université de Kurdistan, Hewler, 28 février 2013, Paris.

Constitution, il est le seul comité à avoir compétence pour le règlement de cette question.

Nous constatons que les obstacles sont donc nombreux, mais qu'aucun n'est véritablement sans solution. La question de fond qui se pose donc de façon transversale à travers tous ces obstacles est celle de la volonté politique qui sous-tend l'application de l'article 140. Deux gouvernements se sont succédés depuis l'adoption de la Constitution ; avant la formation de chacun, l'application de l'article 140 a toujours fait l'objet de négociations importantes entre les Kurdes et les autres groupes gouvernementaux. Les premiers ont exigé des seconds des engagements écrits avant de donner leur confiance au gouvernement⁹²⁴, mais la Constitution irakienne devrait constituer un engagement écrit suffisant, et sa non-application laisse augurer un non-respect similaire vis-à-vis de tout autre engagement dans le même sens. Ainsi, l'accord d'Erbil, signé entre toutes les composantes de l'appareil politique irakien en 2010 et prévoyant un processus de règlement de l'intégralité des conflits en Irak, n'a pas été respecté à ce jour. Tout cela nous semble indiquer clairement un manque de volonté politique de la part des dirigeants arabes.

Un autre problème tout aussi fondamental nous apparaît dans la formulation même de l'article 140. En effet, la dénomination « territoires disputés » – si elle a, certes, le mérite de reconnaître l'existence d'une dispute – manque en revanche de donner une idée fidèle de la façon dont celle-ci se pose. En effet, cette dénomination neutre laisse entendre que chacune des deux parties a potentiellement un droit égal sur les territoires en question tant que l'affaire n'est pas tranchée.

La dénomination « les zones arabisées », telle que la souhaitent les Kurdes lors des négociations constitutionnelles⁹²⁵, aurait permis de mieux communiquer l'idée qu'il y a dans cette affaire un coupable et une victime, ce dont atteste la réalité historique, indispensable pour comprendre le problème et le définir. Pour cela, nous pouvons nous reporter aux décisions et décrets du gouvernement irakien entre 1968 et

⁹²⁴ Entretien avec Massoud Barzani, président du Kurdistan d'Irak, sur la chaîne de télévision Al-Jazeera, diffusé le 28 octobre 2010.

⁹²⁵ Il semble que ce soient les Américains qui aient insisté pour que la Constitution utilise l'appellation « territoires disputés ». Entretien avec Khaled Salih, vice-chancelier de l'Université de Kurdistan, Hewler, 28 février 2013, Paris.

2003⁹²⁶, qui montrent que c'est la politique d'arabisation dont les zones habitées par les Kurdes ont fait l'objet, qui a démis ces derniers de leur position jusqu'alors largement majoritaire. Les Kurdes demandent seulement à ce que soient annulés les effets de cette politique d'arabisation.

En somme, il s'agit de rétablir des droits, et non d'arbitrer entre deux parties ayant *a priori* une position égale vis-à-vis de l'objet du conflit. La Constitution ne définit pas ce problème de façon claire, ce qui devrait logiquement être une première étape indispensable vers sa résolution en permettant une estimation plus juste des enjeux, des moyens et des objectifs.

À l'heure actuelle, il est difficile de savoir si l'article 140 sera appliqué ou si une nouvelle guerre aura lieu, comme cela s'est produit à propos de l'accord d'autonomie de 1970. Il est à noter, toutefois, que les Arabes restent divisés sur cette question et sont conscients la position de force des Kurdes qui, eux, présentent un front uni : ils continuent de considérer cet article comme la solution au problème des frontières du Kurdistan, et de compter sur son application pour régler leur avenir.

En revanche, le règlement de cette question ne peut compter ni sur le soutien de la Turquie, hostile à un État kurde trop fort, ni sur celui de l'Iran, satisfait du maintien des communautés chiites dans ces zones stratégiques. En outre, les États-Unis, en plus de vouloir éviter d'agiter une quelconque source de tensions au Moyen-Orient, ont objectivement intérêt à garder les zones concernées dans le giron du gouvernement de Bagdad sur lequel ils ont une large influence. Le maintien du *statu quo* semble donc aujourd'hui convenir à la communauté internationale, et cela ne laisse pas présager un règlement rapide de la question.

⁹²⁶ Documents disponibles en arabe dans la rubrique « Décisions émanant du régime précédent 1968-2003 » sur le site officiel du Haut Comité de l'application de l'article 140 : www.com140.com.

3.3. Chapitre 3 : La garde régionale du Kurdistan d'Irak (Peshmergas⁹²⁷)

Dans la plupart des systèmes fédéraux, la question de la défense relève du gouvernement fédéral, car si la responsabilité en était confiée aux entités fédérées, cela pourrait menacer la sécurité et l'unité de la fédération : une configuration avec des forces armées séparées pourrait conduire à la course à l'armement entre les unités membres du système fédéral et, de là, à des conflits entre elles, ou tout au moins à un manque de coordination pour la défense commune. C'est donc au gouvernement fédéral que reviennent à la fois la création et la gestion des forces armées terrestres, navales et aériennes.

Dans le cas de l'Irak, toutefois, les régions ont, depuis l'adoption de la Constitution en 2005, le droit de former leurs propres forces armées pour maintenir la sécurité intérieure. Ce droit constitue une reconnaissance *a posteriori* de forces armées kurdes existant depuis 1943, appelées les « Peshmergas ». Ces forces armées ont été le pilier du combat du peuple kurde pour ses droits nationaux, et constituent aujourd'hui la garantie la plus importante pour la sécurité du Kurdistan contre d'éventuelles agressions extérieures, dont la menace est d'autant plus réelle que cette région est riche en pétrole. Les Peshmergas revêtent donc un rôle stratégique pour le Kurdistan, et sont la source de tensions avec le gouvernement central, qui craint de laisser se développer cet outil de pouvoir si important aux mains d'une région dont il souhaite reprendre le contrôle effectif.

Après avoir étudié l'histoire des Peshmergas, nous allons en examiner le statut juridique, puis analyser les points de conflit entre le gouvernement central et le gouvernement régional à leur sujet.

3.3.1. Section 1 : L'histoire de l'armée kurde

Avant d'aborder l'histoire de l'armée kurde il convient de rappeler que l'armée irakienne a été créée en 1921 avec l'aide des Britanniques, à la suite de la création de l'État irakien. Dès sa création, cette armée irakienne a combattu des rébellions de

⁹²⁷ Voir note n° 45.

combattants kurdes, appelés plus tard les « Peshmergas », jusqu'à les contraindre à s'exiler en Iran avec leur leader le Général Mustafa Barzani en 1945.

Après le renversement de la monarchie de Fayçal par cette même armée irakienne en 1958, lors d'un coup d'État mené par le général Abdulkarim Qassem, Barzani est amnistié sous la République et rentre avec ses Peshmergas au Kurdistan. Mais les désaccords entre Barzani et Qassem provoquent de nouveaux affrontements dès 1961, ce qui pousse les anciens militaires kurdes de l'armée irakienne à rejoindre les Peshmergas au Kurdistan. Ces affrontements vont durer jusqu'à l'arrivée du Partis Baas au pouvoir en 1968.

L'armée devient alors un instrument politique du nouveau régime. Le parti Baas intervient dans l'organisation de l'armée irakienne en privilégiant les officiers qui soutiennent le parti. Parallèlement, le parti Baas engage des pourparlers avec les Kurdes, qui mènent en 1970 à un accord d'autonomie dont l'un des points est d'intégrer les Peshmergas dans l'armée irakienne en tant que gardes-frontières. Mais cet accord ne sera pas respecté, et les Kurdes se soulèvent à nouveau contre le régime. Après avoir perdu le soutien de l'Iran à la suite de l'accord d'Alger de 1975, les opposant kurdes s'exilent avec leurs Peshmergas au Kurdistan d'Iran, où, mises à part des tentatives de retour et d'infiltration au Kurdistan d'Irak anéanties par l'opération *Al-Anfal* en 1987-1988, ils resteront officiellement jusqu'aux événements irakiens de 1991.

À la faveur de la guerre engagée par la communauté internationale contre l'Irak, les Peshmergas se soulèvent contre le régime de Saddam Hussein. Après avoir brièvement été contraints de quitter la région à cause de la riposte de ce dernier, ils réintègrent le Kurdistan d'Irak désormais sous zone de sécurité. Au sein du Gouvernement Régional du Kurdistan nouvellement formé, ils sont placés sous la responsabilité d'un ministère des Peshmergas doté d'une organisation comparable à celle d'un véritable ministère de la Défense dans un pays indépendant⁹²⁸. Chacun des deux principaux partis kurdes a alors ses propres effectifs, qui combattent ensemble jusqu'à ce que, lors de la guerre civile de 1994, ils se retrouvent divisés en deux

⁹²⁸ Le ministère des Peshmergas fut créé par la Loi n° 5 du 23 septembre 1992. Cette loi est disponible dans le *Recueil des lois et décisions de l'Assemblée nationale du Kurdistan-Irak*, relatives à la période du 4 juin 1992 au 31 décembre 1992, Vol. 1, 1^{ère} édition, Erbil, 1997, pp. 53-55.

branches: celle du PDK et celle de l'UPK. Cette scission perdurera jusqu'à 2009⁹²⁹, quand le Gouvernement Régional du Kurdistan déclarera la réunification intégrale des deux administrations kurdes.

Après la chute du régime de Saddam Hussein en 2003, l'administrateur civil de l'Autorité Provisoire de la Coalition Paul Bremer décide de la dissolution de l'armée irakienne, et c'est l'armée kurde des Peshmergas qui assure la sécurité de l'Irak avec les Américains – alors même que ces derniers en avaient initialement envisagé la dissolution. Ce sont les Peshmergas qui vont participer à la reconstruction de l'armée irakienne, et constituer la base à partir de laquelle les deux premières légions de la nouvelle armée irakienne seront formées⁹³⁰.

Après avoir été ainsi combattus, chassés et divisés, les Peshmergas bénéficieront enfin d'une reconnaissance officielle par l'État irakien dans la Constitution de 2005. Mais les modalités de cette reconnaissance ne satisferont pas toutes les revendications kurdes et restent aujourd'hui la source de tensions entre Bagdad et Erbil. Quels sont les modalités et les enjeux du statut réservé aux Peshmergas dans le nouvel Irak ?

3.3.2. Section 2 : Le statut juridique des Peshmergas

Dans la mesure où les Peshmergas sont considérés en tant que forces armées d'un mouvement de libération légitime, il importe d'examiner leur statut juridique en vertu du droit international, d'une part, et en vertu de la législation fédérale, d'autre part.

Du point de vue du droit international, selon l'article 8 de la Charte de l'Institut du Droit International de 1900, trois conditions sont nécessaires pour reconnaître les mouvements armés révolutionnaires, leur permettre de bénéficier d'un statut juridique officiel et légaliser leurs luttes armées contre les occupants :

1. Ils doivent couvrir une région définie.

⁹²⁹ Un ministère des Peshmergas avait déjà été créé par la Loi n° 19 de 2007 dans le cadre du gouvernement réunifié, mais ce ministère était parmi les quatre qui étaient encore séparés entre les deux administrations. Cette loi est disponible dans le *Recueil des lois et décisions de l'Assemblée Nationale du Kurdistan-Irak*, relatives à la période du 26 mars 2007 au 31 décembre 2007, Vol. 10, 1^{ère} édition, Erbil, 2008, pp. 303-307. Il est à noter que malgré la réunification effective en 2009, il reste encore quelques légions directement liées à l'un ou l'autre des deux partis.

⁹³⁰ Entretien avec Hemin Hawrami, Directeur du Bureau des relations internationales du PDK, le 27 mars 2012 à Paris.

2. Ils doivent dépendre d'un gouvernement régulier.
3. Ils doivent jouir d'une certaine organisation⁹³¹.

Les Peshmergas vérifient ces trois conditions:

1. Ils exercent bien leurs missions de défense dans le cadre d'une région définie qui est le Kurdistan d'Irak ;
2. Ils disposent d'un gouvernement régulier, celui de l'État *de facto* du Kurdistan d'Irak, fonctionnant de façon effective et indépendante depuis 1992.
3. Ces forces sont organisées et respectent les règles de la guerre et de la neutralité dans le cadre des opérations militaires⁹³².

Les Peshmergas peuvent donc être considérés comme des forces combattantes légitimes conformément aux règles du droit international.

En ce qui concerne le droit interne, l'Ordonnance n° 91 de 2004 portant sur l'organisation des forces armées et des milices en Irak reconnaît la lutte des Peshmergas contre le régime de Saddam Hussein et leur positif rôle dans la chute de ce dernier⁹³³. À ce titre, ils méritent les privilèges et bénéfices réservés aux combattants militaires pour les services rendus à leur peuple, tels qu'indiqués dans les motifs de cette Ordonnance⁹³⁴. Les Peshmergas sont donc considérés par la nouvelle législation irakienne comme des forces armées gouvernementales régulières, et non comme une milice.

De son côté la Constitution permanente irakienne de 2005 place parmi les compétences du Kurdistan d'Irak la gestion des affaires relatives à la sécurité de la région, y compris la création et l'organisation des formations nécessaires à cette fin, telles que la police, les forces de sécurité intérieure, et la garde régionale⁹³⁵. Ce dernier terme fait référence aux Peshmergas ; sous le prétexte de les faire entrer sous une dénomination existant dans d'autres pays, cette désignation vise en fait vraisemblablement à affirmer que leur rôle se cantonne à la région et n'a aucune portée

⁹³¹ AL-ATIYA, I., *Le droit public international*, Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique, Université de Bagdad, Faculté de droit, 6^{ème} éd., 2001, p. 468.

⁹³² ISMAËL, Massouad, « La sécurité nationale kurde et les moyens de la protéger pénalement », Mémoire de Magistère, Université Koya, 2006, p. 104.

⁹³³ L'annexe A de l'Ordonnance n° 91 de 2004 précise que ces dispositions portent sur les forces armées du PDK et sur celles de l'UPK.

⁹³⁴ Ordonnance n° 91 de l'APC du 7 juin 2004 publiée dans le journal officiel *Al-Waqai al-Iraqiya*, n° 3984, juin 2004.

⁹³⁵ Art. 121-5 de la Constitution irakienne de 2005

sur le reste de l'Irak. Dans le même temps, en vertu de dispositions prévues à l'article 9 de cette même Constitution, ces forces peuvent soutenir l'armée fédérale pour protéger l'Irak de tout danger ou invasion⁹³⁶.

De son côté, le Kurdistan d'Irak reconnaît les Peshmergas dans sa législation interne, qui attribue à ces derniers un statut extrêmement prestigieux. La Loi n° 38 de 2007⁹³⁷ définit le « Peshmerga » comme celui ayant participé à la révolution de libération du Kurdistan pour rétablir les droits démocratiques et nationaux du peuple du Kurdistan, ou celui ayant rejoint les forces Peshmergas⁹³⁸. De son côté, le projet de Constitution de 2009 rend hommage aux Peshmergas ayant sacrifié leurs vies pour la liberté du Kurdistan⁹³⁹.

Nous constatons donc qu'au plan interne, comme du point de vue du droit international, les Peshmergas sont une force armée régulière, légitime et légale. Cependant, comme nous allons le voir dans les lignes qui suivent, leur statut reste une des questions controversées et en suspens entre le gouvernement fédéral et le Gouvernement Régional du Kurdistan.

3.3.3. Section 3 : Les conflits avec le gouvernement central concernant la garde régionale

Depuis l'adoption de la nouvelle Constitution irakienne, et malgré les dispositions claires qu'elle contient à ce sujet, la question du statut des Peshmergas fait, comme d'autres questions, encore l'objet de conflits et de négociations entre Erbil et Bagdad. Nous allons aborder les principaux points de dissension.

3.3.3.1. Le budget alloué aux Peshmergas

Le premier point concerne le budget alloué aux Peshmergas. Depuis l'adoption de la nouvelle Constitution, le gouvernement fédéral refuse de verser au gouvernement

⁹³⁶ Ces dispositions seront clarifiées par la législation kurde dans la Loi n° 19 de 2007 portant sur le ministère des Peshmergas de la région du Kurdistan-Irak.

⁹³⁷ Cette loi est disponible dans le *Recueil des lois et décisions de l'Assemblée Nationale du Kurdistan-Irak*, relatives à la période du 26 mars 2007 au 31 décembre 2007, Vol. 10, 1^{ère} édition, Erbil, 2008, pp. 402-416.

⁹³⁸ Art. 1-9 de la Loi n° 38 de 2007 portant sur le service et la retraite des Peshmergas

⁹³⁹ Le préambule du projet de Constitution de la région du Kurdistan d'Irak de 2009 dispose: « *(Nous rendons) hommage aux chefs et figures symboliques du Mouvement de Libération Kurde, à ses résistants, les Peshmergas, à ses martyrs dévoués et à leurs sacrifices pour notre liberté, pour défendre notre dignité, pour protéger notre nation et affirmer nos droits à l'autodétermination par notre propre volonté.* »

régional l'ensemble des affectations budgétaires qui lui reviennent pour la garde régionale, au prétexte que, dans la mesure où ces forces ne concernent que le Kurdistan, il estime que les salaires des Peshmergas devraient être imputés au budget général alloué à la région, qui représente 17% du budget général de l'Irak.

Le gouvernement régional quant à lui, se basant sur la reconnaissance des Peshmergas par la Constitution fédérale, et étant donné qu'ils peuvent être appelés à défendre l'ensemble du territoire irakien, exige que les salaires soient payés directement par le gouvernement central.

Nous partageons cette position, et ajoutons que, dans la mesure où une attaque armée visant la région kurde toucherait l'Irak, il apparaît logique que les salaires des forces armées censées défendre le Kurdistan soient pris en charge par le gouvernement fédéral.

En outre, nous considérons que, dans la mesure où les dépenses militaires destinées au fonctionnement de la garde régionale ne concernent pas le fonctionnement interne de la région, mais bien la défense du pays, le gouvernement central devrait pourvoir aux besoins en armes des Peshmergas. Ainsi, le pourcentage de 17% du budget général alloué au Kurdistan pourrait être également appliqué au budget d'armement du gouvernement central.

3.3.3.2. Les effectifs des Peshmergas

Le second point concerne les effectifs de la garde régionale. Actuellement, les Peshmergas comptent 200 000 hommes, et Bagdad souhaite limiter ce nombre à 70 000. Des accords pré-électorales fixant les effectifs des Peshmergas ont été signés entre Erbil et Bagdad, qui ne sont pas appliqués⁹⁴⁰. La question fait encore l'objet de négociations, et le gouvernement central s'en sert pour faire pression sur les Kurdes afin qu'ils annulent les contrats pétroliers signés avec des entreprises étrangères sans l'aval de Bagdad depuis 2007.

En 2011, un nouvel accord est trouvé entre le ministre kurde des Peshmergas et le ministre irakien de la Défense. Selon les termes de cet accord, sur les 190 000

⁹⁴⁰ Entretien avec Ja'afar Mustafa, ministre des Peshmergas, organisé par l'agence de presse du Kurdistan d'Irak Akanews le 3 février 2011. Disponible sur le site Internet officiel du Secrétariat général du ministère des Peshmergas : http://www.witebej.com/A_WitarDireje.aspx?Cor=Chawpekewtin&Jimare=32. Consulté le 26 juin 2012.

Peshmergas dont le gouvernement fédéral reconnaît constater l'existence, 90 000 seront mis à la retraite, et les 100 000 restants recevront leur salaire du gouvernement central et seront nommés comme gardes-frontières. Il est en outre précisé que sur les 100 000 hommes en question, 30 000 seront affectés à l'armée irakienne et installés dans la région du Kurdistan. Cet accord n'est toujours pas appliqué à ce jour⁹⁴¹.

3.3.3.3. *Les Kurdes dans l'armée irakienne*

Le troisième point concerne le mécontentement des Kurdes en raison de leur sous-représentation ethnique dans l'armée irakienne, alors que selon les termes de la Constitution⁹⁴², cette dernière doit être formée de façon « *équilibrée* » par toutes les composantes de la société irakienne. Or, le pourcentage de soldats d'origine kurde est inférieur à 3%⁹⁴³, et sur les douze légions de l'armée irakienne, une seule est dirigée par un Kurde – les onze autres ont à leur tête des Arabes (un sunnite et dix chiïtes)⁹⁴⁴.

Cette sous-représentation résulte du départ massif des soldats kurdes de l'armée à cause du traitement discriminatoire qui leur est infligé au sein de cette dernière, lui-même sans doute dû à la volonté de Bagdad de limiter leur nombre, leur montée en grade, et donc leur pouvoir⁹⁴⁵.

Il est vrai que le Premier ministre Nouri Al-Maliki, profitant de son statut de commandant en chef des forces armées, mène une politique destinée à concentrer tous les pouvoirs dans le domaine militaire – comme il le fait par ailleurs pour d'autres domaines de l'État. C'est ainsi que le gouvernement formé après les élections de mars 2010 n'a, à ce jour, toujours pas de ministre de la Défense, ni de ministre de l'Intérieur ; c'est le Premier ministre qui détient les deux portefeuilles par délégation.

Pour que la coexistence de forces militaires fédérales et régionales, propre à l'Irak et inhabituelle pour un système fédéral, puisse fonctionner et ne pas constituer une source de tension et d'instabilité entre les deux niveaux de gouvernement, il sera nécessaire que le gouvernement ne se serve pas de l'armée à des fins politiques, mais

⁹⁴¹ *Ibid.*

⁹⁴² Art. 9 de la Constitution irakienne de 2005

⁹⁴³ Entretien avec Jabar Yawer, Secrétaire général du ministère des Peshmergas. Disponible sur le site Internet officiel du Secrétariat général du ministère des Peshmergas www.witebej.com/A_Zaniari.aspx?Jimare=5. Consulté le 30 mars 2013.

⁹⁴⁴ Entretien avec Hemin Hawrami, Directeur du Bureau des relations internationales du PDK, le 27 mars 2012 à Paris.

⁹⁴⁵ Hemin Hawrami, Directeur du Bureau des relations internationales du PDK, déclare dans une interview : « *Même si le chef d'État-major Babaker Zebari est kurde, il n'a aucun pouvoir.* » Interview réalisée par Dimitri Friedman, *L'essentiel des relations internationales*, n° 43, septembre 2012, p. 67.

respecte le rôle qui lui est attribué par la Constitution, à savoir la protection de tous les Irakiens et la lutte contre le terrorisme. Or, le départ des Américains a laissé place à des relations plus tendues entre Bagdad et Erbil. En l'absence de Chambre de la fédération, il appartient à la Chambre des représentants de contrôler la bonne concertation entre le gouvernement fédéral et la région concernant l'armée.

3.4. Chapitre 4 : Les relations internationales de la région du Kurdistan d'Irak

Laissée à elle-même après le retrait de l'administration irakienne en octobre 1991, la région du Kurdistan d'Irak doit, pour survivre, entretenir des rapports avec l'extérieur. Ces relations sont un enjeu d'autant plus stratégique que les institutions politiques nouvellement mises en place doivent encore conquérir leur légitimité et leur crédibilité auprès de la communauté internationale.

L'accès au monde extérieur de la région passe d'abord par les trois pays limitrophes que sont l'Iran, la Turquie et la Syrie, pour pouvoir ensuite gagner la reconnaissance d'autres pays et en obtenir le soutien nécessaire sur les plans politique, économique et humanitaire.

Comment le Kurdistan a-t-il réussi à entretenir des relations avec l'étranger dans le contexte tendu qui marquait ses relations avec les administrations qui se sont succédées au gouvernement de Bagdad, et alors que ce dernier était lui-même en conflit avec la communauté internationale ?

Dans les pages qui suivent, nous allons examiner les relations extérieures du Kurdistan d'Irak aux plans régional et international, avant et après l'obtention d'un statut juridique au sein de l'État irakien.

3.4.1. Section 1 : Les relations étrangères du Kurdistan d'Irak avant 2005

Avant même que le Kurdistan devienne une entité autonome *de facto* en 1991, les partis politiques kurdes entretenaient des relations avec les pays voisins et certains autres pays, notamment européens.

Ainsi, dès 1960, le PDK avait un bureau politique à Téhéran, qu'il dut fermer en 1975 après l'accord d'Alger, et qu'il rouvrit après la révolution iranienne de 1978. L'UPK, nouvellement détaché du PDK, installa son propre bureau à Téhéran en 1986. Après la deuxième guerre du Golfe en 1991, ces bureaux élargiront leur champ d'action pour désormais entretenir non seulement des relations politiques, mais également des relations commerciales avec l'Iran.

Ce n'est qu'en 1991 que le PDK et l'UPK engagent des relations avec la Turquie, qui, de par sa situation géographique et de par son statut de seul allié des Occidentaux dans la région, représente la principale porte du Kurdistan d'Irak vers le monde extérieur. Après qu'Ankara eut longtemps refusé d'entretenir des relations directes avec de quelconques autorités politiques kurdes, l'UPK et le PDK réussissent en 1991, dès l'accession de la région à l'indépendance *de facto*, à ouvrir des bureaux de représentation à Ankara, puis, dans le cas du PDK, à Diyarbakir, ville peuplée dans sa grande majorité par des Kurdes. Malgré la création des institutions politiques au Kurdistan d'Irak, ces bureaux demeurent au nom des partis politiques, et non au nom de la représentation du Gouvernement Régional du Kurdistan. Mais ils parviennent à établir des relations régulières avec les ambassades étrangères à Ankara, ce qui facilitera ensuite l'exil des Kurdes d'Irak vers l'Europe. En dépit de l'existence de ces bureaux, et malgré ses propres relations commerciales avec la région, la Turquie ne reconnaît pas le Kurdistan d'Irak en tant qu'entité politique.

Concernant la Syrie, le PDK dispose d'un bureau de représentation à Damas dès 1970, et l'UPK à partir de 1976 à la suite de sa scission avec le PDK. Après 1991, les deux partis kurdes conservent leurs représentations et entretiennent des relations étroites avec le gouvernement syrien, qui accorde le droit de passage à des dizaines de milliers de ressortissants kurdes. En outre, comme en Turquie, les deux partis kurdes d'Irak entretiennent, à partir de cette capitale importante du Moyen-Orient qu'est Damas, des rapports réguliers avec les ambassades occidentales et le monde arabe.

En dehors de ces trois pays limitrophes, les Kurdes, sous l'action de leur leader historique Mustafa Barzani, ont tissé des relations proches avec l'Égypte dès les années 1950, sous la présidence de Gamal Abdul Nasser. Le PDK y avait un bureau politique, une radio en kurde diffusait à partir du Caire. Dans les années 1960, le président Nasser fait office d'intermédiaire entre le régime irakien et le mouvement kurde⁹⁴⁶. Après la mort de Nasser, les relations avec l'Égypte sont quasiment interrompues jusqu'à la fin des années 1990, lorsque le gouvernement égyptien invite l'UPK et le PDK à rouvrir des bureaux de représentation au Caire.

⁹⁴⁶ Entre 1958 et 1961, alors que Gamal Abdul Nasser, alors président de la République Arabe Unie, qui rassemblait l'Égypte et la Syrie, entretenait de bonnes relations avec les Kurdes d'Irak, il refusait aux Kurdes de Syrie leurs droits nationaux et leur interdisait même de parler leur langue maternelle.

Les relations politiques des Kurdes d'Irak avec l'Europe commencent dès 1961⁹⁴⁷, à travers la présence de représentants du PDK, notamment en France et en Suisse. La mission de ces représentants consiste à organiser la vie sociale des communautés kurdes dans ces pays, à conquérir pour leur parti le soutien des autorités politiques et de l'opinion publique dans les pays en question, et à obtenir de l'aide humanitaire pour le Kurdistan. Leurs méthodes passent par les relations avec le gouvernement comme avec les médias, et par l'organisation de manifestations pacifiques. Avant 1990, on dénombre une trentaine de représentations pour chacun des deux partis dans le monde⁹⁴⁸.

Après la création des institutions politiques kurdes en 1992, les deux partis cessent d'avoir des représentations séparées dans le même pays et commencent à travailler sous l'autorité du gouvernement de la région du Kurdistan. En tant qu'entité semi-indépendante faisant néanmoins théoriquement partie de l'Irak, le Kurdistan cherche alors à se faire une place sur la scène internationale à travers des relations avec les grandes puissances occidentales. Dans cette optique, l'ANKI vote la Loi n° 20 de 1993 portant sur la création du ministère de l'Aide humanitaire et de la Coopération, en charge des relations extérieures de la région et de la gestion de ses représentations à l'étranger⁹⁴⁹. Les pays d'accueil reconnaissent implicitement ces représentations et traitent avec celles-ci sans leur donner un statut diplomatique. Le Kurdistan réussit ainsi à établir des relations avec les États-Unis, la Grande-Bretagne, la France, ainsi que d'autres pays européens où vivent d'importantes communautés kurdes depuis l'exode de 1991, tels que l'Allemagne et les pays scandinaves, en particulier la Suède.

⁹⁴⁷ Malgré les bonnes relations que Mustafa Barzani avait avec l'ex-URSS et les douze années d'exil que le leader kurde a passées dans ce pays, les Kurdes furent abandonnés par les Russes au cours des moments difficiles de leur histoire, surtout après l'accord d'Alger.

⁹⁴⁸ Entretien avec Saywan Barzani, représentant du KRG à Paris jusqu'en 2010, à Paris, le 29 janvier 2007. Toutes les informations sur les relations des Kurdes avec l'étranger avant la guerre du Golfe de 1990 sont issues de cet entretien.

⁹⁴⁹ La Loi n° 20 de 1993, définit la mission des représentations du Kurdistan à l'étranger principalement ainsi : approcher les organisations humanitaires et politiques ainsi que les médias ; œuvrer pour l'obtention d'un soutien financier, moral et politique pour la région ; obtenir des bourses d'études à l'étranger ; coordonner les actions des organisations internationales et du Conseil des ministres ; organiser la participation des Kurdes aux conférences, forums et réunions internationales ; organiser les rapports avec les diasporas kurdes et leurs organisations à l'extérieur de la Région pour favoriser une coopération ; et organiser les entrées et les sorties de la Région. Cette loi est disponible dans le *Recueil des lois et décisions de l'Assemblée Nationale du Kurdistan-Irak*, relatives à la période du 1^{er} janvier 1993 au 31 décembre 1996, *op. cit.*, pp. 105-107.

Après l'éclatement de la guerre civile entre le PDK et l'UPK, les représentants kurdes à l'étranger se définissent à nouveau comme représentants de leurs partis. Les représentants du PDK conservent toutefois, parallèlement à leur affiliation monopartite, leur mission de représenter le gouvernement d'Erbil à la suite de la formation du troisième cabinet du KRG par le PDK en septembre 1996. Ainsi, en 1997, des représentations du gouvernement kurde sont constituées sous l'égide du PDK dans plusieurs capitales politiques et économiques mondiales, successivement à Washington, Londres, Stockholm, Berlin, Bruxelles, Paris⁹⁵⁰, Genève, Madrid, Moscou, Sydney, Kuala Lumpur, et Varsovie⁹⁵¹.

Des administrations spéciales sont créées au sein du ministère de l'Aide humanitaire et de la Coopération afin d'accompagner ces développements, notamment la multiplication des entrées et des sorties, et l'élargissement des relations internationales qu'ils entraînent. Un département spécial est alors créé afin de superviser les travaux de ces nouvelles administrations et de coordonner l'ensemble de ces affaires⁹⁵², à travers la Loi n° 5 de 2000 modifiant la Loi n° 20 de 1993⁹⁵³ portant sur la création du ministère de l'Aide humanitaire et de la Coopération.

La nouvelle loi redéfinit les fonctions des représentations du KRG à l'étranger, et leur accorde des compétences consulaires afin de faciliter les démarches administratives et judiciaires des Kurdes résidant à l'étranger. Ils doivent par ailleurs poursuivre le développement des relations au sein des pays d'accueil – avec les autorités gouvernementales comme avec les médias et les organisations non-gouvernementales⁹⁵⁴. Le soutien politique, l'aide humanitaire, les affaires commerciales, les échanges culturels et éducatifs ont ainsi pu être développés par les bureaux du Kurdistan d'Irak à l'étranger.

Malgré le développement de ces relations, les représentations du KRG n'ont pas de statut diplomatique à proprement parler. Leur statut juridique diffère selon les pays, sans qu'aucun ne leur accorde une reconnaissance officielle. De son côté le ministère

⁹⁵⁰ Le KRG (par l'intermédiaire du PDK agissant en son nom) a ouvert officiellement son nouveau bureau à Paris le 25 février 2001.

⁹⁵¹ BARZANI, S., *La question du Kurdistan d'Irak 1991- 2005, op. cit.*, p. 296.

⁹⁵² Motifs de la Loi n° 5 de 2000

⁹⁵³ Cette loi est disponible dans le *Recueil des lois et décisions de l'Assemblée Nationale du Kurdistan-Irak*, relatives à la période du 1^{er} janvier 2000 au 31 décembre 2000, Vol. 5, 1^{ère} édition, Erbil, 2002, pp. 13-15.

⁹⁵⁴ Art. 1 de la Loi n° 5 de 2000

de l'Aide humanitaire et de la Coopération ne met aucune coordination en place ; chaque représentation est chargée de trouver son propre cadre juridique dans son pays d'accueil afin de ne pas être en contradiction avec la législation locale en vigueur.

Ainsi, en Grande-Bretagne, en Belgique et en Suède, le Kurdistan est représenté sous la forme d'une société commerciale. Aux États-Unis, la représentation kurde est enregistrée au *Foreign Register* du Département de la justice, sans statut diplomatique. La représentation du KRG auprès de l'ONU, à Genève, est inscrite dans le cadre juridique d'une Organisation non gouvernementale internationale. En France, le statut semi-diplomatique qui avait été demandé au ministère des Affaires étrangères en 2002 n'avait pas pu être accordé, et le gouvernement du Kurdistan a le statut juridique d'une association⁹⁵⁵.

En dépit de ce manque de cohérence juridique, et malgré la division de la région en raison de la guerre civile, ces représentations ont pu s'affirmer auprès des autorités des pays d'accueil et y développer des relations avec la société civile, la presse et les personnalités politiques. Même si la communauté internationale n'a pas eu la hardiesse de reconnaître ces représentations ni le Gouvernement Régional du Kurdistan d'Irak dans son ensemble, la réalité politique et humanitaire du Kurdistan l'a obligée à tenir compte de cette nouvelle entité et à trouver des solutions pour lui donner une existence.

3.4.2. Section 2 : Les relations étrangères du Kurdistan d'Irak après 2005

Après l'adoption de la Constitution permanente irakienne en 2005, le Kurdistan dispose désormais de la reconnaissance officielle de l'Irak en tant qu'entité politique à part entière. Ainsi que nous l'avons vu dans la première partie de cette thèse, la Constitution prévoit l'établissement des bureaux pour les régions et gouvernorats dans les ambassades et missions diplomatiques afin de suivre les affaires culturelles, sociales et de développement⁹⁵⁶.

En vertu de ces dispositions, le Kurdistan peut désormais disposer d'une représentation diplomatique dépendant du ministère des Affaires étrangères irakien.

⁹⁵⁵ BARZANI, S., *La question du Kurdistan d'Irak 1991- 2005, op. cit.* pp. 298-299.

⁹⁵⁶ Art. 121-4 de la Constitution irakienne de 2005

Cependant, en l'absence d'une loi précisant les modalités de cette représentation – loi qui aurait été d'autant plus nécessaire que ces dispositions définissent un cadre assez large avec deux niveaux de délégation – le Kurdistan d'Irak conserve ses bureaux à l'extérieur des ambassades et missions diplomatiques irakiennes⁹⁵⁷. Le gouvernement kurde, que cette situation arrange sans doute puisqu'il peut profiter de la souplesse de ce cadre pour développer ses propres relations extérieures directes, considère officiellement qu'une telle loi n'est pas une priorité compte tenu de l'insécurité qui règne en Irak et des autres préoccupations du gouvernement irakien⁹⁵⁸.

Après 2006, et surtout après la réunification du gouvernement régional, les représentations kurdes à l'étranger sont devenues plus formelles et officielles grâce à la création de nouvelles administrations au sein du Kurdistan. Le ministère de l'Aide humanitaire et de la Coopération est remplacé par le Département des Relations extérieures du KRG, qui s'occupe désormais des affaires diplomatiques avec les pays étrangers, et dont le directeur a un statut équivalent à celui de ministre⁹⁵⁹. Le gouvernement régional entreprend, par le truchement de cette administration et via d'autres canaux, de convertir les bureaux des partis politiques à l'étranger en bureaux officiels de représentation du KRG. Dotées de moyens matériels et financiers plus larges, et issues de nominations partagées équitablement entre le PDK et l'UPK, les représentations kurdes à l'étranger commencent à se départir de leur orientation partisane antérieure. Les partis politiques conservent toutefois par ailleurs leurs propres représentants dans certains pays où le KRG possède des bureaux.

À la faveur du remaniement géopolitique entraîné par le changement de régime irakien, le Kurdistan développe ses relations avec de nouveaux pays, et renforce celles qu'il a avec ses partenaires existants. En effet, des pays qui, auparavant, n'osaient pas avoir de rapports officiels avec la région du Kurdistan afin de ne pas s'exposer à l'hostilité du gouvernement de Saddam Hussein, s'empressent désormais de développer leurs liens, en particulier économiques et commerciaux, avec cette région riche en ressources naturelles et représentant la seule zone sécurisée de l'Irak. Le

⁹⁵⁷ Le ministre irakien des Affaires étrangères Hoshyar Zebari (d'origine kurde) lança le 13 juillet 2008 un appel au gouvernement irakien afin que soit adoptée une loi réglant les modalités de la représentation des régions et gouvernorats à l'étranger, et s'assurant notamment que les bureaux soient ouverts au sein même des délégations diplomatiques irakiennes. Déclaration disponible sur le site Internet officiel du KRG, www.krg.org, consulté le 22 octobre 2011.

⁹⁵⁸ Entretien avec Khaman Zrar, représentante du KRG en France, le 12 avril 2013 à Paris.

⁹⁵⁹ Site Internet officiel du KRG, <http://www.krg.org/p/p.aspx?l=14&s=030000&r=370&p=265>, consulté le 3 avril 2013.

statut d'entité fédérée de cette région encourage les partenaires régionaux et internationaux du Kurdistan à conclure des accords et des contrats sans risquer d'être accusés d'ingérence dans les affaires intérieures de l'Irak souverain.

Les relations avec la Turquie s'améliorent en particulier après 2007, malgré les menaces émises par cette dernière d'attaquer le Kurdistan en raison de la présence de membres du PKK dans la région⁹⁶⁰. Selon le Premier ministre Nechirvan Barzani, malgré le changement politique en Irak de 2003, et jusqu'à 2007, les Turcs croyaient au retour d'un gouvernement central fort. Selon eux, l'indépendance *de facto* du Kurdistan depuis 1991 était provisoire, et ils n'entretenaient avec les Kurdes d'Irak que des relations purement commerciales. C'est lorsqu'ils admettent la réalité inévitable du Kurdistan d'Irak qu'ils commencent à entretenir avec lui des relations politiques, conformément au cadre posé par la Constitution irakienne⁹⁶¹. Des visites officielles de part et d'autre⁹⁶² démontrent la reconnaissance par la Turquie du Kurdistan en tant qu'interlocuteur légitime et entité politique à part entière. Cette réorientation des relations aboutit à l'ouverture du Consulat turc à Erbil en 2010 et à l'arrivée de nombreuses compagnies turques pour investir dans la région. Ces relations politiques améliorent encore en retour les relations économiques entre la Turquie et le Kurdistan. Cependant, malgré ces bonnes relations, la Turquie n'accepte toujours pas que le Gouvernement Régional du Kurdistan dispose d'une représentation officielle sur son territoire, les bureaux existants ne représentant que les partis politiques kurdes.

Le Kurdistan parvient par ailleurs, après la chute du régime de Saddam Hussein, à renforcer ses relations politiques et commerciales avec l'Iran. Téhéran accueille favorablement une représentation officielle du gouvernement régional kurde et l'Iran est le premier pays à ouvrir deux consulats au Kurdistan d'Irak, dont un à

⁹⁶⁰ La Turquie a attaqué à plusieurs reprises les villages frontaliers de la région du Kurdistan mais cette menace semble disparaître car Abdullah Öcalan a appelé à cesser la résistance armée et à continuer à lutter uniquement par la voie politique, et les Turcs ont salué l'intervention du Kurdistan d'Irak dans le processus de paix en Turquie. Lors d'une conférence de presse au mois de mars 2013, le Premier ministre turc, recevant son homologue kurde Nechirvan Barzani, a salué les efforts des Kurdes d'Irak dans cette affaire. Information disponible sur le site Internet officiel du KRG, www.krg.org. Consulté le 4 avril 2013.

⁹⁶¹ Entretien avec Nechirvan Barzani, Premier ministre de la région du Kurdistan, le 9 juin 2009, à Erbil.

⁹⁶² Le 2 juin 2010, la Turquie reçoit Massoud Barzani en tant que président du Kurdistan d'Irak ; le 29 mars 2011, le Premier ministre turc Recep Tayyip Erdogan se rend en visite officielle au Kurdistan pour participer à l'inauguration du nouvel aéroport international d'Erbil, et à l'inauguration officielle du consulat turc. Information disponible sur le site Internet officiel de la présidence de la région du Kurdistan. <http://krp.org/arabic/articledisplay.aspx?id=8tO19EZl66I=>, consulté le 6 avril 2011.

Erbil et l'autre à Sulaymaniyeh. Le président, le Premier ministre et les ministres de la région sont reçus à Téhéran, et le ministre des Affaires étrangères iranien est à son tour invité au Kurdistan d'Irak⁹⁶³. Sur le plan commercial, environ 300 entreprises iraniennes sont actuellement implantées au Kurdistan et les échanges commerciaux entre l'Iran et la région ont atteint les huit milliards de dollars sur les neuf premiers mois de l'année 2012⁹⁶⁴.

Parmi les autres voisins de l'Irak ayant entretenu des relations avec le Kurdistan avant 2003, la Syrie se montre plus hostile que l'Iran et la Turquie à l'existence d'une entité kurde⁹⁶⁵ et n'entretient plus de relations officielles avec la région après la chute du régime de Saddam Hussein⁹⁶⁶. Les bureaux politiques du PDK et de l'UPK sont fermés, et seules subsistent de faibles relations commerciales.

Concernant la communauté internationale au-delà des pays voisins, le Kurdistan est parvenu à développer de bonnes relations avec les principaux acteurs occidentaux, en particulier les États-Unis⁹⁶⁷, la France⁹⁶⁸, l'Allemagne⁹⁶⁹ et la Grande-Bretagne⁹⁷⁰.

⁹⁶³ Selon le Premier ministre kurde Nechirvan Barzani, « *Pour l'Iran, il est très normal de me recevoir en tant que Premier ministre du gouvernement de la région du Kurdistan, (et) l'Iran est prêt à avoir des relations avec les institutions constitutionnelles existant en Irak. Je crois la raison de leurs relations avec nous n'est pas qu'ils croient vraiment en nous, mais pour garantir une alliance permanente entre les chiïtes d'Irak et les Kurdes. C'est pourquoi ils ferment les yeux sur ce que nous avons acquis en Irak.* » Entretien avec Nechirvan Barzani, le 9 juin 2009, à Erbil.

⁹⁶⁴ Déclaration de Nechirvan Barzani, Premier ministre de la région du Kurdistan, dans le cadre du forum commercial et économique entre la région du Kurdistan et la République islamique d'Iran, le 14 novembre 2012. Disponible sur le site Internet officiel du KRG, <http://www.krg.org/a/d.aspx?l=14&a=45857>, consulté le 13 janvier 2013.

⁹⁶⁵ Avant 2003, en raison de son hostilité envers le régime de Saddam Hussein, la Syrie entretenait des relations stables avec la région kurde. En 2000, lors des obsèques du président syrien Hafez Al-Assad, son fils Bachar Al-Assad, qui n'était alors pas encore candidat aux élections présidentielles, a reçu Massoud Barzani.

⁹⁶⁶ Le Premier ministre Nechirvan Barzani confirme qu'il n'existe aucune relation officielle entre le KRG et la Syrie, cette dernière ne traitant qu'avec le gouvernement central. Entretien avec Nechirvan Barzani, le 9 juin 2009 à Erbil.

⁹⁶⁷ Le président kurde Massoud Barzani fut reçu par le président américain Barack Obama à Washington en janvier 2010.

⁹⁶⁸ Le 1^{er} juin 2008, le ministre des Affaires étrangères et européennes français Bernard Kouchner, accompagné du Premier ministre kurde Nechirvan Barzani, a ouvert à Erbil un bureau de l'Ambassade de France en Irak, devenu en 2009 le Consulat général de France à Erbil ; le 15 juin 2010, le président kurde Massoud Barzani fut reçu à l'Élysée par le président de la République française. Si le Kurdistan avait développé de bonnes relations avec la France déjà depuis la présidence de François Mitterrand, dont l'épouse était très impliquée dans la défense des minorités kurdes, ce fut la première fois que Massoud Barzani fut reçu à l'Élysée en tant que président du Kurdistan. Dans les années 1990, il avait été reçu par le président François Mitterrand en tant que dirigeant du PDK. *Bulletin de liaison et d'information*, Institut kurde de Paris, n° 303, juin 2010. Disponible sur le site Internet de l'Institut kurde de Paris. <http://www.institutkurde.org/publications/bulletins/303.html#bul0> consulté le 12 décembre 2012.

⁹⁶⁹ Le Premier ministre kurde Nechirvan Barzani fut reçu par la Chancelière allemande Angela Merkel le 20 mars 2013.

Cependant, ces relations ne sont pas accompagnées d'une reconnaissance diplomatique officielle et le Kurdistan continue d'être contraint de manier les formes juridiques locales afin de contourner ce manque de reconnaissance. Ainsi, en France, la représentation du gouvernement kurde conserve un statut associatif, même si la France entretient bien avec cette association des relations d'ordre politique, sur la base du droit constitutionnel du gouvernement régional kurde à disposer de bureaux à l'étranger. En effet, la France ne peut pas accorder de statut diplomatique à cette représentation sans disposer de la part du ministre des Affaires étrangères irakien d'une « lettre de protocole »⁹⁷¹ reconnaissant l'appartenance de la représentation kurde à la délégation diplomatique irakienne en France. Or, une telle lettre ne peut être publiée en l'absence d'une loi sur l'organisation des représentations des régions et gouvernorats à l'étranger⁹⁷².

Aujourd'hui, le gouvernement de la région du Kurdistan dispose officiellement de représentations dans treize pays du monde : les États-Unis d'Amérique, la Belgique, le Royaume-Uni, l'Iran, l'Italie, l'Allemagne, l'Australie, la Suisse, l'Espagne, l'Autriche, la France, la Suède et plus récemment la Pologne⁹⁷³. Ces représentations gèrent les affaires consulaires des ressortissants kurdes comme s'il s'agissait du consulat d'un pays souverain.

Inversement, le Kurdistan d'Irak accueille des consulats, représentations diplomatiques ou bureaux commerciaux de 24 pays⁹⁷⁴. Ainsi notamment, la France, la Russie, le Danemark, et l'Iran y disposent de consulats généraux ; l'Allemagne, les Pays-Bas et l'Italie de consulats honoraires ; les États-Unis, la Grande-Bretagne, et la Corée du Sud y ont des antennes régionales de leur ambassade en Irak ; la République tchèque et l'Autriche y ont installé des bureaux commerciaux.

Nous constatons que malgré le cadre assez restreint qu'offre la Constitution pour le développement de la politique étrangère du Kurdistan d'Irak, ce dernier a réussi à mettre en place *de facto* des relations extérieures fortes, contribuant à

⁹⁷⁰ Le Premier ministre Barham Salih fut reçu à Londres par le ministre britannique chargé du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, le 16 juin 2010. Information disponible sur le site Internet officiel du KRG : <http://krg.org/a/d.aspx?s=010000&l=14&a=35613>. Consulté le 3 avril 2013.

⁹⁷¹ Terme employé par Khaman Zrar, représentante du KRG en France, lors de l'entretien dont sont issues ces informations, le 12 avril 2013 à Paris.

⁹⁷² Entretien avec Khaman Zrar, représentante du KRG en France, le 12 avril 2013 à Paris.

⁹⁷³ Information disponible sur le site Internet officiel du KRG, *op. cit.*

⁹⁷⁴ Chiffre avancé par le vice-représentant du KRG à Paris dans sa thèse de doctorat soutenue le 11 avril 2012. DOLAMARI, Ali, *op. cit.*, Annexe, p. 414.

légitimer son image auprès de la communauté internationale et à garantir la pérennité des institutions kurdes. Ces relations rompent avec les décennies de silence et d'abandon des grandes puissances face à l'oppression et aux atrocités dont les Kurdes ont fait l'objet⁹⁷⁵.

Cependant, pour que cette politique étrangère puisse se développer, sans avoir à contourner les dispositions constitutionnelles en jouant sur les marges d'interprétation et en revêtant des formes juridiques différentes selon les pays, il sera nécessaire que soit adoptée une loi sur les relations extérieures des régions et gouvernorats complétant ces dispositions. Si, votée d'emblée, une telle loi aurait pu permettre au gouvernement central de mieux contrôler la politique extérieure du Kurdistan, il sera sans doute difficile aujourd'hui que cette loi revienne en arrière et retire au Kurdistan les prérogatives qu'il s'est de fait déjà attribuées. Elle devrait en revanche permettre aux relations en place de disposer d'un cadre juridique adapté afin de servir, à terme, les ambitions kurdes d'un véritable État souverain.

Le Kurdistan d'Irak a su donner une réalité politique à des décennies de luttes et d'espoirs du peuple kurde. L'État autonome constitué *de facto* à la faveur des mouvements politiques et militaires de la guerre du Golfe de 1991 a rapidement relevé ses premiers défis en formant, sans aucune structure préexistante ni expérience de gouvernance, et dans un contexte de précarité et de bouleversements extrêmes, un appareil étatique complet et viable.

Malgré les difficultés auxquelles il s'est ensuite rapidement heurté avec une scission fratricide dès les premières années de son existence, et en dépit de l'absence de soutien de la communauté internationale, il a finalement su surmonter ses divisions internes et se réserver une place de choix au sein du nouvel Irak : non seulement il a su obtenir une reconnaissance officielle et un statut juridique clair dans la Constitution irakienne, mais il a en outre su se tailler de vastes prérogatives dans le cadre de la répartition fédérale des pouvoirs.

Si le Kurdistan n'a, à ce jour, pas encore de Constitution régionale en vigueur, il a toutefois mis en place une législation et une infrastructure institutionnelle pleinement opérationnelles permettant d'accompagner cette métamorphose. Dans les

⁹⁷⁵ BARZANI, S., *Le Kurdistan d'Irak 1918-2008, op. cit.*, p. 183.

structures en place comme dans le projet de Constitution, la direction est claire : il s'agit d'asseoir le fonctionnement et la légitimité d'une entité étatique empruntant de larges principes aux démocraties occidentales et qui, si elle n'a pas le statut d'un État souverain, en a toutefois de nombreuses caractéristiques : une nation avec sa propre langue, un gouvernement, une armée, et des relations diplomatiques directes avec la communauté internationale.

Cependant, il reste encore des questions non réglées et des luttes à mener. La gestion des ressources pétrolières – économiquement et politiquement stratégiques, le tracé des frontières de la région et la réintégration de ses territoires amputés, les relations du Kurdistan avec ses voisins et le reste du monde, le statut des Peshmergas, qui ont accompagné le peuple dans tant de ses combats : en chacune de ces questions encore non résolues réside un enjeu essentiel de l'avenir du Kurdistan. Cette région est encore en construction dans le contexte d'un système fédéral lui-même encore inabouti, et les métamorphoses politiques qui ont redessiné le pays n'ont pas éliminé les conflits d'intérêts et les luttes de pouvoir. Il faudra que le Kurdistan réussisse à s'imposer là où le gouvernement central n'a pas défini de façon claire et précise sa propre législation, afin de transformer en sa faveur ces manquements et d'assurer à la région un avenir stable et fidèle aux souhaits du peuple kurde.

Conclusion

L'analyse du contexte et du déroulement de la transition de l'Irak vers un nouveau régime démocratique et fédéral, l'étude des institutions de l'État central et de celles de la région kurde, et l'examen de l'évolution politique du pays au cours des huit années qui ont suivi la mise en place du nouveau régime, nous permettent de constater que, si l'Irak a réussi à établir les fondamentaux d'une démocratie constitutionnelle fédérale, cela ne suffit pas pour affirmer aujourd'hui que le nouveau régime offre une solution politique réussie à l'Irak et au Kurdistan d'Irak. En effet, nous pouvons constater la permanence d'un certain nombre d'éléments qui compromettent le fonctionnement politique immédiat du pays, et à terme sa stabilité.

Le fédéralisme irakien est tout d'abord fragilisé par le déséquilibre fondamental qui le caractérise aujourd'hui, dans la mesure où il ne s'applique qu'à une seule entité fédérée – le Kurdistan. L'idée initiale du modèle fédéral était de permettre aux différentes composantes de la société irakienne, notamment chiite, sunnite, kurde, d'être chacune intégrées à l'intérieur de l'État irakien tout en bénéficiant de l'autonomie de régions fédérées. Aujourd'hui, c'est à une seule de ces trois composantes – qui existait déjà en tant qu'entité à part entière avant le changement de régime – que s'applique le fédéralisme.

Nous avons vu que la Constitution irakienne de 2005 a bien intégré un mécanisme de création de nouvelles régions. Cependant, elle ne s'est pas assurée de son application, remettant ainsi ce qui était l'une des idées essentielles du nouveau régime à la seule volonté politique des acteurs des communautés. Aujourd'hui, rien n'indique qu'il existe de la part des sunnites ou des chiites une volonté réelle de se constituer en régions. À la lumière de leurs approches respectives du fédéralisme, tout porte à prévoir que cette situation ne changera pas.

Dans cette configuration mono-régionale, la plus grande partie du territoire et de la population n'est pas directement concernée par le fédéralisme. Dans cette mesure, il est d'autant plus important que la répartition des pouvoirs au niveau du

gouvernement fédéral respecte un équilibre qui satisfasse chacune des communautés concernées. À défaut d'un tel équilibre des pouvoirs, ce système produit le contraire de ce qu'il était chargé d'accomplir. Or, si nous observons le fonctionnement des institutions de l'État, deux constatations nous permettent aujourd'hui d'affirmer que cet équilibre n'est pas respecté.

La première concerne l'absence de deuxième chambre au sein du Parlement. La Constitution prévoit bien un système législatif bicaméral, mais la Loi portant sur la création de la Chambre de la fédération n'ayant toujours pas été votée, le système est, de fait, monocaméral. Ceci constitue en soi une atteinte au principe de division des pouvoirs qui permettrait à l'opposition de conquérir la majorité à la chambre haute afin de limiter les pouvoirs de la chambre basse. En outre, ceci réduit la possibilité pour le Kurdistan de contrer les décisions faites au niveau fédéral par la majorité arabe.

La seconde constatation concerne l'équilibre des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif. Au niveau de l'exécutif, l'analyse des compétences des différentes institutions de l'État nous a permis de constater que c'est le Premier ministre qui détient les pouvoirs les plus importants, y compris des compétences stratégiques telles que la nomination des généraux de l'armée.

Dans la pratique, le rôle de contrepouvoir que la Constitution donne à la Chambre des représentants est neutralisé par les alliances politiques. En effet, même si l'article 61 autorise un député, avec l'accord de 25 membres, à adresser une demande d'interrogation du Premier ministre, la majorité absolue est nécessaire, en vertu de l'article 59, pour que la Chambre des représentants se réunisse. Or, le Premier ministre utilise le soutien de la Coalition et les manœuvres politiques pour empêcher le quorum d'être atteint. Pour des raisons politiques, il est donc bien peu probable que le Parlement puisse faire usage de cet instrument de la démocratie.

Sans contrepouvoir, nous avons donc affaire à ce qu'Alexis de Tocqueville appelait la « tyrannie de la majorité ». En effet, compte tenu de la nature de la société irakienne, marquée par les divisions ethnico-religieuses, et de celle de l'appareil politique irakien, lui-même construit autour des mêmes divisions, les électeurs votent en fonction de leur appartenance ethnique et non en fonction d'une tendance politique. Tous les postes qui dépendent directement ou indirectement du vote du peuple sont

donc, dans la société irakienne telle qu'elle est structurée, appelés à revenir aux chiites.

L'évolution du régime dans les premières années ayant suivi sa mise en place a, certes, révélé l'intention de concevoir un mode de gouvernance consensuel avec un représentant de chacun des trois principaux segments ethnico-religieux de la société – sunnites, chiites, Kurdes – à la tête de chacun des principaux postes de l'État : président de la République, Premier ministre, président de la Chambre des représentants. Mais une telle configuration ne permettrait un équilibre des pouvoirs et une entente politique que si les compétences attribuées à ces trois postes étaient elles-mêmes équilibrées, ce qui n'est pas le cas.

Ce que nous observons effectivement aujourd'hui est une concentration du pouvoir de plus en plus importante du côté des chiites : manipulant le cadre constitutionnel, le Premier ministre Nouri Al-Maliki s'approprie de plus en plus de compétences et de zones d'influence. Il semble que non seulement les mécanismes prévus par la Constitution ne suffisent pas à empêcher cette mainmise, mais qu'ils aient contenu les brèches lui permettant de se développer.

Ainsi, Nouri Al-Maliki détient à titre intérimaire quatre postes stratégiques en plus de son poste de Premier ministre et Commandant en chef des forces armées irakiennes : le ministère de la Défense, le ministère de l'Intérieur, la présidence du Conseil de Sécurité nationale et la direction du Service des Renseignements⁹⁷⁶. En outre, il fait abondamment usage d'une procédure consistant à nommer à titre intérimaire les hauts dirigeants de l'armée et les hauts fonctionnaires de l'État, ce qui lui évite d'avoir à soumettre ces nominations à la Chambre des représentants pour approbation, tel que prévu par la Constitution. Depuis le début du régime, il a ainsi quasi-systématiquement nommé à titre intérimaire les généraux de l'armée.

Contrôlant de cette façon tous les postes-clés liés à la sécurité intérieure et extérieure du pays, il a ordonné abusivement les interpellations de nombreux responsables politiques⁹⁷⁷ et citoyens⁹⁷⁸ sunnites, au titre des procédures anti-

⁹⁷⁶ Déclaration de Massoud Barzani, président de la région du Kurdistan d'Irak, dans un entretien avec le journal Al-Mada. Disponible sur le site Internet officiel de la présidence du Kurdistan, <http://www.krp.org/arabic/articledisplay.aspx?id=vOTISjyWzqw=>. Consulté le 12 avril 2012.

⁹⁷⁷ Le vice-président d'Irak Tareq Al-Hachemi, et le ministre du Budget Rafe Al-Yssawi ont tous deux fait l'objet d'une interpellation, respectivement en 2012 et 2013. Tareq Al-Hachemi est actuellement réfugié en Turquie.

terroristes définies à l'article 4 de la Loi n° 13 de 2005⁹⁷⁹. Le Premier ministre a par ailleurs demandé à ce que la Banque centrale soit placée sous son autorité, alors que la Constitution elle-même garantit son indépendance⁹⁸⁰. Le directeur de la banque, qui s'y est opposé, s'est peu après retrouvé mis en examen pour corruption et démis de ses fonctions. Nous retrouvons là de nombreux traits caractéristiques d'un régime autoritaire, qui a peu à voir avec le régime démocratique fédéral inscrit dans la Constitution. Ainsi, l'action de « diffusion de la démocratie » ayant, en partie, initialement motivé l'intervention américaine en Irak, aura paradoxalement remis le pouvoir aux mains des chiites, proches de l'Iran par ailleurs membre de l'« Axe du mal » contre les États-Unis.

L'État irakien ne dispose pas, aujourd'hui, d'un organe apte à limiter cette dérive autoritaire. Il existe, certes, une Cour constitutionnelle, mais une telle institution de l'État a le pouvoir que sa légitimité lui confère. Or, celle de la Cour suprême fédérale irakienne est très limitée: il s'agit aux yeux de l'appareil politique irakien d'une institution importée par les Américains, et qui ne correspond pas à la culture politique du pays. Dans la pratique, comme nous l'avons vu dans le paragraphe 2-1-3-3 de la première partie, les acteurs ont généralement tendance à régler l'affaire entre eux sans faire appel à cette Cour. Les textes juridiques et même constitutionnel tiennent pour peu et le marchandage est roi.

En tout état de cause, en dehors même de ses pouvoirs et de sa légitimité, la condition, absolument essentielle, de l'indépendance de la Cour suprême n'est pas remplie. En effet, la Loi devant définir son fonctionnement et les modalités de nomination de ses membres, prévue par la Constitution, n'a pas encore vu le jour.⁹⁸¹ La Loi encore en vigueur, antérieure à l'adoption de la Constitution, fait référence à des institutions et à des textes n'existant plus, et n'est donc plus à même de garantir

⁹⁷⁸ Un nombre important de femmes sunnites femmes a fait l'objet d'arrestations arbitraires sous prétexte de de lutte anti-terroriste, sans pouvoir bénéficier d'un jugement rapide. La justice semble être complice de ces arrestations dans la mesure où selon la Constitution, il interdit d'arrêter un individu sans décision judiciaire (Art. 37) et la garde à vue dure 24 heures renouvelables une seule fois (Art. 19).

⁹⁷⁹ En vertu de l'article 4 de la Loi n° 13 de 2005 doit être condamné à perpétuité tout individu ayant délibérément dissimulé un quelconque acte ou individu à caractère terroriste, et doit être condamné à la peine de mort tout individu ayant commis ou participé à des actes terroristes définis à l'article 2 et les crimes contre la sécurité de l'État définis à l'article 3 de la même Loi. L'instigateur, le planificateur et le financeur sont condamnés à la même peine que l'acteur principal. Les manifestations se multiplient à l'encontre de cet article 4.

⁹⁸⁰ Art. 103 de la Constitution irakienne de 2005

⁹⁸¹ Art. 92-2 de la Constitution irakienne de 2005

une quelconque indépendance. En outre, le fonctionnement de la Cour sans cadre législatif valide laisse place à l'influence de l'appartenance ethnique des membres de la Cour, qui risque d'interférer avec leurs décisions.

Par ailleurs, plusieurs gouvernorats à majorité sunnite sont mal desservis en termes de services publics et ne perçoivent que de façon sporadique la part du revenu fédéral qui leur est due. Avec leur statut constitutionnel ambigu et incertain qui tantôt les place sous l'autorité directe du gouvernement fédéral, tantôt, comme nous l'avons vu en particulier dans la section concernant le partage des pouvoirs, les assimile aux régions, les gouvernorats ne sont pas protégés contre toutes les dérives, et nous observons un traitement différencié des gouvernorats sunnites et des gouvernorats chiites.

Face à cette évolution générale, le sentiment d'oppression grandit chez les sunnites. Depuis février 2013, les manifestations des sunnites, parfois accompagnées de débordements violents, se multiplient contre le Premier ministre et, à l'heure de la rédaction de cette thèse, l'Irak semble s'orienter vers une guerre civile.

Concernant le Kurdistan, l'impact subi est moindre en raison de son statut de région fédérée qui, comme nous l'avons vu lors de l'étude de la répartition des pouvoirs, lui accorde de larges compétences à l'intérieur de son territoire – que ce soit directement, ou par défaut, au titre de l'article 115 de la Constitution. Cependant, il demeure entre le gouvernement kurde et le gouvernement central des conflits sur des questions cruciales dont le règlement sera essentiel à la survie du régime.

La question du pétrole, en particulier, ainsi que la question des frontières de la région qui lui est intimement liée, représentent aujourd'hui un enjeu économique et politique autant qu'un enjeu fortement symbolique pour les Kurdes et, à ce double titre, menace la stabilité du régime fédéral. Rien ne laisse aujourd'hui augurer un règlement de ce problème. Le mécanisme contenu dans la Constitution est entièrement soumis à la volonté des acteurs du gouvernement central, et un recours à un arbitrage international semble à l'heure actuelle être la seule voie possible. Cependant, l'histoire nous a enseigné que l'intervention des puissances internationales dans la question du pétrole irakien n'a jamais été dictée par l'intérêt des Irakiens eux-mêmes.

Les conflits pétroliers et frontaliers s'ajoutent à ceux concernant les Peshmergas et concernant la marge de manœuvre du Gouvernement Régional du

Kurdistan en matière de relations internationales. La motivation des Kurdes à rester attaché à l'Irak dans le cadre d'un système fédéral apparaît fragile au regard de l'insatisfaction liée à tous ces problèmes, et tant qu'un terrain d'entente n'aura pas été trouvé, le risque d'éclatement est réel du côté kurde autant qu'il l'est, pour les raisons analysées plus haut, du côté des sunnites.

Le rapprochement récent entre Bagdad et Erbil, qui a rouvert le dialogue, interrompu depuis deux ans, entre les deux parties, et donné naissance à un accord de règlement des conflits en date du 29 avril 2013, nous semble moins dicté par une réelle volonté de coopérer, que par la nécessité pour le gouvernement central de s'assurer du soutien immédiat des Kurdes dans un contexte de fortes tensions avec les sunnites. Cela ne nous laisse pas présager une bonne application de cet accord.

Si le régime irakien venait à éclater, le rapport de forces et d'influences actuel nous conduit à penser que les territoires chiites de l'Irak seraient alors annexés par l'Iran, et les territoires sunnites par l'Arabie Saoudite ou la Jordanie.

Le Kurdistan, lui, bénéficie déjà d'une grande partie des prérequis d'un État souverain: des structures institutionnelles complètes, un système économique viable, une armée, des relations diplomatiques et commerciales avec la communauté internationale. Malgré les problèmes encore non réglés, la région kurde a su se servir de son expérience d'auto-gouvernance et se saisir des opportunités que lui offrait déjà le régime existant pour devenir à ce jour la région la plus développée et la plus sûre de l'ensemble de l'Irak. Si le Kurdistan devait devenir indépendant à ce stade cependant, il ne pourrait plus compter sur la force de négociation que lui confère son statut fédéré pour le règlement des disputes frontalières, et la zone serait alors exposée à la probabilité d'un nouveau conflit armé.

Au-delà du constat qui s'impose de l'échec du nouveau régime à régler les nombreux clivages entre les Kurdes, les sunnites et les chiites, un examen plus poussé nous a donc permis d'analyser que le problème n'est pas nécessairement lié à la nature du régime, mais à un cadre constitutionnel inappliqué, ou défectueux en raison des ambiguïtés de formulation et du renvoi à des lois de questions importantes. Il en résulte un fédéralisme bancal, un parlementarisme inabouti, et un détournement de la démocratie à des fins autoritaires, ainsi qu'une stagnation du règlement des conflits entre le gouvernement central et le Kurdistan, notamment concernant l'article 140.

Sans remettre en question le choix démocratique et fédéral, nous pouvons donc affirmer que ce régime n'est, pour le moins, pas suffisant pour maintenir l'unité et la stabilité de l'Irak d'aujourd'hui et assurer son progrès économique, social et culturel au 21^{ème} siècle.

La démocratie consensuelle mérite d'être examinée en tant que solution possible à cette impasse avec, non pas une alternative au modèle fédéral déjà en place, mais un cadre plus large dans lequel il pourrait s'inscrire.

Développé par le politologue néerlandais Arend Lijphart⁹⁸², le concept de démocratie consensuelle, ou « consociationaliste », est forme de démocratie destinée à offrir une solution politique stable à des sociétés marquées par de profonds clivages ethniques, religieux, linguistiques ou culturels. L'idée sur laquelle repose ce concept est qu'« *il n'y a pas d'incompatibilité entre démocratie et sociétés plures, mais plutôt entre sociétés plures et démocratie majoritaire* »⁹⁸³ et que « *les divisions au niveau de la société et de la culture peuvent être tempérées par certains types d'institutions politiques et de comportement politique.* »⁹⁸⁴.

Le régime démocratique consensuel comporte un certain nombre d'institutions et de mécanismes qui permettent la participation des minorités aux processus de prise de décision et empêchent l'exercice du pouvoir par la seule majorité. Dans la réalité, les régimes rassemblent rarement l'intégralité de ces caractéristiques, mais se situent davantage du côté d'une démocratie de type consensuel ou de type majoritaire à l'intérieur de ce spectre, selon le nombre et l'importance des conditions qu'ils remplissent.

Le modèle de démocratie consensuelle s'applique déjà, en principe avec succès, à la Suisse, à la Belgique, aux Pays-Bas, à la Colombie, à la Malaisie, à l'Inde et, dans la région du Moyen-Orient, au Liban. En tant que pays abritant une société multi-ethnique, multilinguistique et multiconfessionnelle, avec des clivages segmentaires

⁹⁸² LIJPHART, A. *The Politics of Accommodation*, Berkeley, University of California Press, 1968. Voir également LIJPHART, A., *Patterns of Democracy : Forms and Performance in Thirty Six Countries*, New Haven : Yale University Press, 1999.

⁹⁸³ LIJPHART, A., *Democracy and Plural Societies. A Comparative Exploration*, New Haven, London, Yale University Press, 1977, p.1.

⁹⁸⁴ CARAMANI, Danièle, *Comparative Politics*, 2nd edition, Oxford University Press, Oxford, Royaume-Uni, 2011, p. 95.

entrecroisés et des communautés géographiquement concentrées, l'Irak contient *a priori* plusieurs des facteurs favorables à la mise en œuvre réussie d'un tel régime⁹⁸⁵.

Nous allons évaluer la possibilité que la démocratie consensuelle constitue une solution effective pour l'Irak, en rapportant au contexte irakien les différentes caractéristiques de ce modèle, qui nous offrent une grille de lecture des points étudiés au long de la thèse et un cadre pour poser nos recommandations.

1. L'une des principales caractéristiques conditionnant une démocratie consensuelle est l'existence d'une coalition gouvernementale, assortie d'un type de comportement politique où les élites acceptent de coopérer et de partager le pouvoir. Nous voyons avec l'Irak que, même si elle n'est pas inscrite dans la Constitution, les arrangements politiques ont placé une coalition à la tête de l'État. Cependant, elle n'est pas assortie d'un mode de gouvernance consensuel et le pouvoir reste concentré aux mains de la majorité chiite. C'est pour éviter cet écueil que les autres conditions sont nécessaires au modèle consensuel. Elles apportent des outils institutionnels permettant de mieux cadrer le comportement politique.
2. Une autre des principales caractéristiques du modèle consensuel est l'autonomie segmentaire, devant permettre aux différentes composantes de la société d'avoir autorité sur leurs propres affaires, en particulier dans les domaines fortement liés à leur identité ethnique ou culturelle. À travers le système fédéral, cette autonomie est aujourd'hui – en dehors des points encore en conflit – appliquée au segment kurde, mais pour que l'Irak remplisse de façon satisfaisante cette condition, il faudrait nécessairement que les gouvernorats chiites et sunnites se constituent également en régions fédérées – ce qu'ils ont jusqu'à présent refusé de faire.
3. Une troisième caractéristique est la représentation proportionnelle, devant permettre à chacun des segments de la société de participer aux décisions de l'État. Les élections de la Chambre des représentants irakienne se font bien sur scrutin proportionnel ; cependant, compte tenu de la forte majorité démographique des chiites en Irak, il serait nécessaire de modifier la

⁹⁸⁵ Selon Arend Lijphart, il existe neuf facteurs favorables à la mise en place d'une démocratie consensuelle. Ceux que nous mentionnons ici sont trois d'entre eux, cités par VANDEGISTE, Stef, "Théorie consociative et partage du pouvoir au Burundi", in *L'Afrique des Grands Lacs, Annuaire*, Paris, L'Harmattan, 2005-2006.

proportionnalité brute. Selon la Loi n° 16 de 2005⁹⁸⁶, des quotas sont établis pour les plus petites minorités, mais il conviendrait d'équilibrer également la représentation des sunnites et des Kurdes. Pour cela, il faudrait cependant que les chiites acceptent de renoncer à leur majorité absolue et de partager le pouvoir.

4. Le droit de *veto* est un mécanisme important pour empêcher la majorité de contrôler l'ensemble des décisions ; il n'est aujourd'hui pas attribué aux minorités irakiennes, y compris sunnite et kurde. Il conviendrait de le mettre en place de façon sélective sur les questions impliquant les intérêts vitaux des minorités.
5. L'équilibre des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif est un autre des critères de la démocratie consensuelle. Comme nous l'avons analysé plus haut dans cette conclusion, l'Irak ne remplit pas cette condition. Il faudrait, pour changer cet équilibre, non seulement amender la Constitution, mais également s'assurer de meilleurs garde-fous afin d'éviter que des dispositions constitutionnelles ne puissent être abusivement détournées.
6. Le multipartisme politique est un autre moyen d'éviter un mode de gouvernance adversatif. Nous constatons en Irak l'existence plus de vingt-cinq partis ou alliances de partis chiites, sunnites, kurdes ou attachés aux autres minorités. La condition du multipartisme est donc remplie – mais peut-être, justement, existe-t-il un trop grand nombre de partis politiques ?
7. La condition du bicaméralisme existe bien en Irak au plan constitutionnel, mais n'est pas appliquée à ce jour. Tant que la Chambre de la fédération n'est pas créée, le système fédéral ne permet pas aux segments fédérés de participer aux décisions de l'État central. Il conviendrait d'inscrire la création de cette chambre dans la Constitution, et non, comme c'est le cas aujourd'hui, d'en confier la création à une Loi.
8. L'existence d'une Cour constitutionnelle indépendante est un important outil de contrôle du consensus politique. Si une telle juridiction existe bien en Irak,

⁹⁸⁶ En vertu de l'article 15 de la Loi n° 16 de 2005, les chrétiens bénéficient de cinq sièges, et les Yézidis, les Sabéens et les Chabaks d'un siège chacun.

nous avons vu qu'en l'état actuel des choses, elle ne joue pas encore pleinement son rôle. Il faudrait adopter des processus de prise de décision consensuels au sein même de la Cour constitutionnelle afin de limiter l'incidence de l'appartenance ethnique et de donner une réalité à la notion d'indépendance du pouvoir judiciaire, essentielle à un régime fédéral et proclamée dans la Constitution.

9. Autre caractéristique, l'indépendance de la Banque centrale est inscrite dans la Constitution irakienne et effectivement appliquée à ce jour, mais les pressions exercées par le Premier ministre en menacent la pérennité⁹⁸⁷.
10. Enfin, afin de pérenniser l'ensemble de ces mécanismes et d'établir un cadre consensuel solide, il est préférable que la Constitution soit de type rigide. C'est le cas de la Constitution fédérale irakienne dans la mesure où les conditions de modification⁹⁸⁸ stipulées à l'article 126 sont telles que, dans la réalité, elles impliquent un accord commun des chiïtes, des sunnites et des Kurdes, y compris pour une modification ordinaire⁹⁸⁹.

Nous voyons qu'en dehors du multipartisme, de l'indépendance de la Banque centrale, et de la rigidité de la Constitution, l'Irak ne remplit pas, ou que partiellement, les critères d'une démocratie consensuelle. Nous remarquons toutefois qu'un plus grand nombre de ces conditions serait rempli si la Constitution était strictement appliquée. Nous constatons donc que ce sont les ambiguïtés et imprécisions de la Constitution, que nous avons constatées au long de cette thèse, et la tendance que, rédigée à la hâte, elle a eu de reporter à des lois ultérieures des dispositions pourtant parfois essentielles, qui ont permis aux acteurs politiques de détourner ce qui semble avoir été la volonté initiale de mettre en place un cadre consensuel, et de faire de l'Irak, dans sa réalité actuelle, une démocratie penchant plus largement vers le type majoritaire, avec une tendance autoritaire.

⁹⁸⁷ Dans la liste élaborée par Arend Lijphart dans son ouvrage *Patterns of Democracy : Government Forms and Performance in Thirty-Six countries* figurait également le critère du corporatisme des groupes d'intérêt, mais dans la mesure où cette notion ne s'applique pas avec pertinence au contexte irakien, nous ne l'avons pas examinée.

⁹⁸⁸ En vertu de l'article 126, la demande de modification peut être présentée soit conjointement par le président de la République et le Premier ministre, soit par 1/5^{ème} des membres de la Chambre des représentants. Une fois la demande effectuée, il faut l'accord des deux-tiers des membres de la Chambre des représentants, puis l'approbation du peuple par référendum et enfin, la ratification du président de la République.

⁹⁸⁹ Art. 126 de la Constitution irakienne de 2005

Nous proposons donc, sans remettre en question le choix démocratique et fédéral, d'amender la Constitution afin d'y compléter les conditions du consensus, et, à la lumière de l'expérience de ces huit dernières années, d'en éliminer les ambiguïtés et les imprécisions pour garantir au mieux son application. Nous recommandons en outre de clarifier les dispositions concernant la répartition des pouvoirs entre le gouvernement central et les entités fédérées qui contribuent à entretenir les conflits que nous avons identifiés.

En permettant un mode de coopération équilibré entre les différentes communautés ethniques et religieuses de l'Irak, et en offrant ainsi des mécanismes de règlement des conflits, un tel système, s'il pouvait être mis en place, permettrait au Kurdistan, comme aux autres communautés de l'Irak, de trouver dans le système fédéral irakien un compromis satisfaisant.

Cependant, si ces amendements nous paraissent nécessaires, seront-ils suffisants ? En effet, au-delà du cadre constitutionnel, la réussite d'une démocratie consensuelle dépendrait ultimement de la volonté des acteurs politiques de l'Irak, à laquelle aucune intervention extérieure ne peut rien. C'est sans doute là que réside l'un des noyaux du problème. À notre avis, quatre pierres d'achoppement empêcheraient cette volonté politique, et entraveraient le fonctionnement d'un tel système :

- Les tensions et les conflits qui divisent les chiïtes, les sunnites et les Kurdes ;
- Le manque d'une tradition de coopération politique entre ces communautés ;
- L'absence d'un sentiment d'appartenance nationale qui transcende l'appartenance ethnique ;
- Les interférences des influences extérieures telles que celles du régime iranien.

En outre, également au cœur du problème, on retrouve les traditions religieuses qui ont toujours façonné l'évolution politique du monde arabo-musulman depuis le 7^{ème} siècle. Si une interprétation large de l'islam permettrait en principe de le rendre compatible avec la démocratie, il faudrait que les acteurs politiques se libèrent des attachements étroits qui caractérisent encore la société irakienne, car l'affrontement dogme contre dogme laisse peu de place à la négociation.

Enfin, les richesses pétrolières de l'Irak et du Kurdistan continuent de concentrer sur elles les convoitises de nombreuses parties intérieures et extérieures au

pays. Ces richesses auraient dû être un atout majeur – nous voyons qu’elles sont davantage une malédiction pour l’Irak dans son entier, et pour le Kurdistan en particulier, dont nous avons toutes les raisons de penser que, n’eussent été les gisements pétrolifères de l’ancien Vilayet de Mossoul, il serait aujourd’hui un État souverain. Nous pensons donc que, qu’il s’agisse du régime mis en place en 2005 ou d’un développement complémentaire de ce régime sur le modèle d’une démocratie consensuelle, tout régime reposant sur la coopération des différentes communautés de l’Irak est menacé par les enjeux pétroliers qui, du Traité de Lausanne en 1923 à l’intervention de la coalition américaine en 2003, avec une certaine propension de l’histoire à se répéter, ont conditionné la création de l’Irak et, avec lui, les problèmes qui se perpétuent encore aujourd’hui.

Bibliographie

I- Ouvrages en français :

- BABAKHAN Ali, *Les Kurdes d'Irak*, imprimé au Liban, 4ème trimestre, 1994.
- BAMARNI Ahmad, *Au printemps kurde*, Paris, Ramsay, 1999.
- BARZANI Saywan, *Le Kurdistan d'Irak 1918-2008*, Paris, L'Harmattan, 2009.
- BEAUD Olivier, *Théorie de la Fédération*, Paris, Presses Universitaires de France, 2ème éd., 2009.
- BOZARSLAN Hamit, *La question Kurde, États et minorités au Moyen-Orient*, Paris, Presses de Sciences-Po, 1997.
- CHAGNOLLAUD Jean-Paul, SOUIAH Sid-Ahmed, *Les frontières au Moyen-Orient*, Paris, L'Harmattan, 2004.
- CHALIAND Gérard, *Les Kurdes et le Kurdistan*, Paris, Librairie François Maspero, 1978.
- CHALIAND Gérard, *Le Malheur Kurde*, Paris, Seuil, 1992.
- CHAUTARD Sophie, *Comprendre les conflits du Moyen-Orient*, Studyrama perspectives, 2006.
- CHRISTOPHE Girod, *Tempête sur le désert. Le CICR et la guerre du Golfe 1990-91*, Bruxelles, Bruylant, 1995.
- CIGERLI Sabri, *Les réfugiés kurdes d'Irak en Turquie*, Paris, L'Harmattan, 1998.
- CIGERLI Sabri, *Les Kurdes et leur histoire*, Paris, L'Harmattan, 1999.
- CIGERLI Sabri, Le SAOUT Didier, Öcalan et le PKK. *Les mutations de la question kurde en Turquie et au Moyen-Orient*, Paris, Maisonneuve et Larose, 2005.
- DAOYDY Marwa, *Le partage des eaux entre la Syrie, l'Irak et la Turquie. Négociation, sécurité et asymétrie des pouvoirs*, Paris, CNRS, 2005.

- DORIN Bernard, *Les Kurdes, destin héroïque, destin tragique*, Paris, Lignes de Repères, 2005.
- EAGLETON, William, *La République kurde de 1946*, Paris, Complexe, 1991.
- FILLION Alain, *La chute de Bagdad, chronique d'une guerre controversée*, Paris, L'Harmattan, 2003.
- FORMERY Simon-Louis, *La Constitution commentée article par article*, Paris, Hachette, 14ème éd., 2012.
- FLEURY Jean, *Les guerres du Golfe. Espoir ou chaos*, Paris, Picollec, 2009.
- GICAQUEL Jean, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 18ème éd., 2002.
- HAMON Francis, TROPER Michel, *Droit constitutionnel*, Paris, L.G.D.J, 30ème éd., 2007.
- KUTSCHERA Chris, *Le mouvement national kurde*, Paris, Flammarion, 1979.
- KUTSCHERA Chris, *Le défi kurde ou le rêve fou de l'indépendance*, Paris, Fayard, 1997.
- KUTSCHERA Chris, *Le Kurdistan*, Lausanne, Favre, 1998.
- LAUVAUX Philippe, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, Presses Universitaires de France, 1ère éd., 1990.
- LEJEUNE Yves, *Le droit fédéral belge des relations internationales*, Paris, A. Pedone, 1994.
- LUIZARD Pierre-Jean, *La question irakienne*, Paris, Fayard, 2002.
- LUIZARD Pierre-Jean, *Comment est né l'Irak moderne*, Paris, CNRS, 2009.
- MEYER Michelle, *Questions sur le Moyen-Orient. Le Kurdistan*, Strasbourg, Prospective 21, 1992.
- MITTERRAND Danielle, *En toutes libertés*, Paris, Ramsay, 1996.
- VANLY Ismet, *Le Kurdistan irakien entité nationale : Étude de la Révolution de 1961*, Neuchâtel, La Baconnière, 1970.

II- Ouvrages en arabe :

- ABDUL-DJABAR Faleh, DAWOD Husham, (dir.), *Critique de la Constitution*, Ma'ahad Lil-Dirasat Al-Istratijia – Irak, Bagdad-Beyrouth, L'Euphrate, 2006.
- ABDUL-KARIM, Mohammad, *Bilan des années après la chute de Saddam*, Erbil, Aras, 2007.
- ABDUL-WAHAB, *Les régimes politiques*, Beyrouth, Al-Halabi, 2007.
- ABOUD Zouher, *L'affaire d'Al-Dujail et la fin de Saddam*, Erbil, Aras, 2007.
- AKRAYI Samir, *Le Kurdistan. Pourquoi le monde entier est-il muet?* Erbil, Al-Thaqafa, 2007.
- AL-ATIYA, Isam, *Le droit public international*, Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique, Université de Bagdad, Faculté de droit, 6^{ème} éd., 2001.
- AL-DARADJI Jafar, *Obstruction de la Constitution. Étude comparative*, Amman, Dar AL-Hamed, 2008.
- AL-DOSKI, Kamiran, *Le Kurdistan à l'époque ottomane, dans la première moitié du XIXe siècle*, Beyrouth, Al-Dar Al-Arabiyyeh Lil-Maossouat, 2006.
- AL-DOSKI Kamiran, *Le Kurdistan sous l'ère ottomane dans la première moitié du dix-neuvième siècle*, Beyrouth, Al-Dar Al-Arabiyyeh Lil-Maossouat, 1^{ère} éd., 2006.
- ALI Aryan, *La Constitution fédérale. Étude comparative*, Sulaymanieh, Markaz Kurdistan Lil-Dirasat Al-Istratijia, 2009.
- AL-MAFRAJI Ihsan, NAMA Ketran et Al-JADA Ra'ad, *La théorie générale dans le droit constitutionnel et le régime constitutionnel en Irak*, Le Caire, Al-Atek, 4^{ème} éd., 2010.
- AL-MAHMOUD Medhat, *La justice en Irak, une étude analytique de la législation judiciaire en Irak*, 3^{ème} éd., Bagdad, 2011.
- AL-MAHMOUD, Medhat, « L'indépendance de la Justice en Irak et le rôle de la Constitution permanente dans la protection de l'indépendance de la Justice », *in Études Constitutionnelles irakiennes concernant des sujets fondamentaux de*

la nouvelle Constitution irakienne, Publications International Human Rights Law Institute, DePaul University College of Law, New York , Albany, 1ère éd., 2005.

- AL-METWALY Mouhsen Mohammad, *Les Kurdes d'Irak depuis la Première guerre mondiale en 1914 jusqu'à la chute de la monarchie en Irak en 1958*, Beyrouth, Al-Dar AL-Arabiyyeh Lil-Maossouat, 2001.
- AL-NADJAR Cherzad, *Études en sciences politiques*, Erbil, Matba'it Wazaret Al-Thaqafa, 2004.
- AL-REFII Abdul-Amir, *L'Irak entre la chute de l'État abbasside et la chute de l'État ottoman*, Vol. 1, Beyrouth, L'Euphrate, 2002.
- AMIN Latif, *La relation entre le chef de l'État et le Premier ministre sous le régime parlementaire*, Sulaymanieh, Dar Sardam, 2009.
- AMIN Latif, *Les principe de séparation et d'unification des pouvoirs, et leur application dans les Constitutions irakiennes. Une étude analytique et comparative*, Sulaymanieh, Maktab Al-Fiker wal Tawiiya, 2007.
- AMIN Latif, *La fédération et les perspectives de sa réussite en Irak*, Sulaymanieh, Dar Sardam, 2006.
- ANDERSON George, *Introduction au fédéralisme*, traduit de l'anglais par Maha Ottawa, Forum des fédérations, Tekla, 2007.
- AREF Fouad, *Les mémoires de Fouad Aref*, Erbil, Aras, 2009.
- ASSARD Fred, *La question kurde après la loi de l'administration de l'État irakien*, Le Caire, Madbouli, 2006.
- AZIZ Lilav, *Les droits politiques des Kurdes dans les pays où s'étend le Kurdistan*, Sulaymanieh, Hamdi, 2007.
- BARZANI Massoud, *Barzani et le mouvement de libération kurde*, 3 Vol. 1961-1975, Erbil, Aras, 2002.
- BLINDENBANCHER Raoul, OSTIEN Abigail, *Dialogue mondial sur le fédéralisme. Dialogues sur la répartition des pouvoirs et des responsabilités dans les pays fédéraux*, traduit par BASTAMI Maha, Canada, Éd. Forum des

Unions fédérales et Ligue internationale des centres d'études fédérales, Vol. 2, 2007.

- CHABAN Abdul-Mouhsein, *L'Irak : la Constitution et l'État. De l'occupation à l'occupation*, Le Caire, Al-Mahroussa, 2004.
- CHARIF Aziz, *La question kurde en Irak*, Sulaymanieh, Al-Maktab Al-Markazi Lil Nacher Lil Lil Itihad Al-Watani Al-Kurdistani, 4^{ème} éd., 2004.
- CHAWANI Mouhammad, *La diversité ethnique et religieuse à Kirkouk*, Erbil, Mougryani, 2006.
- DIZAYEE Rojan, *L'éducation et l'enseignement dans certains États fédéraux*, Hawler, Chihab, 2009.
- DJEMBAZ Tareq, *De l'extermination des langues à la loi sur les langues officielles en Irak fédéral*, Duhok, Dar Sperez, 2008.
- DJEMBAZ Tareq, DIZAYEE Rojan, *Le Kurdistan d'Irak et le Sud du Soudan. De l'autonomie au fédéralisme*, Hawler, Chihab, 2008.
- DJEMBAZ Tareq, *La purification ethnique (changement de nationalité) pour les Kurdes et les Turkmènes à Kirkouk*, Assemblée Nationale du Kurdistan-Irak., 6^{ème} éd., 2008.
- DJEMBAZ Tareq, *Les victimes chrétiennes et Yézidis des opérations Al-Anfal de 1988*, Assemblée Nationale du Kurdistan-Irak, 2^{ème} éd., 2008.
- GHAFOR Abdallah, *Les compositions administratives au Sud du Kurdistan. 1921-2007*, Erbil, Mougryani, 2008.
- GOURAN Khesro, *Les Kurdes dans le département de Mossoul*, traduit en arabe par HAJANI Hazem, Arbil, Haji Hachem, 2006.
- HAMAWANDI Mohammad, *Le fédéralisme et la démocratie pour l'Irak. Une étude politique et juridique approfondie*, Erbil, Aras, 2002.
- HAMAWANDI Mohammad, *Le fédéralisme, l'autonomie, la décentralisation et la régionalisation. Étude comparative*, Erbil, Mukriyani, 2002.
- HASSIB Kheir-Addin, *L'Irak de l'occupation à la libération*, Beyrouth, Markaz Dirassat Al-Wahda Al-Arabiyeh, 2006.

- HAUAWI Nabil, *Les États fédéraux*, 3 Vol. Bagdad, Al-Maktaba Al-Qanouniya, 2009.
- HAYAWI Nabil, *La décentralisation et le fédéralisme*, Bagdad, Al-Maktaba Al-Qanouniya, 3^{ème} éd., 2007.
- HUSSEIN Luqman, *Le principe de la participation dans l'État fédéral*, Erbil, Matba'it Al-Haj Hachem, 1^{ère} éd., 2008.
- ISKANDAR Sa'ad, *Le Kurdistan d'Irak. Les racines historiques du projet de fédéralisme*, Bagdad-Erbil-Beyrouth, Ma'ahad Lil-Dirasat Al-Istratijia, 2007.
- KAZEM Salih, KHDEIR Ali, ABDUL-RAZAQ Chafiq, *Le régime constitutionnel en Irak*, Université de Bagdad, 1980-1981.
- MAKHMOURI Ghafour, *L'arabisation du Kurdistan*, Erbil, Aras, 2006.
- MAWLOUD Mohammad-Omar, *Le fédéralisme et la possibilité de l'appliquer comme un régime politique. L'exemple de l'Irak*, Beyrouth, Madjd, 2009.
- McDOWALL David, *L'histoire moderne des Kurdes*, traduit par Radj Al-Mouhamad, Beyrouth, Dar Al-Farabi, 2004.
- OLSON Robert, *La question kurde dans les relations turco-iraniennes*, traduit par Mohammad Ramadan, Erbil, Aras, 2001.
- PARTI DÉMOCRATIQUE DU KURDISTAN (PDK), *Études constitutionnelles dans la séparation des pouvoirs et le fédéralisme*, Erbil, Manchourat Al-Maktab Al-Markazi Lil Dirasat wal-Behouth. n° 25, 1^{ère} éd., 1996.
- PARTI DÉMOCRATIQUE DU KURDISTAN (PDK), *Kurdistan, aperçu historique, géographique et économique*, Erbil, Manchourat Al-Maktab Al-Markazi Lil Dirasat wal-Behouth, n° 33, 1^{ère} éd., 1998.
- QASIMLO Abulrahman, *Le Kurdistan et les Kurdes*, traduit de l'anglais par Thabet Manssour, Sulaymanieh, Bangazin, 2008.
- SOUDANI Firas, *L'Irak : un avenir avec une constitution ambiguë. Critique de la loi de l'administration de l'État irakien pour la période transitoire*, Le Caire, Madbouli, 2005.
- TAADG-DDIN Ahmad, *Les kurdes. Histoire du peuple et question de patrie*, Le Caire Al-Dar Al-Thaqafia Lil-Nacher, 1^{ère} éd. 2001.

- TALABANI Jalal, *Le Kurdistan et le mouvement national kurde*, Matba'it Al-Jemhuriya, 1^{ère} éd., 1969.
- TORA Helen, *L'internationalisation des Constitutions nationales*, traduit par YOUSSEF Basil, Bagdad, Dar Al-Hekma, 2004.
- VAN BRUUNESSES Martin, *Les kurdes et la construction de la nation*, traduit par Faleh Abduldjabar, Bagdad-Beyrouth, Ma'ahad Lil-Dirasat Al-Istratijia, 2006.
- VANLY Ismet Cheriff, *Avis et exemples sur l'application du fédéralisme en Irak*, Sulaymanieh, Ranj, 2003.
- YSSA Hamed, *La question kurde en Irak de l'occupation britannique à l'invasion américaine 1914-2004*, Le Caire, Madbouli, 2005.
- YSSA Hamed, *La question kurde en Turquie*, Le Caire, Madbouli, 2001.

III- Ouvrages en kurde

- AYTAR Osman, *Kurdisatana bi Fîtî-Fîftî*, Aralik, Nûjen, 1995.
- GAMHAN Goran, *Le pouvoir judiciaire dans l'État fédéral. Une étude juridique et comparative*, Sulaymanieh, Hoshyari, 1^{ère} éd., 2008.
- NAMIQ Djawhar, *Est-ce que le fédéralisme comme choix politique en Irak est applicable ?* Erbil, Aras, 2006.
- SOUFI Rebin, *Les droits du peuple kurde dans la Constitution irakienne de 2005*, Sulaymanieh, Markaz Kurdistan Lil-Dirasat Al-Istratijia, 2007.

IV- Ouvrages en anglais

- CARAMANI, Danièle, *Comparative Politics*, 2nd edition, Oxford University Press, Oxford, Royaume-Uni, 2011.
- LIJPHART, Arend, *The Politics of Accommodation*, Berkeley, University of California Press, 1968.

- LIJPHART, Arend, *Patterns of Democracy : Forms and Performance in Thirty Six Countries*, New Haven : Yale University Press, 1999.
- LIJPHART, Arend, *Democracy and Plural Societies. A Comparative Exploration*, New Haven, London, Yale University Press, 1977.

V- Thèses et mémoires

- ADLIG Berivan, *Les nouvelles perspectives géopolitiques du Kurdistan irakien*, Mémoire de Master 2 Recherche de Géopolitique, sous la direction d'Yves LACOSTE, Université de Paris VIII, 2006.
- AL-DABBAGH Harith, *Les interactions entre normes religieuses et séculières dans l'ordre juridique irakien*, Thèse de doctorat sous la direction de Jean-Baptiste DONNIER, Université Paul Cézanne-Aix-Marseille III, 2009.
- AL-KADHI Abdul-Monem, *L'organisation et le fonctionnement des pouvoirs dans la région autonome du Kurdistan d'Irak*, Thèse de doctorat, Université de Montpellier I, 1978, 189.
- AMIN Sulaf, *La définition des compétences dans l'État fédéral. Une étude analytique et comparative de la nature du régime fédéral*, Mémoire de Master en droit public, sous la direction de Chertzad Al-Nadjar, Université de Salahaddin, 2006.
- BARZANI Hishiyar, *L'émergence d'une « zone de sécurité » au Kurdistan irakien par l'ONU à la suite de la guerre du Golfe*, DES de Sociologie, sous la direction de Jean ZIEGLER, Université de Genève, 1997-1998.
- BABAN Bryar, *Le statut juridique du Kurdistan irakien et le droit international*, Mémoire de DEA, sous la direction d'Yves PETIT, Université de Strasbourg, 2006.
- BARZANI Hishiyar, *Les élites parlementaires kurdes irakiennes*, Maîtrise de sociologie sous la direction d'Y. GRAFMEYER, Université Lumière Lyon II, 1994-1995.
- BARZANI Saywan, *La question du Kurdistan irakien 1991- 2005*, Thèse de doctorat de sciences politiques, sous la direction de Charles ZORGBIBE, Université de Paris I, 2006.

- DOLAMARI Ali, *De la tribu à la démocratie. Tribu, ethnie et géopolitique du Kurdistan irakien*, Thèse de doctorat, sous la direction de Michel KORINMAN Université Paris IV-Sorbonne, 2012.
- GHADERI Soheila, *Quelles frontières pour le Moyen-Orient ? Les frontières des États nés de la partie asiatique de l'empire Ottoman 1913-1939*, Thèse de doctorat d'Histoire, sous la direction Jacques THOBIE, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne 1996.
- HASAN Mohamad, *Le Kurdistan irakien : Une région semi-indépendante ?* Mémoire de Master 2 Droit Public Général, sous la direction d'André ROUX, Université Paul Cézanne Aix-Marseille III, 2007.
- HGADERI Soheila, *Quelles frontières pour le Moyen-Orient ? Les frontières des États nés de la partie asiatique de l'Empire Ottoman 1913-1939*, Thèse de doctorat, UFR Histoire, sous la direction de Jacques THOBIE, Université de Paris I Panthéon-Sorbonne, 1996.
- IBRAHIM Youssef, *Le Statut d'autonomie conféré aux Kurdes d'Irak par le gouvernement irakien en 1974*, Mémoire de Maîtrise, Université Paris IV, 1989.
- IBRAHIM Youssef, *La question Kurde en Irak 1920-1970*, Mémoire de DEA en Histoire sous la direction de Dominique CHEVALLIER, Université Paris IV Sorbonne, 1990.
- IBRAHIM Terkivatan, *Le fondement historique et juridique du problème kurde*, Mémoire de Maîtrise de Droit privé sous la direction de Lunel PIERRE, Université Paris 8 Vincennes-Saint-Denis, 1999.
- KARIM Zana, *La politique législative en Irak, étude analytique des législations constitutionnelles*, Thèse de doctorat de Droit public, sous la direction de Chertzad AL-NADJAR, Université Salahaddin, Erbil. 2009.
- KODSI Richard, *Le mandat anglais sur l'Irak. Son origine, son évolution, sa fin*, Thèse pour le Doctorat d'État, Sciences politiques et économiques, Université de Strasbourg, 1937.
- LÉPINE Sophie, *Les relations entre l'Iran et l'Irak depuis l'intervention américaine de 2003*, Mémoire de Master II Relations internationales, option

Politique internationale, sous la direction de Serge SUR, Université Paris II Panthéon-Assas, 2008-2009.

- LEPOUTRE Stéphanie, *Les Kurdes et le Kurdistan*, Mémoire de DEA de Droit international public, sous la direction de Gérard COHEN JONATHAN, Université Paris II Panthéon-Assas, 1994-1995.
- MAUSSIRE Mylène, *Le Haut Tribunal Pénal Irakien*, Mémoire de Master II de Droit international public, sous la direction de Hervé ASCENSIO, Université Paul Cézanne Aix-Marseille III, 2005-2006.
- MOHAMAD Tara, *La participation politique et son effet sur le processus de la transition démocratique. Le cas d'étude de l'Irak contemporain*, Mémoire de Master en Sciences politiques, sous la direction de Muhdi MUHDI, Université de Salahaddin, 2009.
- MOTAMED-NEJAD Kazem, *Le problème kurde depuis la Première guerre mondiale*, Thèse de Doctorat d'État de Sciences politiques, Université de Paras, Faculté de Droit et de Sciences Economiques, 1964.
- OMAR Chorach, *Les caractéristiques du système fédéral en Irak. Une étude analytique et comparative*, Thèse de doctorat, sous la direction de Pichtiwan ABDUL-KADER, Université de Koya, 2009.
- OMAR Chorach, *Les droits du peuple kurde dans les constitutions irakiennes*, Mémoire de Master 2 Droit Public, sous la direction de Maarouf KOOL, Université d'Al-Sulaymanieh, 2004.
- POHARDY Aude, *Les kurdes. Droit à l'identité ou droit à l'indépendance?* Mémoire présenté et soutenu dans le cadre du deuxième cycle de Droit public, sous la direction de Rahim KHERAD, Université d'Angers, 1997-1998.
- SABIR Saywan, *La stratégie des institutions politiques du Kurdistan irakien*, Mémoire de DEA Gouvernement, sous la direction de Michel LESAGE, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 2000-2001.
- YUSSIF HUSSEIN Nisar, *Les Kurdes. Une minorité sans protection*, Mémoire de DEA de Droit International Public sur « La protection internationale et comparée de l'individu », Université Montpellier I, sous la direction de Michel DEYRA, 2000-2001.

- TUNC TURAN Alexandre, *Le problème kurde*, Mémoire de DEA, Sciences juridiques et politiques, sous la direction de M. APOSTOLIDS, Université de Bourgogne, 1996-1997.
- ZIBARI, Abdul-Rahman, *Le pouvoir judiciaire dans le système fédéral irakien*. Étude analytique comparative, Thèse de doctorat en Philosophie de droit public, sous la direction d'Abdul-Rahman RAHIM, Université Salahaddin, Erbil, 2008.

VI- Recueils, revues et articles

- AL-BAKRI Djawad, « Les fondements de la répartition des richesses dans les régimes fédéraux », disponible sur : <http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=125312>.
- AL-BARZANDJI, Amanj, « Kirkouk à moitié kurde », Outre-Terre. Revue française de géopolitique, n° 14 : « Arabies malheureuses II. L'Irak dans tous ses états », Erès, 2006. pp. 143-146.
- AL-MOUSSAWI Salem, « La Création de la Cour suprême fédérale en Irak, Entre Constitution et Loi. Lecture analytique et critique », disponible sur : <http://www.f-law.net/law/showthread.php/22081->.
- AL-SALIHI Adnan, « Les conseils des gouvernorats en Irak entre la réussite et l'échec », disponible sur : <http://www.annabaa.org/nbanews/64/311/htm>.
- AL-TAIY Haydar, « La forme fédérale de l'État et les possibilités de l'application en Irak », Al-Moustaqbal Al-Iraqi, n° 6, 2006.
- AMIN Awat, « Kirkouk entre les kurdes les gouvernements irakien successifs, chronologie de problème », disponible sur : [http://kawanakurd.com/\(A\(h_CC2YdpzgEkAAAANTMwMGZlOTktODNmMS00YmQ1LWI4ODAtMGNmNDgwOTk0Yjc13r.bKyQix_cwBbUz9Nyc_ro6jtk1\)\)/Ar/Detail.aspx?id=96&LinkID=93](http://kawanakurd.com/(A(h_CC2YdpzgEkAAAANTMwMGZlOTktODNmMS00YmQ1LWI4ODAtMGNmNDgwOTk0Yjc13r.bKyQix_cwBbUz9Nyc_ro6jtk1))/Ar/Detail.aspx?id=96&LinkID=93)
- AMOUSSAWI Nasser, « Mécanismes d'activation du rôle du ministère public à la lumière des changements juridiques en Irak », disponible sur : <http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=127566>.
- Al-Waqai Al-Iraqiya, Journal Officiel de la République d'Irak (notamment n° 4087, 22 septembre 2008).

- BABAN Bryar, « L'évolution récente du statut du Kurdistan irakien : la transition d'un État fédéré de facto à un État fédéré de jure », Revue de la recherche juridique, Vol. 33, n°123, 2008.
- BARZANI, Saywan, « Géopolitique actuelle des Kurdes en Turquie, en Irak et en Iran. L'idée d'un Kurdistan est-elle complètement illusoire ? », EchoGéo, Rubrique « sur le Vif », 2008. <http://echogeo.revues.org/2380>
- BOZARSLAN Hamit, « La question Kurde », La documentation française, n° 709, 20 août 1993.
- Bulletin de liaison et d'Information de l'Institut kurde de Paris.
- CAZEAU, Bernard, BRIDEY Jean-Jacques, LELLOUCHE Pierre, BLEIN Yves, LAURENT Pierre, KOUCHNER Bernard, CAMBADELIS Jean-Christophe, « Le Kurdistan d'Irak : une région martyrisée qu'il faut soutenir », Le Monde, 15 mars 2013.
- CRAWFORD, James R., « L'autorité du gouvernement de la région du Kurdistan sur le pétrole et le gaz en vertu de la Constitution irakienne », disponible sur : www.azadibokurdistan.com.
- DESSAUX Nicolas, « La lutte des femmes en Irak avant et depuis l'occupation », disponible sur : <http://sisyphe.org/spip.php?article1903>.
- DJALILI Mohammad-Reza, « L'après-Saddam : espérances et incertitude iranienne », Politique étrangère, Vol. 68, n° 3-4, 2003.
- DROZ-VINCENT Philippe, « Les dilemmes des régimes arabes après l'intervention américaine en Irak », Politique étrangère, Vol. 68, n° 3-4, 2003.
- FRIEDMAN Dimitri, « Kurdistan et Irak : L'arme au pied », L'Essentiel des relations internationales, n°43 septembre 2012.
- FRIEDMAN Dimitri, « Cap sur le tourisme ! », L'Essentiel des relations internationales, n° 43, Septembre 2012.
- HADJEM Falah, « Regard juridique : quelques caractéristiques du système judiciaire dans l'État fédéral », disponible sur : <http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=69562>.

- HALKAWT Hakim, « L'Irak : de la Constitution intérimaire à la Constitution permanente », Cahier d'études sur la Méditerranée orientale et le monde turco-iranien, n° 38, 2006, disponible sur : <http://cemoti.revues.org/1554>.
- HARMANCI Dilek, « 'Bijî Fîdraliyetê' ou le fédéralisme à la kurde », Études kurdes, revue semestrielle de recherches, n° 6, janvier 2004.
- HUSSEIN, Abdul-Khaleq, « La révolution du 14 juillet et la question kurde. Le chef Abdul-Karim et sa position vis-à-vis des Kurdes », disponible sur : www.albayyna-new.com/pdf.php?id=2936.
- Index des Actes du Conseil de Sécurité, Quarante-cinquième année, 1990, ST/LIB/SER.B/S.27, Nations Unies, Bibliothèque Dag Hammarskjöld, New York, 1991.
- Index des Actes du Conseil de sécurité, Quarante-sixième année, 1991, ST/LIB/SER.B/S.28, Nations Unies, Bibliothèque Dag Hammarskjöld, New York, 1994
- « Irak : Accord entre Bagdad et le Kurdistan sur la production pétrolière », disponible sur : http://www.armenews.com/article.php3?id_article=60890.
- Judicial Reform Index for Iraq: Kurdistan Supplement. American Bar Association, Iraq Legal Development Project. États-Unis, octobre 2006.
- « Lois et décrets », Journal Officiel de la République Française, n° 231, dimanche 31 Août 1924.
- Journal Officiel de la Société des Nations, VII^e année, n° 2, Procès-verbal. Février 1926.
- KHALED Hamid, « Lecture de la Loi de l'Administration de l'État irakien pour la période Transitoire », Études Constitutionnelles irakiennes concernant les sujets fondamentaux de la nouvelle Constitution irakienne, publications International Human Rights Law Institute, DePaul University College of Law, New York , Albany, 1^{ère} éd., 2005.
- Kurdistan. Invest in Democracy 2011, publication officielle du GRK.
- KUTSCHERA Chris. « Kurdistan-Irak: Un émirat pétrolier ? », disponible sur : http://www.chris-kutschera.com/emirat_petrolier.htm.

- KUTSCHERA Chris. « Kurdistan Irak : Kirkouk, les enjeux », disponible sur : http://www.chris-kutschera.com/kirkouk_enjeux.htm.
- KUTCHERA Chris, « Kurdistan Irak : Les Kurdes ont-ils perdu la bataille de Kirkouk? » Le Nouvel Observateur, n° 2240, 11 Octobre 2007.
- « La Solution du Problème Kurde en Irak », brochure du Parti Socialiste Arabe Baas : publié en français, Dar Al-Horriya, Bagdad, 1970.
- LE BELLER Pierre, « Les enjeux pétroliers » L'Essentiel des relations internationales, n° 43, septembre 2012.
- LE BELLER Pierre, « Economie : Une région en plein essor », L'Essentiel des relations internationales, n° 43, Septembre 2012.
- LOGAN Darren L., « Thoughts on Iraqi Kurdistan: Present Realities, Future Hope », Iran and the Caucasus, Vol. 13, n° 1, 2009.
- LUIZARD Pierre-Jean, « Irak : comment éviter la partition ? », Politique internationale, n° 103, printemps 2004.
- MAKAYA Kathane, « La volonté de comprendre », disponible sur : http://pages.usherbrooke.ca/imakaya/Constitution_irakienne2.htm.
- NEZAN Kendal, « Perspectives de l'expérience d'auto-administration kurde », Études kurdes, revue semestrielle de recherche, n° 4, juin 2002.
- Nouveau Recueil Général des Traités, Leipzig, 1924, TOME XII, 3^e série.
- ÖZCAN Gencer, « La politique du zéro problème avec les voisins », Med. 212, Revue numérique de l'Institut Européen de la Méditerranée (IEMed), disponible sur : http://www.iemed.org/observatorifr/areesdanalisi/arxiusadjunts/anuari/med.2012/Ozcan_fr.pdfwww.iemed.org.
- PERTHES Volker, « Guerre en Irak : vers un nouvel ordre régional ? », Politique étrangère, Vol. 68 n° 3-4, 2003.
- PINATEL, Jean-Bernard, « Où va l'Irak ? », disponible sur : <http://www.geopolitique-geostrategie.fr/irak>.
- POUPART André, « Nous, peuple des terres situées entre les deux fleuves », *Mélanges Andrée Lajoie*, Montréal, Éditions Thémis, 2008.

- POUPART André, « Démocratie, fédéralisme et pétrole en Irak », <http://www.ledevoir.com/international/etats-unis/125307/democratie-federalisme-et-petrole-en-irak>.
- Rapport du International Herald Tribune, disponible sur : http://www.dananernews.com/News_Details.php?ID=1381.
- Recueil des lois et décisions de l'Assemblée Nationale du Kurdistan-Irak, relatives à la période du 4 juin 1992 au 31 décembre 2007, 10 Vol. Erbil, 2008.
- Recueil des lois et règlements relatifs à l'autonomie, République irakienne, Bureau de la présidence du Conseil législatif de la région du Kurdistan autonome, Bagdad Mataba'it Al-Adib Al-Baghdadiya, 1982.
- Revue de l'Université de Koya, revue académique, n° 10, 2009.
- Revue Maghreb-Machrek n°190, Hiver 2006-2007.
- RIA Novosti, « Pétrole: L'Irak envisage d'augmenter la production d'un tiers en 2011 (officiel) », disponible sur : <http://fr.rian.ru/energetics/20100522/186744468.html>.
- RICO Mariona, « L'eau au Moyen-Orient ou la nécessité d'une coopération », Med.2010, Revue numérique de l'Institut Européen de la Méditerranée (IEMed), disponible sur : http://www.iemed.org/anuari/2010/farticles/Rico_eau_fr.pdf.
- Société des Nations, Question de la frontière entre la Turquie et l'Irak, Rapport présenté au Conseil par la Commission constituée en vertu de la résolution du 30 septembre 1924. Genève, C. 400. M. 147. 1925, VII.
- Studia Kurdica, Institut kurde de Paris, (notamment n°1-2, 1985, n°1-5, 1988, n° 3-7, janvier 1993, n° 4-8, octobre 1993)
- TALABANI Nouri, « La politique de changement de la composition ethnique de Kirkouk et les moyens pour la résoudre », présenté au colloque international « Le Statut de Kirkouk et l'article 140 de la Constitution irakienne. Problèmes et perspectives », organisé par l'Institut kurde de Paris, Sénat, Paris, 14 mai 2010.
- VERRIER Michel, « Quelle autonomie pour les Kurdes d'Irak ? », Le Monde diplomatique, <http://www.monde-diplomatique.fr/2004/03/VERRIER/10898>.

- *Waqai Kurdistan*, Journal officiel du Kurdistan d'Irak

VII- Conférences et colloques

- « Les processus d'intégration des Kurdes dans les pays de l'Union Européenne », conférence internationale, organisée par l'Institut kurde de Paris avec le soutien de FASILD, Assemblée nationale, Paris, 26 février 2006.
- « Du totalitarisme à la démocratie : réconciliation et responsabilité en Irak. Création d'un espace de consultation », conférence internationale organisée par International Alliance for Justice et No Peace Without Justice, Erbil, 6-9 mai 2009.
- « Regional Workshop On Democracy, Human Rights And Local Gouvernance in BMEN », organisé par l'Organisation marocaine des droits de l'Homme et No Peace Without Justice, Rabat, 5-6 octobre 2009.
- « Le dialogue arabo-kurde », conférence internationale organisée par le Centre kurde pour l'Éducation, la Science et la Culture, le Forum Irakien en France, et Rencontre des Femmes Irakiennes en France, Assemblée nationale, Paris, 13 novembre 2009.
- « La Turquie : 'Ouverture démocratique' et perspectives d'adhésion à l'Union Européenne », conférence internationale organisée par l'Institut kurde de Paris, Assemblée nationale, Paris, 26 février 2010.
- « Le Statut de Kirkouk et l'article 140 de la Constitution irakienne: Problèmes et perspectives », colloque international organisé par l'Institut Kurde de Paris, Sénat, Paris, 14 mai 2010.
- « Le sort des chrétiens en Irak. Problèmes et perspectives », conférence internationale organisée par l'Institut kurde de Paris, Palais du Luxembourg, Paris, 27 février 2011.
- « La crise syrienne : enjeux et perspectives », colloque international organisé par l'Institut kurde de Paris, Assemblée nationale, Paris, 3 février 2012.

VIII- Constitutions, lois constitutionnelles et projets de constitution

- Constitution de la République d'Irak du 15 octobre 2005.
- Constitutions provisoires irakiennes de 1958, 1963, 1968, et 1970.
- Constitution de la République française du 4 octobre 1958.
- Constitution des États-Unis d'Amérique du 17 septembre 1787.
- Constitution du Royaume de Belgique du 17 février 1994.
- Constitution du Royaume du Maroc du 1^{er} juillet 2011.
- Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999.
- Loi Fondamentale irakienne du 21 mars 1925.
- Loi de l'Administration de l'État irakien pour la période Transitoire du 8 mars 2004.
- Loi constitutionnelle de 1867 du Canada (29 mars 1867).
- Loi constitutionnelle de 1982 du Canada (17 avril 1982)
- Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne du 23 mai 1949.
- Projet de la Constitution du Kurdistan d'Irak du 24 juillet 2009.
- Projet de Constitution du Québec de 2007.

IX- Sites Internet

- <http://www.alarabiya.net>
- <http://www.aljazeera.net/>
- <http://www.alsumarianews.com/>
- <http://arab.140.dk/>
- <http://www.armenews.com/>
- www.azadibokurdistan.com/
- <http://www.cabinet.iq/>
- <http://www.chris-kutschera.com/>

- <http://www.com140.com>
- <http://www.Conseil-Constitutionnel.fr/>
- <http://www.dananernews.com>
- <http://www.diplomatie.gouv.fr/>
- <http://echogeo.revues.org/>
- <http://www.france24.com/>
- www.geopolitique-geostrategie.fr/
- <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/>
- <http://www.halbijardin.org/>
- <http://hawlati.info/>
- <http://www.hoteliermiddleeast.com/>
- www.ifpo.hypotheses.org/
- <http://www.imn.iq/>
- <http://www.institutkurde.org>
- <http://www.iraq-businessnews.com/>
- <http://www.iraqcoalition.org/>
- <http://www.iraqja.iq/>
- <http://www.iraqld.com/>
- <http://www.iraqnaa.com/>
- <http://www.kawanakurd.com/>
- <http://www.kirkukpc.net/>
- <http://www.krg.org/>
- <http://www.kurdishacademy.org/>
- <http://www.kurdishinstitute.be/>
- <http://www.kurdistannet.info/>
- www.kurdistan-parliament.org/

- <http://www.kurdistantv.net/>
- <http://www.kurdiu.org/>
- <http://www.lemonde.fr/>
- <http://www.monde-diplomatique.fr/>
- www.mtikrg.org/
- <http://www.oil.gov.iq/>
- <http://www.parliament.iq/>
- <http://www.perleman.org/>
- <http://www.peyamner.com/>
- <http://www.pukmedia.com/>
- www.quid.fr/monde/
- <http://www.starwoodhotels.com/>
- <http://www.un.org/>
- www.witebej.com/
- <http://www.worldarchitecture.org/>

X- Entretiens tirés de la presse et de sites Internet

- Entretien avec Massoud Barzani, président de la région du Kurdistan, réalisé par Dimitri Friedman et Pierre Le Beller, *L'Essentiel des relations internationales*, n°43, septembre 2012, p.49.
- Entretien avec Massoud Barzani pour la revue *L'Essentiel des relations internationales*, version originale publiée sur le site Internet de la présidence de la région du Kurdistan <http://www.krp.org>, disponible en kurde, en arabe et en anglais.
- Entretien avec Massoud Barzani, président du Kurdistan d'Irak, sur la chaîne de télévision Al Jazeera, diffusé le 28 octobre 2010.

- Entretien avec Hemin Hawrami, Directeur du Bureau des relations internationales du PDK, réalisé par Dimitri Freidman, *L'Essentiel des relations internationales*, n°43 septembre 2012
- Entretien avec Mustafa Latif, député du parti kurde Goran à la Chambre des représentants irakienne, réalisé par Mustafa Al-Araji, disponible sur : www.alestiqama.com <http://www.alestiqama.com/news.php?cat=siasy&id=6296>
- Entretien avec Jabar Yawer, Secrétaire général du ministère des Peshmegas, disponible sur le site Internet officiel du Secrétariat général du ministère des Peshmegas : http://www.witebej.com/A_WitarDireje.aspx?Cor=Chawpekewtin&Jimare=34,
- Entretien avec Ja'afar Mustafa, ministre des Peshmegas, réalisé par l'agence de presse du Kurdistan d'Irak Akanews le 3 février 2011, disponible sur : http://www.witebej.com/A_WitarDireje.aspx?Cor=Chawpekewtin&Jimare=32

XI- Entretiens réalisés par l'auteur dans le cadre de cette thèse

- Entretien avec Nechirvan Barzani, Premier ministre de la région du Kurdistan, 9 juin 2009, Erbil.
- Entretien avec Saywan Barzani, Haut représentant du GRK à Paris jusqu'en 2010, 29 janvier 2007, Paris.
- Entretien avec Rojan Dizayee, membre du Parlement du Kurdistan d'Irak, membre du Comité de réexamen du projet de Constitution de la région du Kurdistan d'Irak, 26 février 2009, Erbil.
- Entretien avec Jacqueline de Guillenchmidt, membre du Conseil constitutionnel français, 22 janvier 2013, Paris.
- Entretien avec Hemin Hawrami, Directeur du Bureau des relations internationales du PDK, 27 mars 2012, Paris.
- Entretien avec Tahsin Kahyah, membre turkmène du Haut comité pour l'application de l'article 140, 14 mai 2010, Paris

- Entretiens avec Mohamad-Omar Mawloud, président du Conseil consultatif de la région du Kurdistan d'Irak, 7 et 9 avril 2009, Erbil.
- Entretiens avec Adnan Mufti, président du Parlement du Kurdistan d'Irak et membre du bureau politique de l'UPK, 3 mars 2009, 4 juin 2009, Erbil.
- Entretiens avec Chertzad Nadjar, Conseiller de la présidence du GRK pour les affaires de l'enseignement supérieure, 9 février 2009, 12 et 17 mars 2009, Erbil.
- Entretien avec André Poupart, Professeur honoraire, Faculté de droit, Université de Montréal, Canada, 8 juin 2012, Paris.
- Entretien avec Khaled Salih, vice-chancelier de l'Université de Kurdistan, Hewler, 28 février 2013, Paris.
- Entretiens avec Nouri Talabani, ancien député du Parlement du Kurdistan, 28 février 2009, Erbil et 15 mai 2010, Paris.
- Entretien avec Douglas Yates, politologue, professeur de relations internationales à l'American Graduate School in Paris, 20 octobre 2012, Paris.
- Entretien avec Khaman Zrar, Haute représentante du GRK en France, 12 avril 2013, Paris.

Table des annexes

<i>Annexe 1 : cartes.....</i>	<i>383</i>
<i>Annexe 2 : la Constitution irakienne de 2005.....</i>	<i>391</i>
<i>Annexe 3 : résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies.....</i>	<i>435</i>

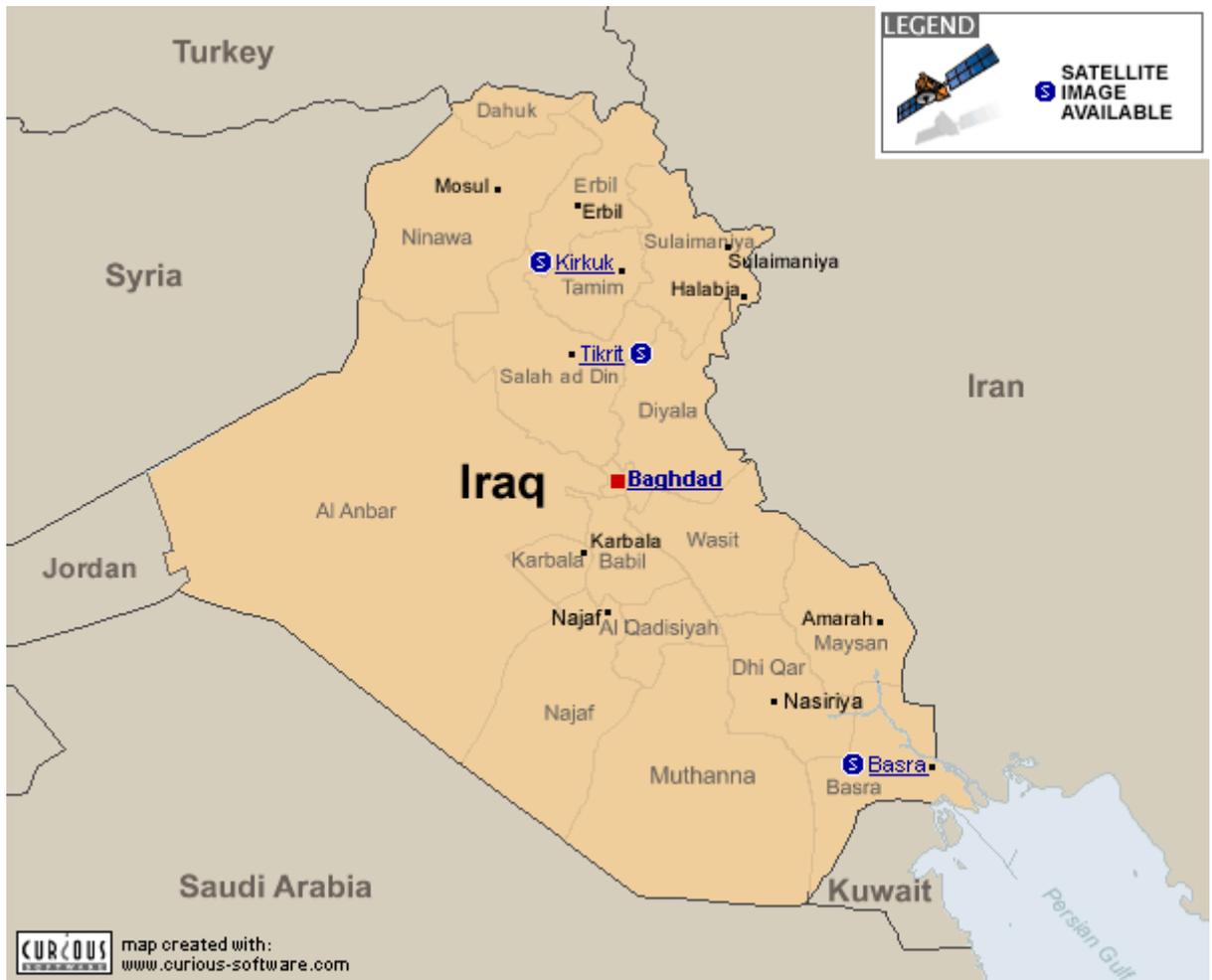
Annexe 1 : Cartes

Carte n° 1 : L'Irak sous l'Empire ottoman



Source: Jean-Paul Chagnollaud et Sid-Ahmed Souiah, *Les frontières au Moyen-Orient*, Paris, L'Harmattan, 2004, pp. 127-128. (Planche I)

Carte n° 2 : L'Irak actuel



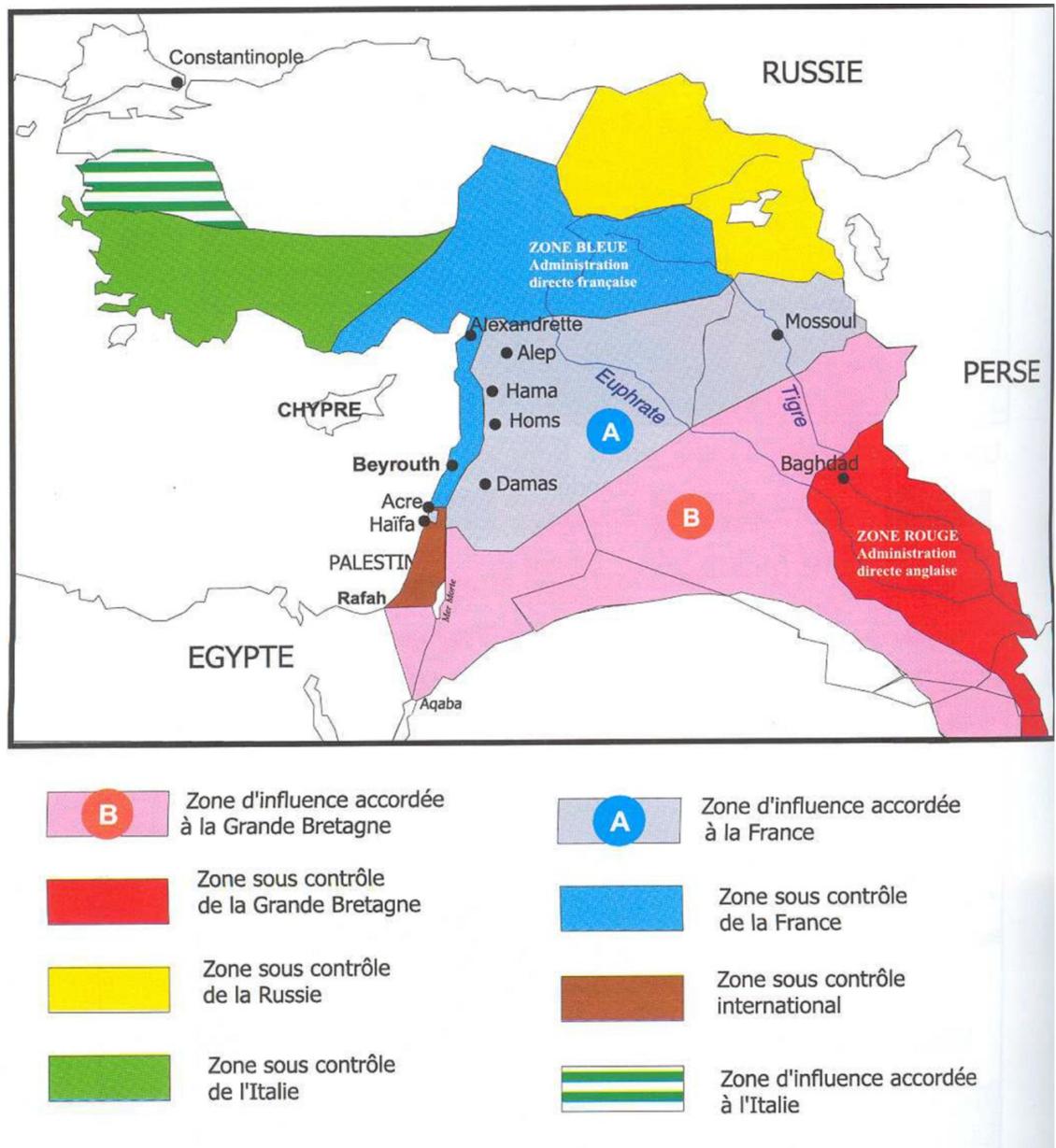
Source: http://www.iraqnaa.com/iraqmap/iraq_political4.gif

Carte n° 3 : Le Kurdistan d'Irak



Source : www.krg.org

Carte n° 4 : Le Moyen-Orient selon l'Accord de Sykes-Picot Complété par les négociations avec l'Italie lors de la Conférence de Saint-Jean-de-Maurienne, Avril 1917



Source: Jean-Paul Chagnollaud et Sid-Ahmed Souiah, *Les frontières au Moyen-Orient*, Paris, L'Harmattan, 2004, pp. 127-128. (Planche V)

Carte n° 5 : La Turquie après le Traité de Sèvres



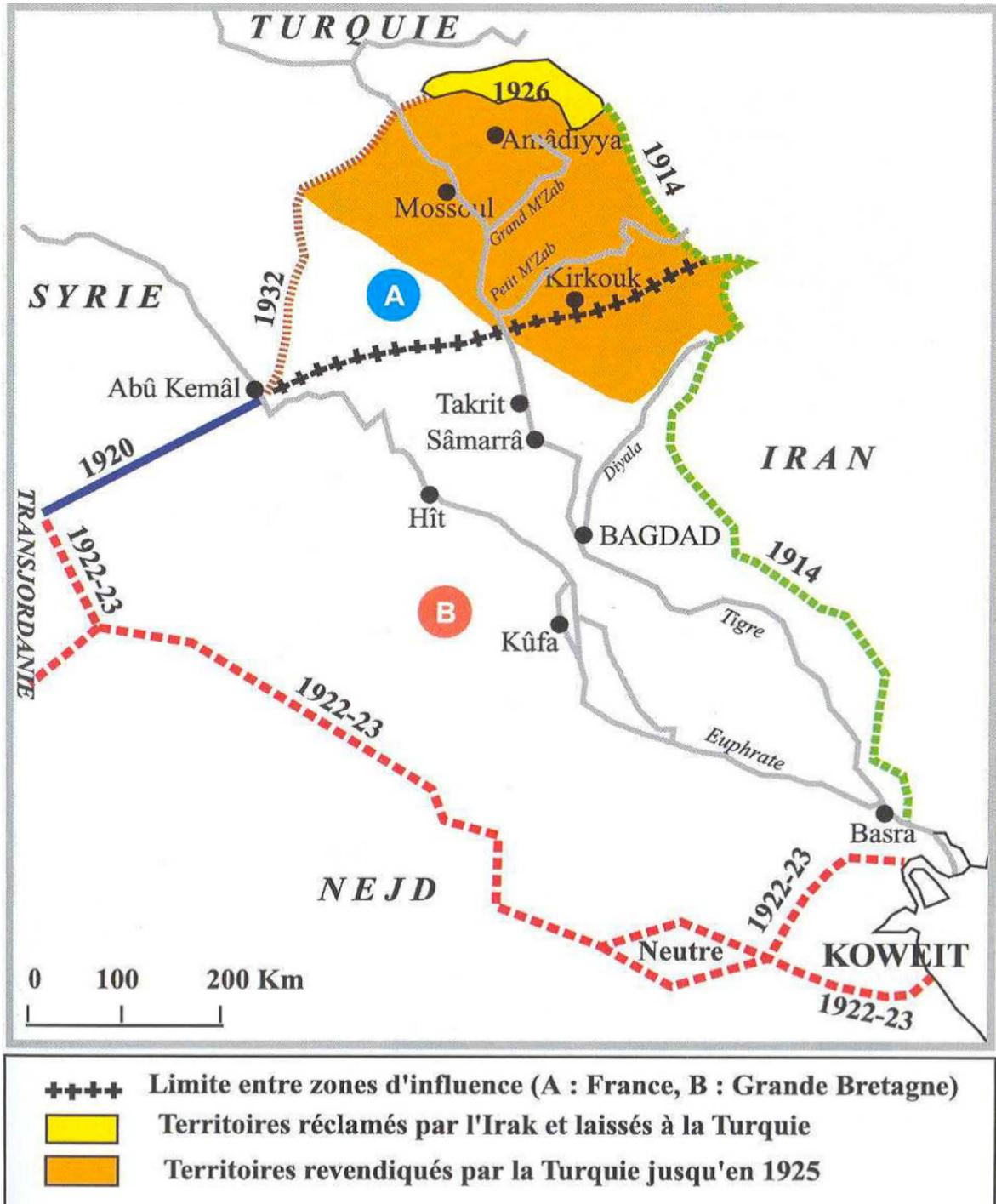
Source: Jean-Paul Chagnollaud et Sid-Ahmed Souiah, *Les frontières au Moyen-Orient*, Paris, L'Harmattan, 2004, pp. 127-128. (Planche V)

Carte n° 6 : La Turquie après le Traité de Lausanne



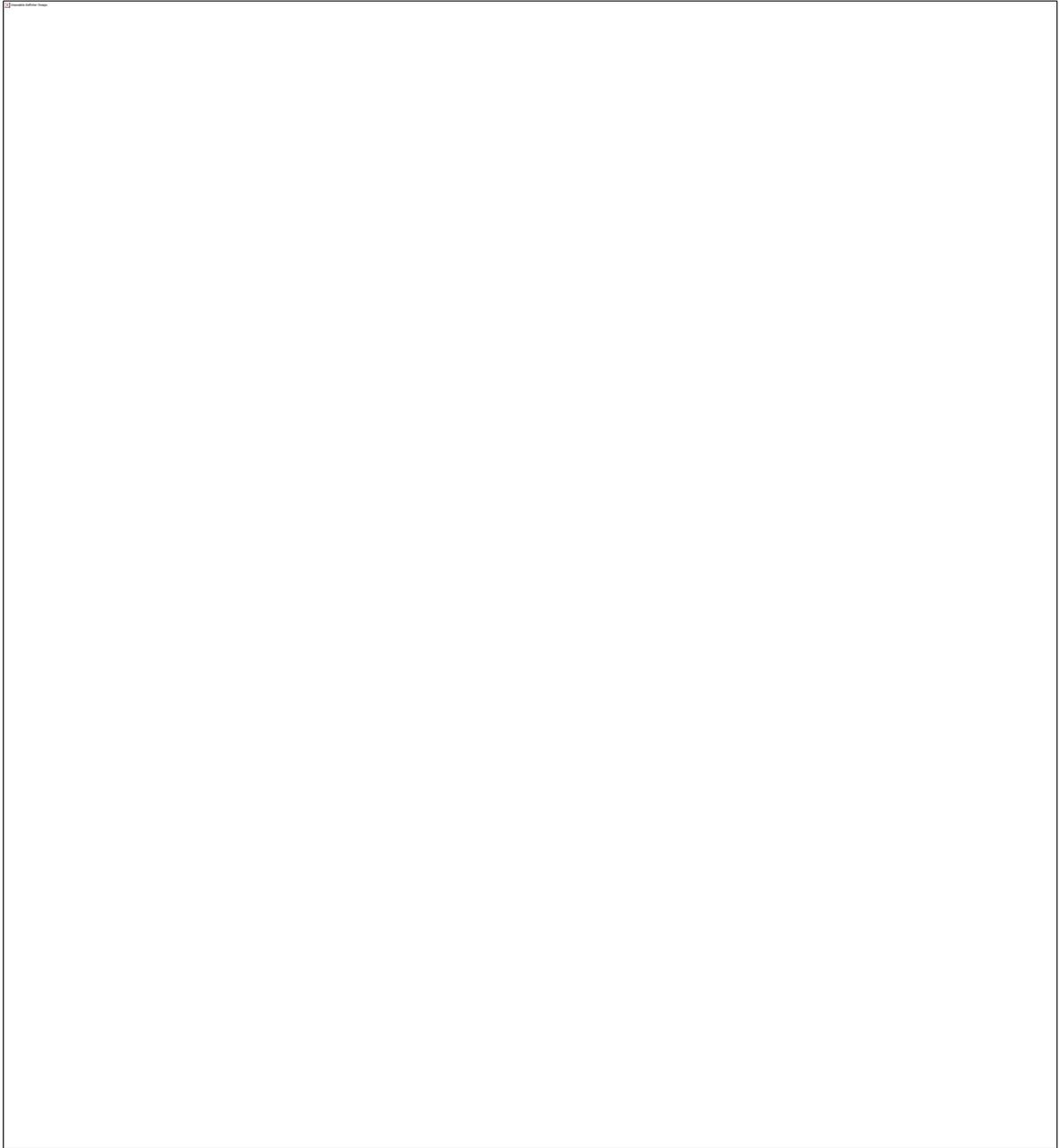
Source: Jean-Paul Chagnollaud et Sid-Ahmed Souiah, *Les frontières au Moyen-Orient*, Paris, L'Harmattan, 2004, pp. 127-128. (Planche XI)

Carte n° 7 : Les frontières de l'Irak



Source: Jean-Paul Chagnollaud et Sid-Ahmed Souiah, *Les frontières au Moyen-Orient*, Paris, L'Harmattan, 2004, pp. 127-128. (Planche XI)

Carte n° 8 : Les zones déconseillées en Irak



Source : <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/conseils-aux-voyageurs/conseils-par-pays/irak-12261>

Annexe 2 :

La Constitution irakienne de 2005

La Constitution irakienne a été approuvée par un référendum national qui s'est tenu le 15 Octobre 2005. Le texte a été rédigé par la Commission constitutionnelle de l'Irak. Ce qui suit est une traduction en français non officielle, effectuée par l'auteur, du texte de la Constitution.

LA CONSTITUTION IRAKIENNE

PRÉAMBULE

Au nom de Dieu, le Clément, le Miséricordieux
{ Nous avons honoré les fils d'Adam }

Nous sommes, les fils [le peuple] de la Mésopotamie, patrie des apôtres et des prophètes, demeure des imams vertueux et berceau de la civilisation, nous sommes les inventeurs de l'écriture, les pionniers de l'agriculture et les créateurs de la numération. C'est sur notre terre que fut promulguée la première loi humaine, [c'est] dans notre patrie que fut forgé le plus ancien pacte politique juste, et c'est sur notre sol que les compagnons du Prophète et les saints ont prié, que les philosophes et les savants ont pensé, que les écrivains et poètes ont créé.

Reconnaissant la souveraineté de Dieu, en réponse à l'appel de notre partie et de nos compatriotes, à l'appel de nos dirigeants religieux et politiques, et sur l'insistance de nos grandes autorités religieuses et de nos dirigeants et réformateurs, grâce au soutien international de nos amis et de tous ceux qui nous aiment, pour la première fois de notre histoire, des millions d'hommes et de femmes, de jeunes et de vieux, se sont rendus aux urnes électorales, le 30 janvier 2005, avec en mémoire la douleur des persécutions ethniques infligées par les oppresseurs ; animés par les peines subies par les martyrs de l'Irak, chiites comme sunnites, Arabes comme Kurdes et Turkmènes, et issus de toutes les autres composantes du peuple.

mus par le souvenir des ravages des villes saintes du Sud lors de la révolte de Shaaban ; encore meurtris par les massacres ayant eu lieu dans les marais et à Al-Dujail ; marqués par les souffrances infligées par l'oppression nationaliste lors des

massacres d'Halabja, de Barzan ,d'*Al-Anfal* et des Kurdes faïlis ; et en se remémorant les épreuves subies par les Turkmènes à Bashir, les peines endurées à l'Ouest comme dans les autres régions de l'Irak, l'extermination des chefs, des grandes figures du peuple et des cheikhs, l'exode des personnes qualifiées, et l'anéantissement des ressources intellectuelles et culturelles. Nous avons entrepris, main dans la main et coude à coude, de créer notre nouvel Irak, l'Irak du futur, libre de tout sectarisme, de tout racisme, de tout régionalisme, de toute discrimination et de toute exclusion.

L'accusation d'infidélité [Takfir] et le terrorisme ne nous arrêteront pas dans notre effort de construire un État de droit. Le sectarisme et le racisme ne nous ont pas empêché de marcher ensemble pour renforcer notre unité nationale, et de prendre le chemin d'une passation pacifique de pouvoirs, de suivre la voie d'une juste distribution des ressources et de pourvoir à l'égalité des chances pour tous.

Nous, peuple d'Irak, qui venons tout juste de nous relever de notre chute, et regardons avec confiance vers l'avenir d'un système républicain, fédéral, démocratique et pluraliste, avons décidé, hommes et femmes, jeunes et vieux, de respecter les règles de droit, d'établir la justice et l'égalité, de rejeter la politique d'agression, de nous préoccuper des femmes et de leurs droits, des vieux et de leurs problèmes, des enfants et de leurs besoins, de diffuser une culture pluraliste, et d'arracher la mèche du terrorisme

Nous, peuple d'Irak, avec toutes ses composantes et sa richesse, avons décidé, en toute liberté et en connaissance de cause, de nous unir et de tirer les leçons d'hier pour demain, pour façonner et édicter, à partir des valeurs et des idéaux dictés par les messages célestes comme les découvertes de la science et de la civilisation humaine, cette Constitution permanente. Le respect de cette Constitution garantit pour l'Irak l'unité librement voulue de son peuple, de son territoire et de sa souveraineté.

TITRE I

LES PRINCIPES FONDAMENTAUX

Article 1 :

La République d'Irak est un État fédéral, indépendant et pleinement souverain, son système de gouvernement est républicain, représentatif "parlementaire", et démocratique. Cette Constitution garantit l'unité de l'Irak.

Article 2 :

Premièrement : L'islam est la religion officielle de l'État et la source principale de la législation.

- A. Il est interdit de promulguer toute loi contrevenant aux principes de base de l'islam.
- B. Il est interdit de promulguer toute loi contrevenant aux principes de la démocratie.
- C. Il est interdit de promulguer toute loi contrevenant aux droits et aux libertés fondamentales figurant dans cette Constitution.

Deuxièmement : Cette Constitution garantit la préservation de l'identité islamique de la majorité du peuple irakien, ainsi que l'ensemble des droits religieux à la liberté de croyance et de pratiques religieuses, de tous les individus, tels que les chrétiens, les Yézidis et les Sabéens Mandéens.

Article 3 :

L'Irak est un pays multi-ethnique, multi-religieux et multiconfessionnel ; il est membre fondateur et actif de la Ligue arabe et il est engagé à (respecter) sa charte ; il fait partie du monde musulman.

Article 4 :

Premièrement : La langue arabe et la langue kurde sont les deux langues officielles de l'Irak, et il est garanti aux Irakiens le droit à l'éducation de leurs enfants dans leur langue maternelle, comme le turkmène, le syriaque ou l'arménien, dans les institutions éducatives gouvernementales, selon les règles pédagogiques, ainsi que toute autre langue dans les institutions éducatives privées.

Deuxièmement : La définition de "la langue officielle" et la manière d'appliquer les règles de cet Article seront déterminées dans une loi relative à :

- A. La publication du journal officiel dans les deux langues ;
- B. Les Discours, la conversation et l'expression dans les domaines officiels, tels que le Chambre des Représentants, le Conseil des ministres, les tribunaux et les conférences officielles, dans l'une des deux langues
- C. La reconnaissance des documents officiels et correspondances dans les deux langues ainsi la publication des documents officiels également dans les deux langues ;
- D. L'ouverture d'écoles se fait dans les deux langues, selon les directives pédagogiques ;
- E. L'usage [des deux langues] dans tout autre domaine régi par le principe d'égalité, comme les billets de banque, les passeports et les timbres ;

Troisièmement : Les institutions fédérales et officielles [institutions locales] du Kurdistan emploient les deux langues ;

Quatrièmement : Le turkmène et le syriaque sont deux autres langues officielles dans les unités administratives où elles représentent une certaine densité de la population ;

Cinquièmement : Chaque région ou gouvernorat peut adopter toute autre langue locale comme une langue officielle supplémentaire si la majorité de leur population le décide par référendum.

Article 5 :

La loi est souveraine, le peuple est la source des pouvoirs et de leur légitimité, qu'il exerce dans un suffrage à scrutin secret, général et direct et à travers ses institutions constitutionnelles.

Article 6 :

La passation de pouvoir s'effectue pacifiquement selon les moyens démocratiques stipulés par la présente Constitution.

Article 7 :

Premièrement : Toute entité ou programme qui adopte, encourage, facilite, glorifie, favorise, ou justifie le racisme, le terrorisme, les accusations d'infidélité (Takfir), ou

la purification ethnique, en particulier le (parti) Ba'as saddamiste en Irak et ses représentants, sous quelque dénomination que ce soit, est interdite. Cela ne fera pas partie de ce qui sera admis au nom de la pluralité politique en Irak. Cela sera régi par la loi.

Deuxièmement : L'État s'engage à combattre le terrorisme sous toutes ses formes, et œuvrera pour protéger son territoire afin qu'il ne devienne le siège, le lieu de passage ou le champ de ses activités.

Article 8 :

L'Irak s'engage à respecter le principe de bon voisinage, à adhérer au principe de non-ingérence dans les affaires intérieures des autres États, à s'efforcer de régler les conflits par des moyens pacifiques, à établir des relations fondées sur les intérêts mutuels et la réciprocité, et à respecter ses engagements internationaux.

Article 9 :

Premièrement :

- A. Les forces armées irakiennes et les services de sécurité seront composés de éléments du peuple irakien, en tenant dûment compte de leur équilibre et leur représentation sans discrimination ni exclusion, ils sous soumis au contrôle de l'autorité civile; défendent l'Irak et ils ne doivent pas être utilisé comme un instrument pour opprimer le peuple irakien, ils n'interviennent pas dans la affaires politiques et ils n'ont joue pas de rôle à jouer dans l'alternance du pouvoir.
- B. La formation de milices militaires en dehors des forces armées est interdite.
- C. Il est interdit aux forces armées irakiennes et à leur personnel, y compris les militaires travaillant au ministère de la Défense et dans toute autre département ou organisation y étant rattachée, de postuler à des fonctions politiques, de militer dans le cadre de campagnes électorales ou de participer à toute autre activité proscrite par les règlements du ministère de la Défense. Cette interdiction inclut les activités des personnes mentionnées ci-dessus agissant à titre personnel ou professionnel, mais n'affecte pas le droit de vote de ces mêmes dans le cadre des élections.
- D. Le service national des Renseignements irakien recueille des informations, évalue les menaces contre la sécurité nationale, et conseille le gouvernement

irakien. Ce service est placé sous contrôle civil, soumis à la supervision du pouvoir législatif, et exerce ses fonctions conformément à la loi et en vertu des principes reconnus des droits de l'Homme.

- E. Le gouvernement irakien respecte et met en œuvre les engagements internationaux de l'Irak relatifs à la non-prolifération, au non-développement, à la non-production et à la non-utilisation d'armes nucléaires, chimiques et biologiques, et proscrit tout équipement, matériel, technologie et système de (distribution) associés à leur développement, à leur fabrication, à leur production et à leur utilisation.

Deuxièmement : Le service militaire sera régi par la loi.

Article 10 :

Les lieux saints et des sites religieux en Irak sont des entités religieuses et civilisationnelles. L'État s'engage à affirmer et à assurer leur inviolabilité, et à y garantir la libre pratique des rites.

Article 11 :

Bagdad est la capitale de la République d'Irak.

Article 12 :

Premièrement : Le drapeau, l'hymne national, et l'emblème de l'Irak seront régi par la loi de manière à symboliser les composantes du peuple irakien.

Deuxièmement : Une loi régulera les décorations honorifiques, les jours fériés, les fêtes religieuses et nationales ainsi que les calendriers hégirien et grégorien.

Article 13 :

Premièrement : La présente Constitution est la loi suprême en Irak et elle est contraignante sur l'intégralité de son territoire, sans exception.

Deuxièmement : Il est interdit d'édicter une loi contradictoire avec la présente Constitution. Tout texte figurant dans la Constitution des régions et tout autre texte de loi qui contredit la Constitution est considéré nul.

TITRE II

DES DROITS ET DES LIBERTÉS

Chapitre 1 : Les droits

Section 1 : Des droits civiques et politiques

Article 14 :

Les Irakiens sont égaux devant la loi, sans discrimination fondée sur le sexe, la race, l'ethnie, la nation, l'origine, la couleur, la religion, la confession, la croyance, l'opinion, ou le statut économique ou social.

Article 15 :

Chaque individu a le droit de jouir de la vie, de la sécurité et de la liberté. La privation ou la restriction de ces droits sont interdites, sauf en conformité avec la loi et en vertu d'une décision émise par une autorité judiciaire compétente.

Article 16 :

L'égalité des chances est garantie à tous les Irakiens et l'État garantit la prise des mesures nécessaires pour atteindre cet objectif.

Article 17 :

Premièrement : Tout individu a le droit à la vie privée, tant que cela ne va pas à l'encontre des droits des autres citoyens et de la morale publique.

Deuxièmement : L'inviolabilité du domicile est assurée. Toute intrusion, perquisition ou violation de domicile est interdite sauf par décision judiciaire conformément à la loi.

Article 18 :

Premièrement : La nationalité irakienne est un droit pour tout Irakien et constitue le fondement de sa citoyenneté.

Deuxièmement : Toute personne née d'un père irakien ou d'une mère irakienne est considéré Irakien. Cela sera régi par la loi.

Troisièmement :

- A. Un citoyen irakien de naissance ne peut se voir déchu de sa nationalité pour une quelconque raison. Toute personne ayant été déchu de sa nationalité irakienne est habilité à demander sa restitution. Ce sera régi par la loi.
- B. La nationalité irakienne peut être retirée à une personne naturalisée dans les cas déterminés par la loi.

Quatrièmement : Un Irakien peut posséder plusieurs nationalités. Toute personne occupant une haute fonction, une fonction de direction (de l'État) ou une fonction liée à la sécurité (de l'État) doit renoncer à toute autre nationalité acquise. Cela sera régi par la loi.

Cinquièmement : La nationalité irakienne ne pourra pas accordée aux fins d'une politique de peuplement visant à modifier la composition démographique de l'Irak.

Sixièmement : Les dispositions relatives à la nationalité seront régies par la loi. Les tribunaux compétents examineront les affaires engendrées par ces dispositions.

Article 19 :

Premièrement : La Justice est indépendante, et rien, sinon la loi, n'est supérieur à la Justice.

Deuxièmement : Il n'existe pas de crime ni de peine sans loi. La peine ne peut être appliquée que pour un acte considéré comme criminel par la loi au moment de son exécution. Une peine plus sévère que la peine applicable au moment de l'acte ne peut être imposée.

Troisièmement : L'accès à la justice est un droit assuré et garanti pour tous.

Quatrièmement : Le droit à la défense est sacré et garanti à tous les étapes de l'instruction et du procès.

Cinquièmement : L'accusé est présumé innocent tant qu'il n'est pas reconnu coupable dans le cadre d'un procès judiciaire équitable. L'accusé ne peut pas être jugé une deuxième fois pour le même crime après avoir été acquitté, à moins que de nouvelles preuves ne soient présentées.

Sixièmement : Tout individu a le droit à un traitement juste dans les procédures judiciaires et administratives.

Septièmement : Les audiences sont publiques, sauf lorsque la Cour décide le huis-clos.

Huitièmement : La peine est personnelle.

Neuvièmement : Lois n'ont pas d'effet rétroactif, sauf si cela est stipulé. Cette disposition ne concerne pas les lois relatives aux impôts et aux taxes.

Dixièmement : Les lois pénales n'ont pas d'effet rétroactif, sauf si cela s'applique au bénéfice de l'accusé.

Onzièmement : Le tribunal nomme aux frais de l'État un avocat commis d'office pour les accusés de crime ou de délit n'ayant pas d'avocat.

Douzièmement :

A. La séquestration est interdite.

B. L'emprisonnement ou la détention sont interdits dans les lieux non prévus à ces fins, sont soumis aux lois d'emprisonnement couvrant la prise en charge sanitaire et sociale, et sont subordonnés aux autorités de l'État.

Treizièmement : Les documents d'enquête préliminaire doivent être soumis au juge compétent dans un délai n'excédant pas vingt-quatre heures à compter de l'arrestation de l'accusé, renouvelable une fois.

Article 20 :

Les citoyens, hommes et femmes, ont le droit de participer aux affaires publiques et de jouir des droits politiques dont le droit de voter, d'élire et de faire acte de candidature.

Article 21 :

Premièrement : Aucun Irakien ne sera remis à des autorités ou entités étrangères.

Deuxièmement : Une loi organisera le droit à l'asile politique en Irak. Aucun réfugié politique ne sera remis à une entité étrangère ou renvoyé de force dans le pays qu'il a fui.

Troisièmement : L'asile politique ne sera pas accordée à une personne accusée d'avoir commis des crimes internationaux ou terroristes ou à toute personne ayant infligé des préjudices à l'Irak.

Section 2 : Des libertés économiques, sociales et culturelles

Article 22 :

Premièrement : Le travail est un droit pour tous les Irakiens de manière à leur assurer une vie digne.

Deuxièmement : La loi régira les relations entre employés et employeurs sur des bases économiques et en respectant les règles de la justice sociale.

Troisièmement : L'État garantit le droit de former et d'adhérer à des syndicats et associations professionnels. Cela sera régi par la loi.

Article 23 :

Premièrement : La propriété privée est assurée. Tout propriétaire a le droit de bénéficier, d'exploiter et de disposer de ses biens dans les limites de la loi.

Deuxièmement : L'expropriation n'est pas autorisée sauf à des fins d'intérêts publics en échange d'une juste indemnisation, et cela sera régi par la loi.

Troisièmement :

A. Tout Irakien a le droit de posséder des biens partout en Irak. Aucun autre ne peut posséder de bien immobilier, sauf si la loi l'y autorise.

B. La propriété de biens aux fins de modification démographique est interdite.

Article 24 :

L'État garantit la liberté de circulation de la main d'œuvre, des marchandises et des capitaux entre les régions et gouvernorats, et cela sera régi par la loi.

Article 25 :

L'État garantit la réforme de l'économie irakienne sur des bases économiques modernes à une manière afin de garantir l'investissement de l'ensemble de ses ressources, la diversification de ses sources ainsi que l'encouragement et le développement du secteur privé.

Article 26 :

L'État garantit l'encouragement de l'investissement dans ses divers secteurs, et cela sera régi par la loi.

Article 27 :

Premièrement : Les biens publics sont sacro-saints, et leur protection est le devoir de chaque citoyen.

Deuxièmement : Les dispositions relatives à la préservation des biens publics et à leur gestion, aux conditions pour en disposer, et aux limites dans lesquelles ces propriétés peuvent être cédées seront régies par la loi.

Article 28 :

Premièrement : Aucun impôt ou taxe ne sera fixé, modifié, collecté ou exempté en dehors de la loi.

Deuxièmement : Les personnes ayant de faibles revenus seront exemptées d'impôts de façon à garantir le maintien du niveau de revenu minimum nécessaire pour vivre. Cela sera régi par la loi.

Article 29 :

Premièrement : A. La famille est le fondement de la société, l'État préserve son entité, ses valeurs religieuses, morales et patriotiques.

B. L'État garantit la protection de la maternité, de l'enfance et de la vieillesse ; il veille sur les enfants et les jeunes gens, leur fournit les conditions appropriées au développement de leurs talents et de leurs compétences.

Deuxièmement : Les enfants ont le droit à l'éducation, au soin et à l'enseignement de leurs parents. Les parents ont le droit au respect et au soin de leurs enfants, notamment en cas de besoin, d'invalidité et de vieillesse.

Troisièmement : L'exploitation économique des enfants sous toutes ses formes est interdite, l'État prendra les mesures nécessaires pour assurer leur protection.

Quatrièmement : Toutes les formes de violence et d'abus au sein de la famille, de l'école et de la société sont interdites.

Article 30 :

Premièrement : L'État garantit à l'individu et à la famille, surtout à l'enfant et à la femme, la sécurité sociale et la sécurité sanitaire ainsi que les conditions fondamentales d'une vie libre et digne ; il leur assure un revenu convenable et un logement approprié.

Deuxièmement : L'État garantit aux Irakiens la sécurité sociale et sanitaire en cas de vieillesse, de maladie, d'incapacité au travail, de non-domicile fixe, d'orphelinage, ou de chômage ; (il) œuvre à les protéger de l'ignorance, de la peur et de la pauvreté, et

leur assure un logement et des programmes spéciaux de soin et de rééducation. Cela sera régi par la loi.

Article 31 :

Premièrement : Tout citoyen a le droit de recevoir des soins de santé. L'État prend en charge la santé publique et fournit les moyens de prévention et de traitement en bâtissant divers types d'hôpitaux et d'établissement de santé.

Deuxièmement : Les individus et les institutions peuvent bâtir des hôpitaux, des dispensaires ou des lieux de traitement privés sous la supervision de l'État. Cela sera régi par la loi.

Article 32 :

L'État prend soin des handicapés et des personnes ayant des besoins particuliers, et assure leur rééducation afin de les réintégrer dans la société. Cela sera régi par la loi.

Article 33 :

Premièrement : Tout individu a le droit de vivre dans des conditions environnementales sûres.

Deuxièmement : L'État prend en charge la protection et la préservation de l'environnement et de sa diversité biologique.

Article 34 :

Premièrement : l'éducation est un facteur fondamental de progrès de la société et est un droit garanti par l'État. L'enseignement primaire est obligatoire et l'État assure la lutte contre l'analphabétisme.

Deuxièmement : L'enseignement gratuit à tous les niveaux est un droit pour tous les Irakiens.

Troisièmement : L'État encourage la recherche scientifique à des fins pacifiques au service de l'humanité et promeut de l'excellence, la créativité, l'inventivité et les différents aspects de l'ingéniosité.

Quatrièmement : L'enseignement privé et public est garanti, et cela sera régi par la loi.

Article 35 :

L'État promeut les activités et les institutions culturelles de manière à servir l'histoire civilisationnelle et culturelle de l'Irak, et il veille à encourager les orientations culturelles spécifiquement irakiennes.

Articles 36 :

La pratique du sport est un droit pour chaque individu, et l'État encourage et promeut les activités sportives et subvient aux besoins dont elles requièrent.

Chapitre 2 : Les libertés

Article 37 :

Premièrement :

- A. La liberté et la dignité de l'homme sont protégées.
- B. Nul ne peut être arrêté ni interrogé excepté dans le cadre d'une décision judiciaire.
- C. Toute forme de torture psychologique et physique, et de traitement inhumain est interdite. Les aveux obtenus par la force, la menace ou la torture ne seront pas considérée comme valides et la victime aura un droit de compensation pour le préjudice matériel et moral encourus, conformément à la loi.

Deuxièmement : L'État garantit la protection de l'individu contre la coercition intellectuelle, politique et religieuse.

Troisièmement : le travail forcé, l'esclavage, le trafic d'esclaves, la traite de femmes et d'enfants, et le commerce du sexe sont interdits.

Article 38 :

L'État garantit, d'une manière qui n'attente pas à l'ordre public et à la moralité:

- A. La liberté d'expression, par tous les moyens.
- B. La liberté de la presse, d'impression, de publicité, de médias et de publication.
- C. La liberté de réunion et de manifestation pacifique, et tout cela sera régi par la loi.

Article 39 :

Premièrement : La liberté de fonder des associations et des partis politiques, ou d'y adhérer, est garantie, et cela sera régi par la loi.

Deuxièmement : Il est interdit de forcer quiconque à adhérer à un parti, une association ou une entité politique, ou de le forcer à continuer d'y adhérer.

Article 40 :

La liberté de communication et de correspondance postale, télégraphique, électronique, téléphonique, ou autre sont garanties, et ne pourra faire l'objet de surveillance, de mise sur écoute, ou de divulgation, sauf en cas de nécessité pour des raisons légales et de sécurité et par décision judiciaire.

Article 41 :

Les Irakiens sont libres de leurs engagements en matière de statut personnel selon leur religion, leur confession, leurs croyances ou leurs choix, et cela sera régi par la loi.

Article 42 :

Tout individu jouit de la liberté de pensée, de conscience et de croyance.

Article 43 :

Premièrement : Les fidèles de toutes religions et confessions sont libres de:

- A. Pratiquer les rites religieux, y compris les rites husseinites.
- B. Administrer les lieux pieux, leurs affaires et leurs institutions religieuses, et cela sera régi par la loi.

Deuxièmement : L'État garantit la liberté de culte et la protection des lieux de culte.

Article 44 :

Premièrement : Tout Irakien a le droit de circuler librement, de voyager et de résider à l'intérieur et à l'extérieur de l'Irak.

Deuxièmement : Aucun Irakien ne peut être exilé, déplacé ou privé de revenir dans sa patrie.

Article 45 :

Premièrement : L'État veille à promouvoir le rôle des institutions de la société civile, et à les soutenir, à les développer et à préserver leur indépendance selon des moyens pacifiques pour atteindre leurs objectifs légitimes, et cela sera régi par la loi.

Deuxièmement : L'État promeut les clans et tribus irakiens et s'occupe de leurs affaires en conformité avec la religion et la loi, et défend leurs nobles valeurs humaines de façon à contribuer au développement de la société. L'État doit interdire les traditions tribales qui sont en contradiction avec les droits de l'Homme

Article 46 :

La restriction ou la limitation de la pratique des droits et libertés stipulés dans cette Constitution sont interdites, sauf en vertu de la loi ou sur la base d'une loi, et à condition que cette limitation ou cette restriction ne portent pas atteinte à l'essence du droit ou de la liberté.

<p style="text-align: center;">TITRE III LES POUVOIRS FÉDÉRAUX</p>
--

Article 47 :

Les pouvoirs fédéraux se composent des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire ; ils exercent leurs compétences et fonctions en se fondant sur le principe de séparation des pouvoirs.

Chapitre 1 : Du pouvoir législatif

Article 48 :

Le pouvoir législatif fédéral est composé de la Chambre des représentants et de la Chambre de la fédération.

Section 1: La Chambre des représentants

Article 49 :

Premièrement : La Chambre des représentants est constituée d'un nombre de membres correspondant à une proportion d'un siège pour 100 000 Irakiens,

représentant le peuple irakien dans son entier. Ils sont élus par scrutin général direct et secret. Il y sera prise en compte la représentation de l'ensemble des composantes du peuple.

Deuxièmement : Un candidat à la Chambre des représentants doit être un Irakien pleinement éligible.

Troisièmement : Une loi déterminera les conditions requises pour le candidat, le votant, et tout ce qui concerne les élections.

Quatrièmement : La loi électorale se fixe pour but d'obtenir un pourcentage représentatif d'un quart de femmes parmi les membres de la Chambre des représentants.

Quatrièmement : La loi électorale doit viser à ce que les femmes soient représentées à hauteur d'au moins un quart des membres de la Chambre des représentants.

Cinquièmement : La Chambre des représentants édictera une loi portant sur le remplacement de ses membres en cas de démission, de révocation ou de décès.

Sixièmement : Il n'est pas permis de cumuler son poste de membre de la Chambre des représentants avec un autre travail ou poste officiel.

Article 50 :

Les membres de la Chambre des représentants doivent prêter le serment constitutionnel suivant, devant la Chambre, avant de prendre leurs fonctions:

« Je jure par Dieu très-haut de remplir mes fonctions et mes responsabilités juridiques avec dévouement et intégrité et de préserver l'indépendance de l'Irak et sa souveraineté, et de protéger les intérêts de son peuple, et de veiller à la sécurité de son territoire, de son espace aérien, de ses eaux, de ses richesses, et de son système démocratique fédéral, et j'œuvrerai pour garantir les libertés publiques et privées, l'indépendance de la justice, et je m'engage à respecter la législation de manière fidèle et neutre. Dieu en est témoin. »

Article 51 :

La Chambre des représentants établira son règlement intérieur pour régir son fonctionnement.

Article 52 :

Premièrement : La Chambre des représentants décide, à la majorité des deux-tiers, de la validité de l'adhésion de ses membres dans les trente jours suivant la date d'une objection.

Deuxièmement : La décision de la Chambre des représentants peut faire l'objet d'un recours devant la Cour suprême fédérale dans les trente jours à compter de la date de sa publication.

Article 53 :

Premièrement : Les séances de la Chambre des représentants sont publiques à moins que, pour des raisons de nécessité, elle n'en décide autrement.

Deuxièmement : Les procès-verbaux des séances seront publiés par les moyens jugés adéquats par la Chambre.

Article 54 :

Le président de la République convoque la réunion de la Chambre des représentations par décret présidentiel dans les quinze jours suivant la date de ratification des résultats des élections générales. Le plus âgé de ses membres préside la première séance pour élire le président de la Chambre et ses deux vice-présidents. Le délai mentionné ci-dessus ne peut être prolongé.

Article 55 :

Durant sa première séance, la Chambre des représentants doit élire son président, puis son premier et son second vice-président, à la majorité absolue de ses membres par vote direct et secret.

Article 56 :

Premièrement : La législature de la Chambre des représentants est de quatre ans, commençant à compter de sa première séance et se terminant au terme de la quatrième année.

Deuxièmement : La nouvelle Chambre des représentants sera élue dans les quarante-cinq jours avant la fin de la législature précédente.

Article 57 :

La Chambre des représentants a un mandat annuel de huit mois composé de deux sessions législatives. Le règlement intérieur définit les conditions de réunion. La session durant laquelle le budget général est présenté ne s'achève que lorsque ce dernier est approuvé.

Article 58 :

Premièrement : Le président de la République, le Premier ministre, le président de la Chambre des représentants ou cinquante de ses membres peuvent convoquer la Chambre des représentants pour une session extraordinaire, laquelle sera consacrée aux sujets ayant nécessité sa convocation.

Deuxièmement : La session législative de la Chambre des représentants pourra être prolongé pour trente jours au plus pour remplir les tâches nécessitant la prolongation, sur demande du président de la République, du Premier ministre, du président de la Chambre des représentants ou de cinquante membres de la Chambre des représentants.

Article 59 :

Premièrement : Le quorum de la Chambre des représentants est atteint à la majorité absolue de ses membres.

Deuxièmement : Les décisions lors des séances de la Chambre des représentants doivent être prises par une majorité simple, une fois le quorum atteint, sauf stipulation contraire.

Article 60 :

Premièrement : les projets de lois sont présentés par le président de la République et le Conseil des ministres.

Deuxièmement : Les propositions de lois sont présentées par au moins dix membres de la Chambre des représentants ou par l'une de ses commissions spéciales.

Article 61 :

Les fonctions de la Chambre des représentants sont les suivantes:

Premièrement : Edicter les lois fédérales ;

Deuxièmement : Contrôler les actes de l'exécutif ;

Troisièmement : Élire le président de la République ;

Quatrièmement : Organiser la ratification des traités et accords internationaux par une loi votée par majorité des deux-tiers de ses membres ;

Cinquièmement : Approuver les nominations suivantes :

- A. Le président et les membres de la Cour de cassation fédérale, le procureur de la République, et le président de la Commission de supervision judiciaire, à la majorité absolue sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature;
- B. Les ambassadeurs et les hauts-fonctionnaires, sur proposition du Conseil des ministres;
- C. Le chef d'État-major de l'armée irakienne, ses adjoints, les officiers ayant un grade de chef de légion ou un grade supérieur, et le chef des services de renseignement, sur proposition du Conseil des ministres.

Sixièmement :

- A. Interroger le président de la République d'après une pétition justifiée émanant de la majorité absolue des membres de la Chambre des représentants ;
- B. Destituer le président de la République par une majorité absolue des membres de la Chambre des représentants après une condamnation par la Cour suprême fédérale dans un des cas suivants :
 - 1. Violation du serment constitutionnel ;
 - 2. Violation de la Constitution ;
 - 3. Haute trahison.

Septièmement :

- A. Un membre de la Chambre des représentants peut questionner le Premier ministre et les ministres sur tout sujet relevant de leur compétence, et chacun peut répondre aux questions des membres. Seul le député ayant posé la question pourra commenter la réponse ;
- B. Un ensemble d'au moins vingt-cinq députés peut poser une question générale à débattre afin de clarifier la politique et l'action du Conseil des ministres, ou de l'un des ministères. [Cette question] sera soumise au président de la Chambre des représentants. Le Premier ministre ou les ministres fixeront une date pour se présenter devant la Chambre des représentants et y répondre ;
- C. Un membre de la Chambre des représentants, avec l'accord de vingt-cinq membres, peut adresser une demande au Premier ministre ou aux ministres pour les interroger sur des questions de leur compétence. Le débat sur la

question n'aura lieu qu'après un minimum de sept jours à compter du dépôt de la demande.

Huitièmement :

A. La Chambre des représentants peut, à la majorité absolue de ses membres, retirer sa confiance à l'un des ministres. [Le ministre] est considéré comme démis de ses fonctions à compter de la date de [cette] décision. La motion de censure ne pourra être déposée que si le ministre l'accepte ou sur requête signée de cinquante membres à la suite d'une interrogation [lui étant] adressée. La décision de la Chambre des représentants sur la requête n'aura lieu qu'après un minimum de sept jours à compter de la date de la demande.

B.

1. Le président de la République peut déposer auprès de la Chambre des représentants une demande de retrait de confiance contre le Premier ministre.

2. La Chambre des représentants peut, suite à une demande d'un cinquième de ses membres, retirer sa confiance au Premier ministre. Cette demande ne peut être déposée qu'après une interrogation du Premier ministre, et la motion de censure ne peut intervenir qu'après un délai de sept jours à compter de la date de la demande.

3. La Chambre des représentants peut décider de retirer sa confiance au Premier ministre à la majorité absolue de ses membres.

C. Le gouvernement est considéré comme démis de ses fonctions en cas de retrait de confiance au Premier ministre.

D. En cas de vote d'une motion de censure à l'encontre du Conseil des ministres dans son entier, le Premier ministre et les ministres conservent leurs fonctions pour gérer les affaires courantes pour une période de trente jours au plus, ou jusqu'à ce qu'un nouveau Conseil des ministres soit formé, conformément aux dispositions de l'Article 76 de cette Constitution.

E. La Chambre des représentants peut interroger les chefs des commissions indépendantes, selon les mêmes procédures que pour les ministres, et voter leur renvoi à la majorité absolue.

Neuvièmement :

A. La Chambre des représentants peut consentir à la déclarations de guerre et à l'état d'urgence à la majorité des deux-tiers et sur demande conjointe du président de la République et du Premier ministre.

- B. L'état d'urgence peut être déclaré pour une période de trente jours, pouvant être prorogée avec, chaque fois, l'accord [de la Chambre des représentants].
- C. Le Premier ministre se verra attribuer les pouvoirs nécessaires pour gouverner le pays pendant les périodes de guerre et d'état d'urgence. Ces attributions seront déterminées par la loi sans contradiction avec la Constitution.
- D. Le Premier ministre présente à la Chambre des représentants, dans les quinze jours à compter de la fin des périodes de guerre et d'état d'urgence, les mesures prises et les résultats obtenus pendant ces périodes.

Article 62 :

Premièrement : Le gouvernement soumet le projet de budget général et les comptes finaux à la Chambre des représentants pour approbation.

Deuxièmement : La Chambre des représentants conduit les transferts entre les sections et les chapitres du budget général et réduit le total de ses montants, et peut, le cas échéant, suggérer au Conseil des ministres d'augmenter les dépenses.

Article 63 :

Premièrement : Les droits et privilèges du président de la Chambre des représentants, de ses deux vice-présidents et de ses membres seront définis par une loi.

Deuxièmement :

- A. Tout membre de la Chambre des représentants jouira de l'immunité pour les déclarations faites durant les sessions de la Chambre, et, à ce titre, ne pourra pas être poursuivi devant les tribunaux.
- B. Un membre de la Chambre des représentants ne peut être arrêté durant la législature de la Chambre, à moins d'être accusé de crime et à condition d'avoir l'accord des membres de la Chambre à la majorité absolue pour lever son immunité, ou à moins d'être pris en flagrant délit de crime.
- C. Un membre de la Chambre des représentants ne peut être arrêté après la fin de son mandat, à moins d'être accusé d'un crime et à condition d'avoir l'accord du président de la Chambre des représentants pour lever son immunité, ou à moins d'être pris en flagrant délit de crime.

Article 64 :

Premièrement : La Chambre des représentants peut être dissoute à la majorité absolue de ses membres, à la demande d'un tiers de ses membres, ou à la demande du Premier ministre avec l'accord du président de la République. La Chambre ne doit pas être dissoute au cours de la période durant laquelle le Premier ministre est interrogé.

Deuxièmement : Lors de la dissolution de la Chambre des représentants, le président de la République appelle aux élections générales dans le pays dans un délai ne devant pas dépasser soixante jours à compter de la date de la dissolution. Dans ce cas, le Conseil des ministres est considéré comme démis de ses fonctions et ne fait qu'expédier les affaires courantes.

Section 2 : La Chambre de la fédération

Article 65 :

Une Chambre législative sera établie sous le nom de Chambre de la fédération, qui regroupera des représentants des régions et des gouvernorats non organisés en région. Sa composition, ses conditions d'éligibilité, ses compétences et tout ce qui s'y rapporte, seront déterminés par une loi votée à la majorité des deux-tiers des membres de la Chambre des représentants.

Chapitre 2 : Du pouvoir exécutif

Article 66 :

Le pouvoir exécutif fédéral est composé du président de la République et du Conseil des ministres. Il exerce ses attributions conformément à la Constitution et à la loi.

Section 1: Le président de la République

Article 67 :

Le président de la République est le Chef de l'État et le symbole de l'unité de la nation. Il représente la souveraineté du pays et veille à garantir le respect de la Constitution, à préserver l'indépendance de l'Irak, sa souveraineté, son unité, et la sécurité ses territoires, conformément aux dispositions de cette Constitution.

Article 68 :

Un candidat à la présidence de la République doit:

Premièrement : Être un Irakien de naissance, né de parents irakiens.

Deuxièmement : Être pleinement éligible, et avoir quarante ans révolus.

Troisièmement : Avoir une bonne réputation et une bonne expérience politique, être connu pour son intégrité, sa probité, son équité et sa loyauté envers la patrie.

Quatrièmement : Ne pas avoir été condamné pour un crime à caractère moral.

Article 69 :

Premièrement : Une loi régira les dispositions relatives à l'éligibilité au poste de président de la République.

Deuxièmement : Une loi régira les dispositions relatives à la nomination d'un ou de plusieurs vice-présidents de la République.

Article 70 :

Premièrement : La Chambre des représentants élira, parmi les candidats, le président de la République à la majorité des deux-tiers de ses membres.

Deuxièmement : Si aucun des candidats n'obtient la majorité requise, alors les deux candidats ayant recueilli le plus grand nombre de voix seront en compétition et celui ayant recueilli la majorité des voix lors du second scrutin sera déclaré président.

Article 71 :

Le président de la République prête le serment constitutionnel devant la Chambre des représentants selon la formulation stipulée à l'Article 50 de la Constitution.

Article 72 :

Premièrement : Le mandat du président de la République est limité à quatre ans. Il peut être réélu pour un deuxième mandat seulement.

Deuxièmement :

- A. Le mandat du président de la République s'achève à la fin du mandat de la Chambre des représentants.
- B. Le président de la République continuera à exercer ses fonctions jusqu'à ce que les élections de la nouvelle Chambre des représentants et sa première

réunion aient eu lieu. La nouvelle Chambre élira le nouveau président dans les trente jours suivant sa première réunion.

- C. En cas de vacance du poste de président de la République pour une quelconque raison, un nouveau président sera élu pour achever la période restant dans le cadre du mandat du président.

Article 73 :

Le président de la République disposera des prérogatives suivantes :

Premièrement : Promulguer une amnistie spéciale, sur recommandation du Premier ministre, sauf pour ce qui concerne le droit privé et les condamnés pour crimes internationaux, terrorisme, ou corruption financière et administrative ;

Deuxièmement : Ratifier les traités et accords internationaux après leur approbation par la Chambre des représentants. En l'absence de ratification [par le président], ils seront considérés comme ratifiés quinze jours après leur réception ;

Troisièmement : Ratifier et publier les lois édictées par la Chambre des représentants. En l'absence de ratification [par le président], elles seront considérées comme ratifiées quinze jours après leur réception ;

Quatrièmement : convoquer la Chambre des représentants élue dans les quinze jours suivant la ratification des résultats de l'élection, et dans les autres cas stipulés dans la Constitution ;

Cinquièmement : Décerner les médailles et décorations sur recommandation du Premier ministre, et en accord avec la loi ;

Sixièmement : Accréditer les ambassadeurs ;

Septièmement : Promulguer des décrets présidentiels ;

Huitièmement : Ratifier les condamnations à mort prononcées par les juridictions compétentes ;

Neuvièmement : Exercer la fonction de chef suprême des forces armées à titre honoraire et à des fins cérémonielles ;

Dixièmement : Exercer toutes les autres attributions présidentielles stipulées par la Constitution.

Article 74 :

Une loi déterminera le salaire et les allocations du président de la République.

Article 75 :

Premièrement : Le président de la République a le droit de remettre sa démission par écrit au président de la Chambre des représentants, et elle sera considérée comme effective sept jours après la date de sa soumission à la Chambre des représentants.

Deuxièmement : Le vice-président de la République assume la fonction de président en cas d'absence de ce dernier.

Troisièmement : Le vice-président de la République assume les devoirs du président dans le cas où la fonction serait vacante pour une quelconque raison. La Chambre des représentants doit élire un nouveau président durant une période ne dépassant pas trente jours à compter de la date de vacance.

Quatrièmement : En cas de vacance du poste de président de la République, le président de la Chambre des représentants remplace le président de la République au cas où il n'y aurait pas de vice-président, à condition qu'un nouveau président soit élu durant une période ne dépassant pas trente jours à partir de la date de vacance, et conformément aux dispositions de cette Constitution.

Section 2 : Du Conseil des ministres

Article 76 :

Premièrement : Le président de la République charge le candidat du bloc parlementaire le plus nombreux de former le Conseil des ministres dans les quinze jours suivant la date de l'élection du président de la République.

Deuxièmement : Le Premier ministre désigné entreprendra la nomination des membres de son gouvernement dans une période de trente jours au plus à compter de la date de sa désignation.

Troisièmement : En cas d'échec du Premier ministre désigné à former son gouvernement durant le délai spécifié au deuxième alinéa, le président de la République nommera un nouveau candidat au poste de Premier ministre dans les quinze jours suivants.

Quatrièmement : Le premier ministre désigné présente les noms des membres de son gouvernement et le programme ministériel à la Chambre des représentants. Il aura la confiance de cette dernière lors de l'approbation, à la majorité absolue, des ministères individuels et du programme ministériel.

Cinquièmement : En cas de non-obtention du vote de confiance par le gouvernement, le président de la République doit charger un autre candidat de former un gouvernement dans les quinze jours suivants.

Article 77 :

Premièrement : Les conditions nécessaires pour assumer la fonction de Premier ministre sont les mêmes que celles s'appliquant à la fonction de Président de la République, étant entendu qu'il doit avoir un diplôme universitaire ou un équivalent, et qu'il ait trente-cinq révolus.

Deuxièmement : Les conditions nécessaires pour assumer le poste de ministre sont les mêmes que celles s'appliquant aux membres de la Chambre des représentants, étant entendu qu'il doit avoir un diplôme universitaire ou un équivalent.

Article 78 :

Le Premier ministre est l'autorité exécutive directe responsable de la politique générale de l'État et le Commandant en chef des forces armées. Il dirige le Conseil des ministres, préside ses réunions, et a le droit de démettre les ministres de leurs fonctions avec l'accord de la Chambre des représentants.

Article 79 :

Le Premier ministre et les membres du gouvernement prêtent le serment constitutionnel devant la Chambre des représentants selon la formulation stipulée à l'Article 50 de la Constitution.

Article 80 :

Le gouvernement a les attributions suivantes:

Premièrement : Concevoir et exécuter la politique générale de l'État, superviser le travail des ministères et des départements non liés à un ministère.

Deuxièmement : Proposer les projets de lois.

Troisièmement : Promulguer des règlements, directives et décisions pour mettre en œuvre les lois.

Quatrièmement : Préparer le projet de budget général, les comptes finaux et les plans de développement.

Cinquièmement : Recommander à la Chambre des représentants, pour approbation, la nomination des sous-secrétaires d'État, des ambassadeurs, des hauts fonctionnaires de l'État, du chef d'État-major et de ses adjoints, des officiers ayant un grade de chef de légion ou supérieur, du chef des services de renseignement national et des chefs des services de sécurité.

Sixièmement : Négocier et signer les traités et accords internationaux ou désigner quelqu'un pour assurer cette fonction.

Article 81 :

Premièrement : Le président de la République assume la fonction de Premier ministre en cas de vacance de ce poste pour une quelconque raison.

Deuxièmement : Dans le cas mentionné au premier alinéa, le président de la République doit charger un autre candidat de former le gouvernement dans un délai ne dépassant pas quinze jours et conformément aux dispositions de l'Article 76 de cette Constitution.

Article 82 :

Une loi déterminera les salaires et allocations du Premier ministre et des ministres, et tous ceux de grades équivalents.

Article 83 :

La responsabilité du Premier ministre et des ministres devant la Chambre des représentants est collective et personnelle.

Article 84 :

Premièrement : Une loi organisera les fonctions et déterminera les responsabilités et les compétences des institutions de sécurité et des services de renseignements nationaux, qui œuvreront en conformité avec les principes des droits de l'Homme et sous le contrôle de la Chambre des représentants.

Deuxièmement : Le service national de renseignements dépend du gouvernement.

Article 85 :

Le Conseil des ministres établira un règlement intérieur pour organiser son travail.

Article 86 :

Une loi déterminera la formation des ministères, leurs tâches, leurs compétences et les prérogatives du ministre.

Chapitre 3 : Du pouvoir judiciaire

Article 87 :

Le pouvoir judiciaire est indépendant ; il est exercé par différents types et degrés de tribunaux, lesquels rendent leurs jugements conformément à la loi.

Article 88 :

Les juges sont indépendants et ne sont soumis à aucune autorité, mise à part la loi, et aucune autorité n'est autorisée à s'ingérer dans les affaires du pouvoir judiciaire et de la justice

Article 89 :

Le pouvoir judiciaire fédéral se compose du Conseil supérieur de la magistrature, de la Cour suprême fédérale, de la Cour de cassation fédérale, du ministère public, de la commission de supervision judiciaire, et des autres juridictions fédérales qui seront régies par la loi.

Section 1: Le Conseil supérieur de la magistrature

Article 90 :

Le Conseil supérieur de la magistrature est chargé de la gestion des affaires des instances judiciaires, et la loi organisera les modalités de sa constitution, ses compétences ainsi que les règles son fonctionnement

Article 91 :

Le Conseil supérieur de la magistrature exerce les prérogatives suivantes:

Premièrement : Gérer les affaires de la Justice et superviser la Justice fédérale ;

Deuxièmement : Désigner les candidats aux postes de président et de membres de la Cour de cassation fédérale, de président du ministère public, et de président de la

Commission de supervision judiciaire, et les soumettre à la Chambre des représentants pour approbation.

Troisièmement : Proposer le budget annuel du pouvoir judiciaire fédéral et le soumettre à la Chambre des représentants pour approbation.

Section 2 : La Cour suprême fédérale

Article 92 :

Premièrement : La Cour suprême fédérale est une instance judiciaire indépendante administrativement et financièrement.

Deuxièmement : La Cour suprême fédérale se compose d'un certain nombre de magistrats, experts en matière de jurisprudence islamique et jurisconsultes. Leur nombre, les modalités de leur désignation, et le fonctionnement de la Cour seront définis par une loi devant être adoptée par la Chambre des représentants à la majorité des deux-tiers.

Article 93:

La Cour suprême fédérale est compétente dans les domaines suivants :

Premièrement : Contrôler la constitutionnalité des lois et des règlements en vigueur ;

Deuxièmement : Interpréter le texte de la Constitution ;

Troisièmement : Statuer sur les litiges nés de l'application des lois fédérales, décisions, règlements, directives et procédures émanant de l'autorité fédérale. La loi garantit le droit du Conseil des ministres, des individus concernés, et d'autres, de faire directement un recours auprès de la Cour ;

Quatrièmement : Statuer sur les conflits survenant entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des régions, les gouvernorats, les municipalités et les administrations locales ;

Cinquièmement : Statuer sur les conflits survenant entre les gouvernements des régions ou les gouvernorats ;

Sixièmement : Statuer sur les accusations émises à l'encontre du président de la République, du Premier ministre et des ministres. [Cette procédure] sera régie par la loi ;

Septièmement : Ratifier les résultats finaux des élections législatives ;

Huitièmement :

- A. Statuer sur les conflits de compétence juridictionnelle entre la justice fédérale et les institutions judiciaires des régions et des gouvernorats non organisés en région;
- B. Statuer sur les conflits de compétence juridictionnelle entre les institutions judiciaires des régions ou des gouvernorats non organisés en région.

Article 94 :

Les décisions de la Cour suprême fédérale sont définitives et contraignantes pour toutes les autorités

Section 3 : Disposition générales

Article 95 :

Il est interdit de former des tribunaux spéciaux ou exceptionnels.

Article 96 :

La loi déterminera la création des tribunaux, leurs types, leurs degrés et leurs compétences ainsi que les modalités de nomination et de service des juges et procureurs généraux, leur discipline, et leur départ à la retraite.

Article 97 :

Les juges ne peuvent être démis de leurs fonctions, sauf dans les cas définis par la loi; la loi déterminera les dispositions particulières les concernant et régira leurs mesures disciplinaires.

Article 98 :

Les juges et procureurs n'ont pas le droit de :

Premièrement : Cumuler une fonction judiciaire avec une fonction législative ou exécutive ou avec tout autre emploi.

Deuxièmement : Adhérer à un parti ou à une organisation politique, ou exercer toute activité politique.

Article 99 :

Une loi organisera la justice militaire et spécifiera les compétences des tribunaux militaires, qui se limitent aux crimes de nature militaire commis par les membres des forces armées et des forces de sécurité, et dans les limites définies par la loi.

Article 100 :

Il est interdit de stipuler dans la loi l'immunité face à un recours en appel de tout acte ou décision administrative.

Article 101 :

Il est possible d'établir un Conseil d'État spécialisé dans les fonctions de justice administrative, d'émission d'avis, de rédaction, et de représentation de l'État et des diverses instances publiques devant les juridictions, sauf celles qui en sont exceptées par la loi.

Chapitre 4 : Les institutions indépendantes

Article 102 :

La Haute Commission des Droits de l'Homme, la Haute Commission Indépendante pour les Élections et la Commission d'Intégrité sont des commissions indépendantes et sous le contrôle du Parlement, leurs fonctions seront déterminées par la loi.

103 :

Premièrement : La Banque centrale irakienne, le Bureau de contrôle financier, le Comité des médias et des communications, ainsi que les bureaux des legs pieux sont des institutions financièrement et administrativement indépendantes. La loi organisera le travail de chacune de ces institutions.

Deuxièmement : La Banque centrale irakienne est responsable devant la Chambre des représentants. Le Bureau de contrôle financier ainsi que le Comité des médias et de la communication dépendent de la Chambre des représentants.

Troisièmement : Les bureaux des legs pieux sont rattachés au Conseil des ministres

Article 104 :

Un institution nommée Fondation des martyrs sera établie et rattachée au Conseil des ministres. Son fonctionnement et ses compétences seront déterminées par la loi.

Article 105 :

Une commission publique sera établie pour garantir les droits des régions et les gouvernorats non organisés en région à une participation juste à la gestion des diverses institutions fédérales de l'État, aux missions diplomatiques, aux bourses scolaires, aux délégations et aux conférences régionales et internationales. La commission sera composée des représentants du gouvernement fédéral, des régions et des gouvernorats non organisés en région, et sera régie par la loi.

Article 106 :

Une commission publique sera établie par une loi pour évaluer et contrôler l'allocation des revenus fédéraux. La commission sera composée d'experts du gouvernement fédéral, des régions et des gouvernorats ainsi que de leurs représentants respectifs, et assumera les responsabilités suivantes:

Premièrement : Assurer une répartition équitable des subventions, aides et prêts internationaux conformément aux droits des régions et des gouvernorats non organisés en région.

Deuxièmement : Assurer l'utilisation et le partage optimaux des ressources financières fédérales.

Troisièmement : Garantir une répartition transparente et juste des fonds auprès des gouvernements des régions et gouvernorats non organisés en région conformément aux pourcentages établis.

Article 107 :

Un conseil nommé Conseil du service public fédéral sera établi et assumera l'organisation affaires de la fonction publique fédérale, dont les nominations et les promotions ; sa formation et ses compétences seront régies par la loi.

Article 108 :

D'autres commissions indépendantes peuvent être établies par la loi, selon les besoins et les nécessités.

TITRE IV LES POUVOIRS DES AUTORITÉS FÉDÉRALES
--

Article 109 :

Les autorités fédérales doivent préserver l'unité, l'intégrité, l'indépendance et souveraineté de l'Irak et ainsi que son système démocratique fédéral.

Article 110 :

Les autorités fédérales détiennent les compétences exclusives dans les domaines suivants :

Premièrement : Définir la politique extérieure et la représentation diplomatique, négocier, signer et ratifier les traités et accords internationaux et les emprunts, et formuler la politique étrangère souveraine en matière économique et commerciale ;

Deuxièmement : Établir et exécuter la politique de sécurité nationale, dont la création et l'administration des forces armées, afin d'assurer la protection et la sécurité des frontières de l'Irak et de défendre [le pays] ;

Troisièmement : Formuler la politique fiscale et douanière, émettre la monnaie, établir la politique commerciale entre les régions et les gouvernorats en Irak, établir le budget général de l'État, formuler la politique monétaire, et créer et administrer la banque centrale ;

Quatrièmement : Organiser les étalons, poids et mesures ;

Cinquièmement : Organiser les questions de citoyenneté, de naturalisation, de résidence, et de droit d'asile politique ;

Septièmement : Organiser les politiques des services postaux et des fréquences de télécommunication ;

Huitièmement : Établir les projets de budget général et de budget d'investissement ;

Neuvièmement : Planifier les politiques concernant les ressources en eau provenant de l'extérieur de l'Irak et garantir les flux d'eau entrants et [la] distribution équitable [de l'eau] en Irak, conformément aux lois et coutumes internationales ;

Dixièmement : Le recensement de la population.

Article 111 :

Le pétrole et le gaz sont la propriété de toute la population irakienne dans toutes les régions et gouvernorats.

Article 112 :

Premièrement : Le gouvernement fédéral gère le pétrole et le gaz extraits des champs actuels avec les gouvernements des régions et les gouvernorats producteurs. La distribution des revenus du pétrole et du gaz se fera de façon équitable et proportionnellement à la répartition de la population dans le pays. Il sera défini une part pour une durée déterminée pour les régions ayant injustement subi des préjudices et des privations du régime précédent, de façon à assurer un développement équilibré entre les différentes parties du pays. Cela sera déterminé par la loi.

Deuxièmement : Le gouvernement fédéral et les gouvernements des régions et gouvernorats producteurs formulent ensemble les politiques stratégiques nécessaires pour développer les ressources en pétrole et en gaz de façon à ce que tout le peuple irakien en bénéficie, en employant les techniques des principes du marché les plus récentes et en encourageant l'investissement.

Article 113 :

Les monuments, sites archéologiques, manuscrits et structures du patrimoine appartiennent à la richesse nationale, qui est de la compétence des autorités fédérales. Ils seront administrés en coopération avec les régions et gouvernorats.

Article 114:

Les compétences suivantes seront partagées entre les autorités fédérales et les autorités régionales :

Premièrement : Administrer les douanes en coordination avec les gouvernements des régions et les gouvernorats non organisés en région. Cela sera régi par la loi ;

Deuxièmement : Organiser les principales sources d'énergie électrique et leur distribution ;

Troisièmement : Formuler la politique environnementale afin d'assurer la protection de l'environnement de toute pollution, et de préserver sa propreté en coopération avec les régions et les gouvernorats non organisés en région ;

Quatrièmement : Formuler les politiques de développement et de planification générale ;

Cinquièmement : Formuler la politique de santé publique en coopération avec les régions et les gouvernorats non organisés en région ;

Sixièmement : Formuler la politique générale d'enseignement et d'éducation en consultation avec les régions et les gouvernorats non organisés en région ;

Septièmement : Formuler la politique concernant les ressources intérieures en eau et l'organiser de façon à en garantir une distribution équitable.

Article 115 :

Tous les pouvoirs ne figurant pas parmi les pouvoirs exclusifs des autorités fédérales relèvent des autorités régionales et des gouvernorats non organisés en région. Concernant les autres pouvoirs partagés entre le gouvernement fédéral et le gouvernement régional, en cas de conflit, la priorité sera donnée à la loi des régions et des gouvernorats non organisés en région.

<p style="text-align: center;">TITRE V LES POUVOIRS DES RÉGIONS</p>

Chapitre 1 : Les régions

Article 116 :

Le système fédéral de la République irakienne est composé d'une capitale, de régions et de gouvernorats décentralisés, et d'administrations locales.

Article 117 :

Premièrement : Cette Constitution reconnaît, dès son entrée en vigueur, la région du Kurdistan avec ses autorités existantes comme une région fédérale.

Deuxièmement : Cette Constitution reconnaît les nouvelles régions établies conformément à ses dispositions.

Article 118 :

La Chambre des représentants édictera, dans un délai ne dépassant pas six mois à compter de la date de sa première séance, une loi définissant les procédures exécutives relatives à la création des régions, et ce à la majorité simple des membres présents.

Article 119:

Un seul ou plusieurs gouvernorats ont le droit de former une région à la suite d'une demande de référendum pouvant être faite selon l'une des deux méthodes suivantes :

Premièrement : Une requête d'un tiers des membres du conseil de chaque gouvernorat souhaitant former une région.

Deuxièmement : Une requête d'un dixième des suffrages dans chaque gouvernorat souhaitant former une région.

Article 120 :

La région établit sa propre Constitution qui définira la structure des autorités régionales, leurs compétences et le mécanisme d'exercice de ces compétences, à condition qu'ils ne soient pas en contradiction avec la présente Constitution.

Article 121 :

Premièrement : Les autorités régionales ont le droit d'exercer les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire conformément aux dispositions de cette Constitution, et à l'exception de ce qui est de la compétence exclusive des autorités fédérales.

Deuxièmement : L'autorité régionale a le droit de modifier l'application de la loi fédérale dans la région, dans le cas d'une contradiction entre la loi fédérale et la loi régionale concernant une question qui n'entre pas dans les compétences exclusives des autorités fédérales.

Troisièmement : Les régions et les gouvernorats ont une part équitable des revenus fédéraux pour assurer leurs responsabilités, tenant compte de leurs ressources et besoins et du pourcentage de leur population.

Quatrièmement : Les régions et gouvernorats établiront des bureaux dans les ambassades et les missions diplomatiques pour les affaires culturelles, sociales et de développement.

Cinquièmement : Le gouvernement régional a toutes les compétences nécessaires pour administrer la région, en particulier la création et l'organisation de forces de sécurité intérieures comme la police, la sûreté et la garde régionale.

Chapitre 2 : Les gouvernorats non organisés en région

Article 122 :

Premièrement : Les gouvernorats sont composés d'un certain nombre de districts, sous-districts et villages ;

Deuxièmement : Les gouvernorats non organisés en région se verront attribuer des prérogatives administratives et financières larges de façon à leur permettre de gérer leurs affaires conformément au principe de la décentralisation administrative. Cela sera régi par la loi.

Troisièmement : Le gouverneur, élu par le conseil de gouvernorats, est le président exécutif suprême dans le gouvernorat pour exercer ses prérogatives que lui a conférées le conseil ;

Quatrièmement : Une loi régira l'élection du conseil du gouvernorat et du gouverneur ainsi que leurs prérogatives.

Article 123 :

Les pouvoirs exercés par le gouvernement fédéral peuvent être délégués aux gouvernorats ou vice versa, avec l'accord des deux parties, et cela sera régi par la loi.

Chapitre 3 : La capitale

Article 124 :

Premièrement : Bagdad, dans ses frontières municipales, est la capitale de la République d'Irak et constituera, dans ses frontières administratives, le gouvernorat de Bagdad.

Deuxièmement : Cela sera régi par la loi.

Troisièmement: La capitale ne peut être intégrée à une région (fédérée).

Chapitre 4 : Les administrations locales

Article 125 :

Cette Constitution garantit les droits administratifs, politiques, culturels et éducatifs des diverses nations, telles que les Turkmènes, les Chaldéens, les Assyriens et toutes les autres composantes. Cela sera régi par la loi.

TITRE VI

DISPOSITIONS FINALES ET TRANSITOIRES

Chapitre 1 : Des dispositions finales

Article 126 :

Premièrement : Le président de la République conjointement avec le Conseil des ministres, ou un cinquième des membres de la Chambre des représentants, peuvent proposer d'amender la Constitution.

Deuxièmement : Les principes fondamentaux mentionnés dans le premier titre et les droits et libertés mentionnés dans le deuxième titre de cette Constitution ne peuvent être amendés qu'après deux mandats électoraux consécutifs, avec l'accord des deux-tiers des membres de la Chambre des représentants, l'approbation du peuple par un référendum, et la ratification par le président de la République dans les sept jours suivants.

Troisièmement : D'autres articles, non stipulés dans l'alinéa 2 de cet Article, ne peuvent être amendés, sauf après avoir obtenu l'accord des deux-tiers des membres de la Chambre des représentants, l'approbation du peuple par un référendum, et la ratification par le président de la République dans les sept jours suivants.

Quatrièmement : Aucun amendement ne peut être effectué qui serait de nature à réduire les pouvoirs des régions qui n'entrant pas dans les pouvoirs exclusifs des autorités fédérales, sauf avec l'accord du pouvoir législatif dans la région concernée, et l'approbation de la majorité de ses habitants par un référendum.

Cinquièmement :

- A. Tout amendement est considéré ratifié par le président de la République à la fin du délai prévu dans les alinéas 2 et 3 de cet Article, au cas où il ne l'aurait pas ratifié.
- B. Tout amendement entre en vigueur à la date de sa publication dans le Journal officiel.

Article 127 :

Le président de la République, le Premier ministre, les membres du Conseil des ministres, le président de la Chambre des représentants, ses deux vice-présidents, les membres de la Chambre des représentants, les membres du pouvoir judiciaire, et les individus ayant des grades spéciaux, ne peuvent user de leur influence pour acheter ou louer des biens de l'État, pour louer ou vendre leurs biens à l'État, pour poursuivre l'État en justice pour ces biens, ou pour conclure avec l'État des contrats en tant qu'entrepreneur, fournisseur ou concessionnaire.

Article 128 :

Les lois et jugements rendus du peuple.

Article 129 :

Les lois seront publiées dans le Journal Officiel et prendront effet à la date de leur publication, sauf en cas de stipulation contraire.

Article 130 :

Les lois en vigueur le resteront, à moins qu'elles ne soient annulées ou amendées conformément aux dispositions de cette Constitution.

Article 131 :

Tout référendum mentionné dans cette Constitution sera considéré comme ayant un résultat positif s'il recueille l'approbation de la majorité des votants, sauf en cas de stipulation contraire.

Chapitre 2 : Les dispositions transitoires

Article 132 :

Premièrement : L'État garantit des soins pour les familles des martyrs, les prisonniers politiques, et les victimes des pratiques oppressives de l'ancien régime dictatorial.

Deuxièmement : L'État doit garantir l'indemnisation des familles des martyrs et des victimes d'actes de terrorisme.

Troisièmement : Une loi régira les questions mentionnées aux premier et deuxième alinéas de cet Article.

Article 133 :

La Chambre des représentants adopte à sa première session le règlement intérieur de l'Assemblée nationale transitoire jusqu'à ce qu'elle adopte son propre règlement intérieur.

Article 134 :

Le Haut tribunal pénal irakien poursuivra ses travaux en tant qu'organe judiciaire indépendant, en examinant les crimes de l'ancien régime dictatorial et de ses principales figures. La Chambre des représentants a le droit de le dissoudre par une loi après l'achèvement de ses travaux.

Article 135 :

Premièrement : La Haute Commission nationale de débaassification continuera travaux en tant que commission indépendante, en coordination avec l'autorité judiciaire et les appareils exécutifs dans le cadre des lois régissant son fonctionnement. Le Commission est rattachée à la Chambre des représentants.

Deuxièmement : La Chambre des représentants a le droit de dissoudre cette Commission à la majorité absolue après l'achèvement de ses travaux.

Troisièmement : Les candidats aux fonctions de président de la République, de Premier ministre et de membres du Conseil des ministres, de président et de membres de la Chambre des représentants, de président et de membres de la Chambre de la fédération, leurs homologues au niveau des régions, les membres des commissions

judiciaires et les autres fonctions incluses dans la débaassification, conformément à la loi, ne doivent pas être concernés par les dispositions de débaassification.

Quatrièmement : Les conditions énoncées au troisième alinéa du présent Article resteront en vigueur à moins que la Commission prévue au premier alinéa du présent Article ne soit dissoute.

Cinquièmement : La simple adhésion au parti Baas, dissous, ne doit pas être considérée comme une base suffisante pour un renvoi devant les tribunaux, et un membre (de ce parti) doit jouir de l'égalité devant la loi et de la protection à moins d'être concerné par les dispositions de déba'assification et par les directives émises en vertu de ces dispositions.

Sixièmement : La Chambre des représentants doit former un comité parlementaire au sein de ses membres pour contrôler et examiner les procédures exécutives de la Haute Commission pour la débaassification et des institutions de l'État afin de garantir la justice, l'objectivité, la transparence et de vérifier leur conformité avec les lois. Les décisions du Comité seront soumises à l'approbation de la Chambre des représentants.

Article 136 :

Premièrement : La Commission de restitution des propriétés poursuivra sa mission en tant que commission indépendante, en coordination avec les autorités judiciaires et les institutions exécutives, en accord avec la loi. La Commission de restitution des propriétés est rattachée à la Chambre des représentants.

Deuxièmement : la Chambre des représentants a le droit de dissoudre la commission par un vote à la majorité des deux-tiers de ses membres.

Article 137 :

L'application des dispositions contenues dans les articles relatifs à la Chambre de la fédération, où que (ces dispositions) soient citées dans cette Constitution, est reportée jusqu'à la promulgation d'une décision de la Chambre des représentants, par la majorité des deux-tiers, à une date ultérieure à la fin de son premier mandat à compter de l'entrée en vigueur de cette Constitution.

Article 138 :

Premièrement : L'expression « conseil de la présidence » remplace l'expression « président de la République » partout où elle figure dans cette Constitution. Les

dispositions relatives au président de la République seront maintenues durant le mandat suivant l'entrée en vigueur de cette Constitution.

Deuxièmement :

- A. L'Assemblée élit le chef de l'État et deux vice-présidents qui forment un conseil appelé « Conseil de la présidence », lequel sera élu sur une seule liste et à la majorité des deux-tiers.
- B. Les dispositions relatives à la démission du président de la République figurant dans cette Constitution s'appliquent au président et aux membres du Conseil de la présidence.
- C. L'Assemblée peut démettre un membre du Conseil de la présidence de ses fonctions par un vote à la majorité des trois-quarts de ses membres pour cause d'incompétence ou de malhonnêteté.
- D. En cas de vacance d'un siège au Conseil de la présidence, la Chambre des représentants élit un remplaçant aux deux-tiers de ses membres.

Troisièmement : Les membres du Conseil de la présidence sont sujets aux mêmes conditions que les membres de la Chambre des représentants, et doivent également :

- A. Avoir quarante ans révolu.
- B. Jouir d'une bonne réputation, d'intégrité et de droiture.
- C. Avoir quitté l'ancien parti Baas dix ans avant sa dissolution, au cas où il aurait été membre de ce parti.
- D. Ne pas avoir participé à la répression de la révolte de 1991 ni à la campagne *d'Al-Anfal*. Il ne doit pas avoir commis de crime contre le peuple irakien.

Quatrièmement : Le Conseil de la présidence promulguera ses décisions à l'unanimité et chaque membre (du Conseil) peut donner son pouvoir à un autre membre.

Cinquièmement :

- A. La législation et les décisions prises par la Chambre des représentants seront transmises au Conseil de la présidence pour approbation à l'unanimité et publication dans les dix jours après la date de réception par le Conseil de la présidence, exceptées les dispositions des Articles 118 et 199 concernant la formation des régions.
- B. En cas de non-approbation par le Conseil de la présidence, la législation et les décisions seront renvoyées à la Chambre des représentants pour qu'elle réexamine les questions litigieuses et les soumette au vote à la majorité de ses

membres, puis seront une deuxième fois envoyées au Conseil de la présidence pour approbation.

- C. En cas de nouvelle non-approbation par le Conseil de la présidence de la législation et des décisions soumises pour la seconde fois au cours des dix jours suivant leur réception, la législation et les décisions sont renvoyées à la Chambre des représentants, qui a le droit de les adopter par un vote à la majorité des trois-cinquièmes, qui ne peut faire l'objet d'aucune objection, et la législation et les décisions seront alors considérées ratifiées.

Sixièmement : Le conseil de la présidence exercera les pouvoirs du président de la République stipulés dans cette Constitution.

Article 139 :

Le Premier ministre aura deux suppléants durant la première session électorale.

Article 140 :

Premièrement : L'exécutif entreprendra les démarches nécessaires pour compléter la mise en œuvre des dispositions de tous les alinéas de l'Article 58 de la Loi de l'Administration de l'État irakien pour la période Transitoire.

Deuxièmement : La responsabilité attribuée au pouvoir exécutif dans le gouvernement transitoire, stipulée à l'Article 58 de la Loi de l'Administration de l'État irakien pour la période Transitoire, sera étendue à l'exécutif élu conformément à cette Constitution, et devra s'achever (la normalisation, le recensement, puis un référendum à Kirkouk et dans les autres territoires en conflit pour déterminer la volonté de leurs citoyens) au plus tard le 31 décembre 2007.

Article 141 :

La législation promulguée dans la région du Kurdistan depuis 1992 restera en vigueur, et les décisions prises par le gouvernement régional du Kurdistan – dont les jugements des tribunaux et les accords – seront considérées comme valides à moins d'être amendées ou annulées, selon les lois de la région du Kurdistan, par l'entité compétente de cette région, pourvu qu'elles n'entrent pas en contradiction avec la Constitution.

Article 142:

Premièrement : La Chambre des représentants créera, au début de ses travaux, un comité parlementaire représentant les principales composantes de la société irakienne, dont la mission sera de présenter à la Chambre des représentants, dans un délai ne dépassant pas quatre mois, un rapport contenant une recommandation des modifications nécessaires qui pourraient être apportées à la Constitution ; le comité sera dissous après qu'une décision aura été prise concernant ses propositions.

Deuxièmement : Les modifications proposées doivent être présentées à la Chambre des représentants toutes à la fois pour être soumises à un vote, et elles seront adoptées avec l'accord de la majorité absolue des membres de la Chambre.

Troisièmement : Les articles amendés par la Chambre des représentants conformément au deuxième alinéa de cet Article doivent être présentés au peuple pour être soumis à un référendum dans un délai n'excédant pas deux mois à compter de la date d'adoption des modifications par la Chambre des représentants.

Quatrièmement : Le résultat du référendum sur les articles modifiés sera positif si (ce dernier) obtient l'accord de la majorité des votants, et s'il n'est pas rejeté par les deux-tiers des électeurs dans trois gouvernorats ou plus.

Cinquièmement : Les dispositions de l'Article 126 de la présente constitution concernant la modification de la Constitution, seront suspendues jusqu'à ce que les modifications prévues dans cet Article soient décidées.

Article 143 :

La Loi de l'Administration de l'État irakien pendant la période Transitoire et son annexe seront abrogées dès la formation du nouveau gouvernement, exceptées les dispositions de l'Article 53 (A) et de l'Article 58 de (ladite) loi.

Article 144 :

Cette Constitution entrera en vigueur après son approbation par le peuple via un référendum, sa publication dans le Journal officiel, et la formation du gouvernement formé selon les dispositions de cette Constitution.

Annexe 3 :

Résolutions du Conseil de Sécurité

des Nations Unies

1

La Résolution 660

La situation entre l'Iraq et le Koweït

Décision

A sa 2932^e séance, le 2 août 1990, le Conseil a décidé d'inviter les représentants de l'Iraq et du Koweït à participer, sans droit de vote, à la discussion de la question intitulée:

« La situation entre l'Iraq et le Koweït:

« Lettre en date du 2 août 1990, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent du Koweït auprès de l'Organisation des Nations Unies (S/21423);

« Lettre, en date du 2 août 1990, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent des Etats-Unis d'Amérique auprès de l'Organisation des Nations Unies (S/21424) ».

Résolution 660 (1990)

du 2 août 1990

Le Conseil de sécurité,

Alarmé par l'invasion du Koweït, le 2 août 1990, par les forces militaires de l'Iraq,
Constatant qu'il existe, du fait de l'invasion du Koweït par l'Iraq, une rupture de la paix et de la sécurité internationales,

Agissant en vertu des Articles 39 et 40 de la Charte des Nations Unies,

1. *Condamne* l'invasion du Koweït par l'Iraq;
2. *Exige* que l'Iraq retire immédiatement et inconditionnellement toutes ses forces pour les ramener aux positions qu'elles occupaient le 1^{er} août 1990;
3. *Engage* l'Iraq et le Koweït à entamer immédiatement des négociations intensives pour régler leurs différends et appuie tous les efforts déployés à cet égard, en particulier ceux de la Ligue des Etats arabes;

4. *Décide* de se réunir de nouveau, selon qu'il conviendra, pour examiner les autres mesures à prendre afin d'assurer l'application de la présente résolution.

Adoptée à la 2932^e séance par
14 voix contre zéro. Un
membre (Yémen) n'a pas
participé au vote.

2

La Résolution 661**Décision**

A sa 2933^e séance, le 6 août 1990, le Conseil a poursuivi l'examen de la question.

Résolution 661 (1990)

du 6 août 1990

Le Conseil de sécurité,

Réaffirmant sa résolution 660 (1990) du 2 août 1990,

Profondément préoccupé par le fait que cette résolution n'a pas été appliquée et que l'invasion du Koweït par l'Iraq se poursuit, entraînant de nouvelles pertes en vies humaines et de nouvelles destructions,

Résolu à mettre un terme à l'invasion et à l'occupation du Koweït par l'Iraq et à rétablir la souveraineté, l'indépendance et l'intégrité territoriale du Koweït,

Notant que le Gouvernement légitime du Koweït a manifesté sa volonté de respecter la résolution 660(1990),

Conscient des responsabilités qui lui incombent en vertu de la Charte des Nations Unies en ce qui concerne le maintien de la paix et de la sécurité internationales,

Affirmant le droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, face à l'attaque armée dirigée par l'Iraq contre le Koweït, consacré par l'Article 51 de la Charte,

Agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte,

1. *Constate* que, jusqu'à présent, l'Iraq n'a pas respecté le paragraphe 2 de la résolution 660 (1990) et a usurpé l'autorité du Gouvernement légitime du koweït;
2. *Décide*, en conséquence, de prendre les mesures suivantes pour obtenir que l'Iraq respecte le paragraphe 2 de la résolution 660(1990) et pour rétablir l'autorité du Gouvernement légitime du Koweït;
3. *Décide* que tous les Etats empêcheront:
 - a) L'importation sur leur territoire de tous produits de base et de toutes marchandises en provenance d'Iraq ou du Koweït qui seraient exportés de ces pays après la date de la présente résolution;
 - b) Toutes activités menées par leurs nationaux ou sur leur territoire qui auraient pour effet de favoriser ou sont conçues pour favoriser l'exportation ou le

transbordement de tous produits de base ou de toutes marchandises en provenance d'Iraq ou du Koweït, ainsi que toutes transactions faisant intervenir leurs nationaux ou des navires battant leur pavillon ou menées sur leur territoire, portant sur des produits de base ou des marchandises en provenance d'Iraq ou du Koweït et exportés de ces pays après la date de la présente résolution, y compris, en particulier, tout transfert de fonds à destination de l'Iraq ou du Koweït aux fins de telles activités ou transactions;

- c) La vente ou la fourniture par leurs nationaux ou depuis leur territoire ou par l'intermédiaire de navires battant leur pavillon de tous produits de base ou de toutes marchandises, y compris des armes ou tout autre matériel militaire, que ceux-ci proviennent ou non de leur territoire, mais non compris les fournitures à usage strictement médical et, dans les cas où des considérations d'ordre humanitaire le justifient, les denrées alimentaires, à toute personne physique ou morale se trouvant en Iraq ou au Koweït ou à toute personne physique ou morale aux fins de toute activité commerciale menée sur ou depuis le territoire de l'Iraq ou du Koweït ainsi que toutes activités menées par leurs nationaux ou sur leur territoire qui auraient pour effet de favoriser ou sont conçues pour favoriser la vente ou la fourniture dans les conditions sus-indiquées de tels produits de base ou de telles marchandises;
4. *Décide* que tous les Etats s'abstiendront de mettre à la disposition du Gouvernement iraquien ou de toute entreprise commerciale, industrielle ou de services publics sise en Iraq ou au Koweït des fonds ou toutes autres ressources financières ou économiques et empêcheront leurs nationaux et toutes personnes présentes sur leur territoire de transférer de leur territoire ou de mettre par quelque moyen que ce soit à la disposition du Gouvernement iraquien ou des entreprises susvisées de tels fonds ou ressources et de verser tous autres fonds à des personnes physiques ou morales se trouvant en Iraq ou au Koweït, à l'exception des paiements destinés exclusivement à des fins strictement médicales ou humanitaire le justifient, des denrées alimentaires;
5. *Demande* à tous les Etats, y compris aux Etats non membres de l'Organisation des Nations Unies, d'agir de façon strictement conforme aux dispositions de la présente résolution nonobstant tout contrat passé ou toute licence accordée avant la date de la présente résolution;

6. *Décide* de créer, conformément à l'article 28 du règlement intérieur provisoire, un comité du Conseil de sécurité composé de tous les membres du Conseil, qui sera chargé des tâches énumérées ci-après et de présenter au Conseil un rapport sur ses travaux, où figureront ses observations et recommandations:
 - a) Examiner les rapports qui seront présentés par le Secrétaire général sur les progrès de l'application de la présente résolution;
 - b) Solliciter de tous les Etats des informations supplémentaires concernant les mesures qu'ils auront prises pour assurer l'application effective des dispositions de la présente résolution;
7. *Demande* à tous les Etats de coopérer pleinement avec le Comité dans l'accomplissement des tâches dont il est chargé, notamment en lui communiquant les informations qu'il pourrait leur demander en application de la présente résolution;
8. *Prie* le Secrétaire général de fournir toute l'assistance nécessaire au Comité et de prendre au sein du Secrétariat les dispositions nécessaires à cette fin;
9. *Décide* que, nonobstant les paragraphes 4 à 8 ci-dessus, aucune des dispositions de la présente résolution n'interdira de prêter assistance au Gouvernement légitime du Koweït, et demande à tous les Etats:
 - a) De prendre les mesures appropriées pour protéger les avoirs du Gouvernement légitime du Koweït et de ses institutions;
 - b) De ne reconnaître aucun régime mis en place par la puissance occupante;
10. *Prie* le Secrétaire général de rendre au Conseil de sécurité des progrès réalisés dans l'application de la présente résolution, un premier rapport devant lui être présenté dans les trente jours;
11. *Décide* de maintenir la question à son ordre du jour et de poursuivre ses efforts en vue de mettre rapidement un terme à l'invasion iraquienne.

Adopté à la 2933^e séance par 13 voix contre zéro, avec 2 abstentions (Cuba et Yémen).

RÉSOLUTION 986 (1995)

Adoptée par le Conseil de sécurité à sa 3519e séance,

Le 14 avril 1995

Le Conseil de sécurité,

Rappelant ses résolutions antérieures pertinentes,

Préoccupé par la gravité de la situation alimentaire et sanitaire de la population iraquienne et par le risque de voir s'aggraver encore cette situation,

Convaincu de la nécessité de répondre, à titre de mesure temporaire, aux besoins humanitaires du peuple iraquien jusqu'à ce que l'application par l'Iraq des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité, notamment la résolution 687 (1991) du 3 avril 1991, permette au Conseil de prendre, conformément aux dispositions desdites résolutions, de nouvelles mesures à l'égard des interdictions visées dans la résolution 661 (1990) du 6 août 1990,

Convaincu également qu'il est nécessaire d'assurer la distribution équitable de l'assistance humanitaire à tous les groupes de la population iraquienne dans l'ensemble du pays,

Réaffirmant l'attachement de tous les États Membres à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de l'Iraq,

Agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies,

1. *Autorise* les États, nonobstant les dispositions des alinéas a) et b) du paragraphe 3 et du paragraphe 4 de sa résolution 661 (1990) du 6 août 1990 et celles de ses résolutions ultérieures pertinentes, à permettre, aux fins énoncées dans la présente résolution, l'importation d'Iraq de pétrole et de produits pétroliers, ainsi que les transactions financières et autres transactions essentielles s'y rapportant directement, le volume des importations devant être tel que les recettes correspondantes ne dépassent pas 1 milliard de dollars des États-Unis par période de quatre-vingt-dix jours, sous réserve des conditions suivantes :

a) Pour faire en sorte que chaque transaction soit transparente et conforme aux autres dispositions de la présente résolution, approbation, par le Comité créé par la résolution 661 (1990), de chaque achat de pétrole et de produits pétroliers iraqiens, sur présentation par l'État concerné d'une demande, approuvée par le Gouvernement

iraquien, où figureront des détails concernant la fixation d'un prix d'achat équitable, l'itinéraire qu'emprunteront les marchandises exportées, l'émission d'une lettre de crédit à l'ordre du compte séquestre qui doit être ouvert par le Secrétaire général aux fins de la présente résolution, et toute autre transaction financière ou autre transaction essentielle se rapportant directement à cette opération;

b) Versement direct par l'acheteur de l'État concerné du montant intégral de tout achat de pétrole et de produits pétroliers irakiens sur le compte séquestre qui doit être ouvert par le Secrétaire général aux fins de la présente résolution;

2. *Autorise* la Turquie, nonobstant les dispositions des alinéas a) et b) du paragraphe 3 et du paragraphe 4 de sa résolution 661 (1990) et celles du paragraphe 1 ci-dessus, à permettre l'importation d'Iraq de pétrole et de produits pétroliers, le volume des importations devant être suffisant pour que, après virement au Fonds d'indemnisation du pourcentage visé à l'alinéa c) du paragraphe 8, les recettes permettent de couvrir le montant, jugé raisonnable par les inspecteurs indépendants visés au paragraphe 6, des redevances dues au titre de l'acheminement en Turquie par l'oléoduc Kirkouk-Yumurtalik du pétrole et des produits pétroliers irakiens dont le paragraphe 1 autorise l'importation;

3. *Décide* que les paragraphes 1 et 2 de la présente résolution prendront effet à 0h1 (heure de New York) le lendemain du jour où le Président du Conseil aura informé les membres du Conseil qu'il a reçu du Secrétaire général le rapport demandé au paragraphe 13 ci-après, et resteront en vigueur pendant une période initiale de cent quatre-vingts jours, à moins que le Conseil ne prenne une autre décision appropriée eu égard aux dispositions de la résolution 661 (1990);

4. *Décide en outre* de procéder à une révision approfondie de tous les aspects de l'application de la présente résolution quatre-vingt-dix jours après l'entrée en vigueur du paragraphe 1 ci-dessus et, de nouveau, avant la fin de la période initiale de cent quatre-vingts jours, lorsqu'il aura reçu les rapports visés aux paragraphes 11 et 12 ci-après, et déclare qu'il a l'intention, avant la fin de cette période de cent quatre-vingts jours, d'envisager favorablement de proroger les dispositions de la présente résolution, à condition que les rapports visés aux paragraphes 11 et 12 ci-après fassent apparaître que leur application donne satisfaction;

5. *Décide en outre* que les autres paragraphes de la présente résolution prennent effet immédiatement;

6. *Demande* au Comité créé par la résolution 661 (1990) de superviser la vente de pétrole et de produits pétroliers qui seront exportés d'Iraq vers la Turquie par l'oléoduc Kirkouk-Yumurtalik, et à partir du terminal pétrolier de Mina al-Bakr, avec l'aide d'inspecteurs indépendants nommés par le Secrétaire général qui tiendront le Comité informé de la quantité de pétrole et de produits pétroliers exportés par l'Iraq après la date d'entrée en vigueur du paragraphe 1 de la présente résolution et vérifieront que le prix d'achat du pétrole et des produits pétroliers est raisonnable, compte tenu des prix pratiqués sur le marché, et que, aux fins des arrangements énoncés dans la présente résolution, la part la plus importante du pétrole et des produits pétroliers est acheminée par l'oléoduc Kirkouk-Yumurtalik et le reste à partir du terminal pétrolier de Mina al-Bakr;

7. *Prie* le Secrétaire général d'ouvrir un compte séquestre aux fins énoncées dans la présente résolution, de nommer des comptables publics indépendants et agréés pour vérifier ce compte, et de tenir le Gouvernement iraquien pleinement informé;

8. *Décide* que les fonds déposés sur le compte séquestre seront utilisés par le Secrétaire général pour répondre aux besoins humanitaires de la population iraquienne, ainsi qu'aux autres fins ci-après :

a) Financer l'exportation vers l'Iraq, conformément aux modalités établies par le Comité créé par la résolution 661 (1990), des médicaments, fournitures médicales, denrées alimentaires et produits et fournitures de première nécessité pour la population civile visés au paragraphe 20 de la résolution 687 (1991), à condition que :

- i) Chaque exportation soit effectuée à la demande du Gouvernement iraquien;
- ii) L'Iraq garantisse effectivement la distribution équitable des marchandises, sur la base d'un plan soumis au Secrétaire général et approuvé par celui-ci, comprenant une description des marchandises concernées;
- iii) Le Secrétaire général reçoive confirmation authentifiée que les marchandises exportées sont parvenues en Iraq;

b) Compléter, eu égard aux conditions exceptionnelles qui existent dans les trois provinces mentionnées ci-après, la distribution par le Gouvernement iraquien des marchandises importées en vertu de la présente résolution, de façon à assurer une distribution équitable des secours humanitaires à tous les groupes de la population iraquienne dans l'ensemble du pays, en virant tous les quatre-vingt-dix jours au Programme humanitaire interorganisations des Nations Unies exécuté sur le territoire

souverain de l'Iraq, dans les trois provinces d'Iraq du Nord de Dohouk, Arbil et Souleimaniyeh, une somme de 130 à 150 millions de dollars des États-Unis; toutefois, si la valeur du pétrole et des produits pétroliers vendus au cours de la période de quatre-vingt-dix jours est inférieure à 1 milliard de dollars des États-Unis, le Secrétaire général pourra réduire en conséquence le montant du virement;

c) Virer au Fonds d'indemnisation un pourcentage des fonds déposés au compte séquestre égal à celui fixé par le Conseil au paragraphe 2 de sa résolution 705 (1991) du 15 août 1991;

d) Financer les dépenses afférentes aux inspecteurs indépendants et aux comptables publics agréés ainsi qu'aux activités associées à l'application de la présente résolution qui sont à la charge de l'ONU;

e) Financer les dépenses de fonctionnement courantes de la Commission spéciale, en attendant le remboursement intégral des dépenses liées à l'accomplissement des tâches prévues à la section C de la résolution 687 (1991);

f) Financer toutes dépenses raisonnables engagées en dehors de l'Iraq dont le Comité créé par la résolution 661 (1990) aura établi qu'elles sont directement liées à l'importation d'Iraq de pétrole et de produits pétroliers, conformément au paragraphe 1 ci-dessus, ou à l'exportation vers l'Iraq, ainsi qu'aux activités directement nécessaires à cet égard, des pièces et du matériel autorisés en vertu du paragraphe 9 ci-après;

g) Réserver tous les quatre-vingt-dix jours un montant maximum de 10 millions de dollars des États-Unis sur les fonds déposés sur le compte séquestre aux fins des paiements envisagés au paragraphe 6 de la résolution 778 (1992) du 2 octobre 1992;

9. *Autorise* les États à permettre, nonobstant les dispositions de l'alinéa c) du paragraphe 3 de la résolution 661 (1990) :

a) L'exportation vers l'Iraq des pièces et du matériel qui sont essentiels pour assurer la sécurité du fonctionnement de l'oléoduc Kirkouk- Yumurtalik en Iraq, sous réserve de l'approbation préalable de chaque contrat d'exportation par le Comité créé par la résolution 661 (1990);

b) Les activités directement nécessaires aux fins des exportations autorisées aux termes de l'alinéa a) ci-dessus et des importations autorisées aux termes du paragraphe 1 ci-dessus, y compris les transactions financières connexes;

10. *Décide* que les dépenses afférentes aux exportations et activités autorisées aux termes du paragraphe 9 ci-dessus, puisqu'elles ne peuvent, en vertu du paragraphe 4

de la résolution 661 (1990) et du paragraphe 11 de la résolution 778 (1991), être couvertes à l'aide des fonds bloqués conformément à ces dispositions, pourront être financées à titre exceptionnel, en attendant que des fonds commencent à être versés au compte séquestre établi aux fins de la présente résolution, et avec l'assentiment, dans chaque cas, du Comité créé par la résolution 661 (1990), à l'aide de lettres de crédit tirées sur le produit des ventes futures de pétrole qui doit être versé au compte séquestre;

11. *Prie* le Secrétaire général de lui soumettre, quatre-vingt-dix jours après l'entrée en vigueur du paragraphe 1 ci-dessus, et, de nouveau, avant la fin de la période initiale de cent quatre-vingts jours, sur la base des observations faites par le personnel des Nations Unies en Iraq et des consultations menées avec le Gouvernement iraquien, un rapport lui indiquant si l'Iraq a distribué équitablement les médicaments, les fournitures médicales, les denrées alimentaires ainsi que les produits et fournitures de première nécessité pour la population civile qui sont financés conformément à l'alinéa a) du paragraphe 8 ci-dessus, en incluant dans ce rapport toute observation qu'il jugerait utile de faire de l'Iraq, ainsi qu'à la capacité de l'Iraq d'exporter des quantités de pétrole et de produits pétroliers suffisantes pour que les recettes correspondantes atteignent le montant visé au paragraphe 1 ci-dessus;

12. *Prie* le Comité créé par la résolution 661 (1990) de mettre au point, en étroite coordination avec le Secrétaire général, les modalités d'application accélérée des arrangements prévus aux paragraphes 1, 2, 6, 8, 9 et 10 de la présente résolution et de rendre compte au Conseil de l'application de ces arrangements quatre-vingt-dix jours après l'entrée en vigueur du paragraphe 1 ci-dessus et, de nouveau, avant la fin de la période initiale de cent quatre-vingts jours;

13. *Prie* le Secrétaire général de faire le nécessaire pour assurer l'application effective de la présente résolution, l'*autorise* à prendre tous les arrangements et à conclure tous les accords requis, et le prie, cela fait, d'en rendre compte au Conseil;

14. *Décide* que le pétrole et les produits pétroliers visés dans la présente résolution, aussi longtemps que propriété de l'Iraq, jouiront de l'impunité de juridiction ainsi que de toute forme de saisie, saisie-arrêt ou saisie-exécution, et que tous les États prendront toutes les mesures requises en droit interne pour donner effet à cette protection et pour garantir que le produit des ventes ne soit pas utilisé à des fins autres que celles stipulées dans la présente résolution;

15. *Déclare* que le compte séquestre établi aux fins de la présente résolution est couvert par les privilèges et immunités des Nations Unies;

16. *Déclare* que toutes les personnes désignées par le Secrétaire général aux fins de l'application de la présente résolution jouissent des privilèges et immunités prévus par la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies pour les experts en mission pour le compte de l'Organisation des Nations Unies, et exige que le Gouvernement iraquien leur accorde une entière liberté de mouvement et toutes les facilités requises pour l'accomplissement de leurs tâches en application de la présente résolution;

17. *Déclare* qu'aucune des dispositions de la présente résolution ne dispense l'Iraq de s'acquitter scrupuleusement de toutes ses obligations concernant le service et le remboursement de sa dette extérieure, conformément aux mécanismes internationaux appropriés;

18. *Déclare également* qu'aucune disposition de la présente résolution ne saurait être interprétée comme portant atteinte à la souveraineté ou à l'intégrité territoriale de l'Iraq;

19. *Décide* de rester saisi de la question.

Résolution 1483 (2003)

**Adoptée par le Conseil de sécurité à sa 4761e séance,
le 22 mai 2003**

Le Conseil de sécurité,

Rappelant toutes ses résolutions antérieures sur la question,

Réaffirmant la souveraineté et l'intégrité territoriale de l'Iraq,

Réaffirmant également qu'il importe de désarmer l'Iraq de ses armes de destruction massive et, à terme, de confirmer le désarmement de l'Iraq,

Soulignant le droit du peuple iraquien de déterminer librement son avenir politique et d'avoir le contrôle de ses ressources naturelles, *se félicitant* de ce que toutes les parties concernées se soient engagées à appuyer la création des conditions lui permettant de le faire le plus tôt possible et *se déclarant résolu* à ce que le jour où les Iraquiens se gouverneront eux-mêmes vienne rapidement,

Encourageant le peuple iraquien dans les efforts qu'il déploie pour former un gouvernement représentatif, fondé sur l'état de droit et garantissant la justice et des droits égaux à tous les citoyens iraqiens, sans considération d'appartenance ethnique, de religion ou de sexe, et *rappelant* à cet égard la résolution 1325 (2000) du 31 octobre 2000,

Se félicitant des premiers pas du peuple iraquien à cette fin et *prenant* note de la déclaration de Nassiriya, en date du 15 avril 2003, et de la déclaration de Bagdad du 28 avril 2003,

Résolu à ce que les Nations Unies jouent un rôle crucial dans le domaine humanitaire, dans la reconstruction de l'Iraq et dans la création et le rétablissement d'institutions nationales et locales permettant l'établissement d'un gouvernement représentatif,

Prenant note de la déclaration des ministres des finances et des gouverneurs des banques centrales du Groupe des sept pays les plus industrialisés, en date du 12 avril 2003, dans laquelle ceux-ci ont reconnu la nécessité d'un effort multilatéral pour aider à la reconstruction et au développement de l'Iraq, de même que celle d'une assistance du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale pour appuyer cet effort,

* Nouveau tirage pour raisons techniques.

Accueillant avec satisfaction la reprise de l'aide humanitaire et les efforts que le Secrétaire général et les institutions spécialisées ne cessent de déployer pour fournir vivres et médicaments à la population iraquienne,

Se félicitant que le Secrétaire général ait désigné un conseiller spécial pour l'Iraq,

Affirmant qu'il convient d'obliger l'ancien régime iraquien à répondre des crimes et atrocités qu'il a commis,

Insistant sur la nécessité de respecter le patrimoine archéologique, historique, culturel et religieux de l'Iraq et de continuer à assurer la protection des sites archéologiques, historiques, culturels et religieux, ainsi que des musées, bibliothèques et monuments,

Prenant note la lettre que les Représentants permanents des États-Unis d'Amérique et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ont adressée à son Président le 8 mai 2003 (S/2003/538) et reconnaissant les pouvoirs, responsabilités et obligations spécifiques de ces États en tant que puissances occupantes agissant sous un commandement unifié (l'« Autorité »), en vertu du droit international applicable,

Notant que d'autres États qui ne sont pas des puissances occupantes travaillent actuellement ou pourraient travailler sous l'égide de l'Autorité,

Se félicitant également de la volonté des États Membres de contribuer à la stabilité et à la sécurité en Iraq en fournissant personnel, équipement et autres ressources, sous l'égide de l'Autorité,

Préoccupé par le sort de nombreux Koweïtiens et ressortissants d'États tiers portés disparus depuis le 2 août 1990,

Considérant que la situation en Iraq, si elle s'est améliorée, continue de menacer la paix et la sécurité internationales,

Agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies,

1. *Appelle* les États Membres et les organisations concernées à aider le peuple iraquien dans les efforts qu'il déploie pour réformer ses institutions et reconstruire le pays et de contribuer à assurer la stabilité et la sécurité en Iraq conformément à la présente résolution;

2. *Exhorte* tous les États Membres qui sont en mesure de le faire à répondre immédiatement aux appels humanitaires lancés par l'Organisation des Nations Unies

et d'autres organismes internationaux en faveur de l'Iraq et à contribuer à répondre aux besoins humanitaires et autres de la population iraquienne en apportant des vivres et des fournitures médicales ainsi que les ressources nécessaires à la reconstruction de l'Iraq et à la remise en état de son infrastructure économique;

3. *Demande* à tous les États Membres de refuser de donner refuge aux membres de l'ancien régime iraquien présumés responsables de crimes et d'atrocités et de soutenir toute action visant à les traduire en justice;

4. *Demande* à l'Autorité, conformément à la Charte des Nations Unies et aux dispositions pertinentes du droit international, de promouvoir le bien-être de la population iraquienne en assurant une administration efficace du territoire, notamment en s'employant à rétablir la sécurité et la stabilité et à créer les conditions permettant au peuple iraquien de déterminer librement son avenir politique;

5. *Demande* à toutes les parties concernées de s'acquitter pleinement de leurs obligations au regard du droit international, en particulier les Conventions de Genève de 1949 et le Règlement de La Haye de 1907;

6. *Appelle* l'Autorité et les organismes et personnes compétents à poursuivre les efforts menés pour localiser, identifier et rapatrier tous les Koweïtiens et ressortissants d'États tiers qui sont en Iraq depuis le 2 août 1990, ou leurs dépouilles, ainsi que les archives koweïtiennes, ce que le précédent régime iraquien n'a pas fait et, à cet égard, *charge* le Coordonnateur de haut niveau, en consultation avec le Comité international de la Croix-Rouge et la Commission tripartite, de prendre, avec l'appui approprié du peuple iraquien et en coordination avec l'Autorité, des mesures pour s'acquitter de son mandat en ce qui concerne les Koweïtiens et ressortissants d'États tiers portés disparus et leurs biens;

7. *Décide* que tous les États Membres doivent prendre les mesures voulues pour faciliter la restitution, en bon état, aux institutions iraquiennes des biens culturels iraqiens et des autres objets ayant une valeur archéologique, historique, culturelle, scientifique ou religieuse, qui ont été enlevés illégalement du Musée national iraquien, de la Bibliothèque nationale et d'autres sites en Iraq depuis l'adoption de la résolution 661 (1990) du 6 août 1990, notamment en frappant d'interdiction le commerce ou le transfert de ces objets et des objets dont il y a de bonnes raisons de croire qu'ils ont été enlevés illégalement et *appelle* l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, Interpol et autres

organisations internationales compétentes à faciliter la mise en oeuvre du présent paragraphe;

8. *Demande* au Secrétaire général de désigner un représentant spécial pour l'Iraq qui aura, de façon indépendante, la responsabilité de faire régulièrement rapport au Conseil sur les activités qu'il mènera au titre de la présente résolution, de coordonner l'action des Nations Unies au lendemain du conflit en Iraq, d'assurer la coordination des efforts déployés par les organismes des Nations Unies et les organisations internationales fournissant une aide humanitaire et facilitant les activités de reconstruction en Iraq et, en coordination avec l'Autorité, de venir en aide à la population iraquienne en :

a) Coordonnant l'aide humanitaire et l'aide à la reconstruction apportée par les organismes des Nations Unies et les activités menées par ces derniers et les organisations non gouvernementales;

b) Facilitant le rapatriement librement consenti des réfugiés et des déplacés dans l'ordre et la sécurité;

c) Œuvrant sans relâche avec l'Autorité, le peuple iraquien et les autres parties concernées à la création et au rétablissement d'institutions nationales et locales permettant la mise en place d'un gouvernement représentatif, notamment en travaillant ensemble pour faciliter un processus débouchant sur la mise en place d'un gouvernement iraquien représentatif, reconnu par la communauté internationale;

d) Facilitant la reconstruction des infrastructures clefs, en coopération avec d'autres organisations internationales;

e) Favorisant le relèvement économique et l'instauration de conditions propices au développement durable, notamment en assurant la coordination avec les organisations nationales et régionales, selon qu'il conviendra, et avec la société civile, les donateurs et les institutions financières internationales;

f) Encourageant les efforts déployés par la communauté internationale pour que les fonctions essentielles d'administration civile soient assurées;

g) Assurant la promotion de la protection des droits de l'homme;

h) Appuyant les efforts déployés à l'échelle internationale pour rendre à nouveau opérationnelle la police civile iraquienne;

i) Soutenant les efforts menés par la communauté internationale pour promouvoir des réformes juridiques et judiciaires;

9. *Appuie* la formation par le peuple iraquien, avec l'aide de l'Autorité et en collaboration avec le Représentant spécial, d'une administration provisoire iraquienne qui servira d'administration transitoire dirigée par des Iraquiens jusqu'à ce qu'un gouvernement représentatif, reconnu par la communauté internationale, soit mis en place par le peuple iraquien et assume les responsabilités de l'Autorité;

10. *Décide* qu'à l'exception des interdictions frappant la vente ou la fourniture à l'Iraq d'armes et de matériel connexe autres que ceux dont l'Autorité a besoin pour faire appliquer la présente résolution et d'autres résolutions sur la question, toutes les interdictions portant sur le commerce avec l'Iraq et l'apport de ressources financières ou économiques à ce pays imposées par la résolution 661 (1990) et les résolutions ultérieures pertinentes, y compris la résolution 778 (1992) du 2 octobre 1992, cessent de s'appliquer;

11. *Réaffirme* que l'Iraq doit honorer ses obligations en matière de désarmement, *encourage* le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et les États-Unis d'Amérique à tenir le Conseil informé de leurs activités dans ce domaine, et *souligne* que le Conseil a l'intention de réexaminer les mandats de la Commission de contrôle, de vérification et d'inspection des Nations Unies et de l'Agence internationale de l'énergie atomique énoncés dans les résolutions 687 (1991) du 3 avril 1991, 1284 (1999) du 17 décembre 1999 et 1441 (2002) du 8 novembre 2002;

12. *Prend acte* de la création d'un Fonds de développement pour l'Iraq, qui sera détenu par la Banque centrale d'Iraq et audité par des experts-comptables indépendants approuvés par le Conseil international consultatif et de contrôle du Fonds de développement pour l'Iraq, et attend avec intérêt la réunion prochaine du Conseil international consultatif et de contrôle, qui comptera parmi ses membres des représentants dûment habilités du Secrétaire général, du Directeur général du Fonds monétaire international, du Directeur général du Fonds arabe de développement économique et social et du Président de la Banque mondiale;

13. *Note également* que les ressources du Fonds de développement pour l'Iraq seront décaissées selon les instructions données par l'Autorité, en consultation avec l'administration provisoire iraquienne, aux fins prévues au paragraphe 14 ci-dessous;

14. *Souligne* que le Fonds de développement pour l'Iraq sera utilisé dans la transparence pour répondre aux besoins humanitaires du peuple iraquien, pour la

reconstruction économique et la remise en état de l'infrastructure de l'Iraq, la poursuite du désarmement de l'Iraq, les dépenses de l'administration civile iraquienne et à d'autres fins servant les intérêts du peuple iraquien;

15. *Demande instamment* aux institutions financières internationales d'aider le peuple iraquien à reconstruire et à développer son économie et de faciliter les activités d'assistance de la communauté des donateurs dans son ensemble, et *se félicite* du fait que les créanciers, notamment ceux du Club de Paris, sont disposés à chercher une solution aux problèmes de la dette souveraine de l'Iraq;

16. *Prie également* le Secrétaire général de continuer, en coordination avec l'Autorité, à exercer les responsabilités qui lui ont été confiées par le Conseil de sécurité en vertu de ses résolutions 1472 (2003) du 28 mars 2003 et 1476 (2003) du 24 avril 2003 pendant une période de six mois suivant l'adoption de la présente résolution et, au cours de cette période, de mettre fin suivant les modalités les plus économiques aux opérations actuelles du programme « pétrole contre nourriture » (ci-après dénommé le « programme »), au Siège et sur le terrain, en remettant la responsabilité de l'administration des activités restantes du programme à l'Autorité, notamment en prenant les mesures nécessaires suivantes:

a) Prendre au plus tôt les dispositions voulues pour faciliter l'expédition et la livraison certifiée des marchandises civiles prioritaires définies par le Secrétaire général et des représentants désignés par lui, en coordination avec l'Autorité et l'administration provisoire iraquienne, dans le cadre des contrats approuvés et financés qui ont été conclus par le Gouvernement iraquien précédent, aux fins de l'assistance humanitaire du peuple iraquien, et en négociant, si nécessaire, les aménagements à apporter aux clauses et conditions des contrats et aux lettres de crédit correspondantes visés à l'alinéa d) du paragraphe 4 de la résolution 1472 (2003);

b) Examiner, compte tenu de l'évolution de la situation et en coordination avec l'Autorité et l'administration provisoire iraquienne, l'utilité relative de chaque contrat approuvé et financé pour déterminer s'il porte sur des articles nécessaires pour répondre aux besoins du peuple iraquien, dans l'immédiat et pendant la reconstruction, et surseoir à l'exécution des contrats dont l'utilité aura été établie comme contestable ainsi que des lettres de crédit correspondantes jusqu'à ce qu'un gouvernement iraquien représentatif, reconnu sur le plan international, soit en mesure de décider pour son propre compte si ces contrats doivent être exécutés;

c) Soumettre pour examen au Conseil de sécurité, dans les 21 jours suivant l'adoption de la présente résolution, un budget de fonctionnement estimatif tenant compte des fonds déjà réservés dans le compte créé en application de l'alinéa d) du paragraphe 8 de la résolution 986 (1995) du 14 avril 1995, en précisant :

i) Toutes les dépenses connues et prévisionnelles que l'Organisation des Nations Unies devra engager pour maintenir le fonctionnement des activités liées à l'application de la présente résolution, notamment les dépenses de fonctionnement et d'administration des institutions et programmes des Nations Unies chargés de l'application du programme au Siège et sur le terrain;

ii) Toutes les dépenses connues et prévisionnelles occasionnées par la clôture du programme;

iii) Toutes les dépenses connues et prévisionnelles occasionnées par la restitution des fonds du Gouvernement iraquien transférés par les États Membres au Secrétaire général en application du paragraphe 1 de la résolution 778 (1992) du 2 octobre 1992; et

iv) Toutes les dépenses connues et prévisionnelles relatives au représentant dûment habilité par le Secrétaire général à siéger au Conseil international consultatif et de contrôle pendant la période de six mois définie ci-dessus, après quoi ces dépenses seront à la charge de l'Organisation des Nations Unies;

d) Regrouper en un seul fonds les comptes créés en vertu des alinéas a) et b) du paragraphe 8 de la résolution 986 (1995);

e) De s'acquitter de toutes les obligations relatives à la clôture du programme qui n'ont pas encore été honorées, notamment en négociant, suivant les modalités les plus économiques, avec les parties ayant précédemment souscrit des obligations contractuelles à son égard au titre de ce programme, le versement de tous les montants à régler, lesquels seront imputés sur les comptes séquestres créés en application des alinéas a) et b) du paragraphe 8 de la résolution 986 (1995), et de déterminer, en coordination avec l'Autorité et avec l'Administration intérimaire iraquienne, le statut futur des contrats passés par l'Organisation des Nations Unies et les organismes apparentés au titre des comptes créés en application des alinéas b) et d) du paragraphe 8 de la résolution 986 (1995);

f) De présenter au Conseil de sécurité, 30 jours avant la clôture du programme, une stratégie complète arrêtée en coordination étroite avec l'Autorité et l'Administration intérimaire iraquienne, qui permette de fournir toute la

documentation pertinente et de transférer toute la responsabilité opérationnelle du programme à l'Autorité;

17. *Demande en outre* que le Secrétaire général transfère dans les meilleurs délais au Fonds de développement pour l'Iraq, un montant d'un milliard de dollars des États-Unis prélevé sur les soldes inutilisés des comptes créés en application des alinéas a) et b) du paragraphe 8 de la résolution 986 (1995), et qu'il restitue les fonds du Gouvernement iraquien que des États Membres avaient remis au Secrétaire général conformément au paragraphe 1 de la résolution 778 (1992), et décide qu'après déduction de toutes les dépenses occasionnées à l'ONU par l'expédition des marchandises sur lesquelles portent les contrats autorisés, et des dépenses afférentes au programme, qui sont visées à l'alinéa c) du paragraphe 16 ci-dessus, y compris les obligations résiduelles, tous les soldes des comptes séquestres créés en application des alinéas a), b), d) et f) de la résolution 986 (1995) seront transférés aussitôt que possible au Fonds de développement pour l'Iraq;

18. *Décide* de mettre fin, à compter de l'adoption de la présente résolution, aux fonctions relatives aux activités d'observation et de surveillance entreprises par le Secrétaire général au titre du programme, y compris les activités de surveillance des exportations de pétrole et de produits pétroliers provenant d'Iraq;

19. *Décide* de dissoudre à l'issue de la période de six mois visée au paragraphe 16 ci-dessus, le Comité créé en application du paragraphe 6 de la résolution 661 (1990), et *décide en outre* que le Comité recensera les personnes et les entités dont il est fait mention au paragraphe 23 ci-après;

20. *Décide* que toutes les ventes à l'exportation de pétrole, de produits pétroliers et de gaz naturel provenant d'Iraq effectuées après la date d'adoption de la présente résolution seront mises en conformité avec les pratiques optimales en vigueur sur le marché international, et auditées par des experts comptables indépendants faisant rapport au Conseil international consultatif et de contrôle visé au paragraphe 12 ci-dessus, afin de garantir la transparence, et *décide en outre* qu'hormis les fonds visés au paragraphe 21 ci-après, tous les produits de ces ventes seront versés au Fonds de développement pour l'Iraq, en attendant qu'un gouvernement iraquien représentatif et reconnu par la communauté internationale soit dûment constitué;

21. *Décide en outre* que 5 % des produits visés au paragraphe 20 ci-dessus seront versés au Fonds d'indemnisation créé en application de la résolution 687

(1991) du 3 avril 1991 et des résolutions ultérieures sur la question, et qu'à moins qu'un gouvernement iraquien représentatif, reconnu par la communauté internationale et le Conseil d'administration du Fonds d'indemnisation des Nations Unies, exerçant son autorité sur les moyens de s'assurer que les montants requis sont versés au Fonds d'indemnisation, n'en décident autrement, cette condition aura force obligatoire à l'égard de tout gouvernement iraquien représentatif, dûment constitué et reconnu par la communauté internationale et son successeur;

22. *Notant* qu'il importe d'établir un gouvernement représentatif reconnu par la communauté internationale en Iraq et qu'il est souhaitable de restructurer rapidement la dette iraquienne comme il est indiqué au paragraphe 15 ci-dessus, *décide* en outre que jusqu'au 31 décembre 2007, à moins que le Conseil n'en convienne autrement, le pétrole, les produits pétroliers et le gaz naturel provenant d'Iraq ne pourront, jusqu'à ce que le titre les concernant soit transmis à l'acquéreur initial, faire l'objet d'aucune procédure judiciaire ni d'aucun type de saisie, saisie-arrêt ou autre voie d'exécution, que tous les États devront prendre toutes les mesures voulues dans le cadre de leurs systèmes juridiques nationaux respectifs pour assurer cette protection et que le produit de la vente de ces produits et les obligations y afférentes, ainsi que les avoirs du Fonds de développement pour l'Iraq, bénéficieront de privilèges et immunités équivalents à ceux dont bénéficie l'Organisation des Nations Unies, à cela près que lesdits privilèges et immunités ne s'appliqueront pas aux procédures judiciaires à l'occasion desquelles il est nécessaire d'utiliser ce produit ou ces obligations pour réparer des dommages liés à un accident écologique, notamment une marée noire, survenant après la date d'adoption de la présente résolution;

23. *Décide* que tous les États Membres où se trouvent :

a) Des fonds ou d'autres avoirs financiers ou ressources économiques du Gouvernement iraquien précédent ou d'organes, entreprises ou institutions publiques qui avaient quitté l'Iraq à la date d'adoption de la présente résolution, ou

b) Des fonds ou d'autres avoirs financiers ou ressources économiques sortis d'Iraq ou acquis par Saddam Hussein ou d'autres hauts responsables de l'ancien régime iraquien ou des membres de leur famille proche, y compris les entités appartenant à ces personnes ou à d'autres personnes agissant en leur nom ou selon leurs instructions, ou se trouvant sous leur contrôle direct ou indirect, sont tenus de

geler sans retard ces fonds ou autres avoirs financiers ou ressources économiques et, à moins que ces fonds ou autres avoirs financiers ou ressources.

Résolution 1500 (2003)

**Adoptée par le Conseil de sécurité à sa 4808e séance,
le 14 août 2003**

Le Conseil de sécurité,

Rappelant toutes ses résolutions antérieures sur la question, en particulier la résolution 1483 (2003) du 22 mai 2003,

Réaffirmant la souveraineté et l'intégrité territoriale de l'Iraq,

Réaffirmant aussi le rôle crucial des Nations Unies en Iraq, défini dans les paragraphes pertinents de la résolution 1483 (2003),

Ayant examiné le rapport du Secrétaire général en date du 15 juillet 2003 (S/2003/715),

1. *Se félicite* de l'établissement, le 13 juillet 2003, du Conseil de gouvernement de l'Iraq, largement représentatif, qui marque une étape importante vers la formation par le peuple iraquien d'un gouvernement représentatif internationalement reconnu qui exercera la souveraineté de l'Iraq;

2. *Décide*, pour aider le Secrétaire général à s'acquitter du mandat que lui assigne la résolution 1483 (2003), d'établir, pour une période initiale de 12 mois, la Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Iraq, avec la structure et les responsabilités énoncées dans son rapport du 15 juillet 2003;

3. *Décide* de rester saisi de la question.

Résolution 1511 (2003)

**Adoptée par le Conseil de sécurité à sa 4844^e séance,
le 16 octobre 2003**

Le Conseil de sécurité,

Réaffirmant ses résolutions antérieures sur l'Iraq, notamment les résolutions 1483 (2003) du 22 mai 2003 et 1500 (2003) du 14 août 2003, ainsi que celles concernant les menaces contre la paix et la sécurité que constituent les actes terroristes, dont la résolution 1373 (2001) du 28 septembre 2001 et d'autres résolutions pertinentes,

Soulignant que la souveraineté de l'Iraq réside dans l'État iraquien, *réaffirmant* le droit du peuple iraquien de déterminer librement son avenir politique et d'avoir le contrôle de ses propres ressources naturelles, *se déclarant de nouveau résolu* à ce que le jour où les Iraquiens se gouverneront eux-mêmes vienne rapidement, et *reconnaissant* l'importance de l'appui international, en particulier de celui des pays de la région, des voisins de l'Iraq et des organisations régionales, pour faire avancer rapidement ce processus,

Considérant que l'appui international en faveur du rétablissement de la stabilité et de la sécurité est essentiel pour le bien-être du peuple iraquien et pour que tous les intéressés soient en mesure d'accomplir leur tâche dans l'intérêt du peuple iraquien, et *se félicitant* de la contribution que des États Membres ont apportée à cet égard en application de la résolution 1483 (2003),

Se félicitant que le Conseil de gouvernement de l'Iraq ait décidé de charger une commission constitutionnelle préparatoire d'organiser une conférence constitutionnelle qui élaborera une constitution consacrant les aspirations du peuple iraquien, et lui *demandant instamment* de mener à bien cette tâche rapidement,

Affirmant que les attentats terroristes perpétrés contre l'ambassade de Jordanie le 7 août 2003, le bureau des Nations Unies à Bagdad le 19 août 2003, la mosquée Imam Ali à Najaf le 29 août 2003 et l'ambassade de Turquie le 14 octobre 2003, ainsi que le meurtre d'un diplomate espagnol le 9 octobre 2003, constituent des attaques contre le peuple iraquien, l'Organisation des Nations Unies et la communauté

internationale, et *déplorant* l'assassinat de Mme Akila al-Hashimi, morte le 25 septembre 2003, dans lequel il voit une attaque contre l'avenir de l'Iraq,

Rappelant et *réaffirmant* dans ce contexte la déclaration de son président en date du 20 août 2003 (S/PRST/2003/13) et sa résolution 1502 (2003) du 26 août 2003,

Constatant que si elle s'est améliorée, la situation en Iraq continue de menacer la paix et la sécurité internationales,

Agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies,

1. *Réaffirme* la souveraineté et l'intégrité territoriale de l'Iraq et *souligne* dans ce contexte que l'Autorité provisoire de la coalition (l'Autorité) exerce à titre temporaire les responsabilités, pouvoirs et obligations au regard du droit international applicable qui sont reconnus et énoncés dans la résolution 1483 (2003), jusqu'à ce qu'un gouvernement représentatif internationalement reconnu soit mis en place par le peuple iraquien et assume les responsabilités de l'Autorité, notamment suivant les dispositions envisagées aux paragraphes 4 à 7 et 10 ci-après;

2. *Se félicite* de la réaction positive qu'a inspirée à la communauté internationale, au sein d'instances comme la Ligue des États arabes, l'Organisation de la Conférence islamique, l'Assemblée générale des Nations Unies et l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, la mise en place du Conseil de gouvernement, largement représentatif, qui marque une étape importante vers la formation d'un gouvernement représentatif internationalement reconnu;

3. *Appuie* les efforts que fait le Conseil de gouvernement pour mobiliser le peuple iraquien, notamment en constituant un cabinet et en créant une commission constitutionnelle préparatoire afin de conduire un processus par lequel le peuple iraquien prendra progressivement en main ses propres affaires;

4. *Considère* que le Conseil de gouvernement et ses ministres sont les principaux organes de l'administration provisoire iraquienne, laquelle, sans préjudice de son évolution ultérieure, incarne la souveraineté de l'État iraquien durant la période intérimaire, jusqu'à ce qu'un gouvernement représentatif internationalement reconnu soit mis en place et assume les responsabilités de l'Autorité;

5. *Affirme* que l'administration de l'Iraq sera progressivement assurée par les structures à venir de l'administration provisoire iraquienne;

6. *Engage* l'Autorité, dans ce contexte, à remettre dès que possible les responsabilités et pouvoirs gouvernementaux au peuple iraquien et la *prie*, en

coopération selon que de besoin avec le Conseil de gouvernement et le Secrétaire général, de lui rendre compte des progrès réalisés;

7. *Invite* le Conseil de gouvernement à lui communiquer, au plus tard le 15 décembre 2003, en coopération avec l'Autorité et, si les circonstances le permettent, le Représentant spécial du Secrétaire général, un calendrier et un programme aux fins de la rédaction d'une nouvelle constitution pour l'Iraq et de la tenue d'élections démocratiques conformément à cette Constitution;

8. *Se déclare résolu* à ce que l'Organisation des Nations Unies, agissant par l'intermédiaire du Secrétaire général, de son Représentant spécial et de la Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Iraq, renforce son rôle crucial en Iraq, notamment en apportant des secours humanitaires, en favorisant des conditions propices à la reconstruction économique et au développement de l'Iraq à long terme, et en concourant aux efforts visant à créer et à rétablir les institutions nationales et locales nécessaires à un gouvernement représentatif;

9. *Prie* le Secrétaire général de continuer à suivre, si les circonstances le permettent, la ligne de conduite décrite aux paragraphes 98 et 99 du rapport du Secrétaire général en date du 17 juillet 2003 (S/2003/715);

10. *Prend note* de l'intention du Conseil de gouvernement d'organiser une conférence constitutionnelle et, conscient que la tenue de cette conférence constituera une étape importante de l'évolution vers le plein exercice de la souveraineté, demande qu'elle soit préparée dès que possible par le dialogue et la recherche d'un consensus à l'échelle nationale et *prie* le Représentant spécial du Secrétaire général de prêter les compétences uniques de l'Organisation des Nations Unies au peuple iraquien, au moment de la tenue de la conférence ou, si les circonstances le permettent, à l'occasion de la transition politique, notamment la mise en place de procédures électorales;

11. *Prie* le Secrétaire général de veiller à mettre à disposition les ressources de l'Organisation des Nations Unies et des organisations associées si le Conseil de gouvernement de l'Iraq en fait la demande et, si les circonstances le permettent, d'aider à donner effet au programme du Conseil de gouvernement visé au paragraphe 7 ci-dessus, et *encourage* les autres organisations compétentes en la matière à apporter leur concours au Conseil de gouvernement iraquien, si celui-ci en fait la demande;

12. *Prie* le Secrétaire général de lui faire rapport sur les responsabilités qui lui incombent au titre de la présente résolution, ainsi que sur l'élaboration d'un calendrier et d'un programme en application du paragraphe 7 ci-dessus et sur leur exécution;

13. *Considère* que la sécurité et la stabilité conditionnent l'aboutissement du processus politique envisagé au paragraphe 7 ci-dessus et l'aptitude de l'Organisation des Nations Unies à concourir véritablement à ce processus et à l'application de la résolution 1483 (2003), et *autorise* une force multinationale, sous commandement unifié, à prendre toutes les mesures nécessaires pour contribuer au maintien de la sécurité et de la stabilité en Iraq, notamment afin d'assurer les conditions nécessaires à la mise en oeuvre du calendrier et du programme, ainsi que pour contribuer à la sécurité de la Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Iraq, du Conseil de gouvernement de l'Iraq et des autres institutions de l'administration provisoire iraquienne, et des principaux éléments de l'infrastructure humanitaire et économique;

14. *Prie instamment* les États Membres de fournir une assistance au titre de ce mandat des Nations Unies, y compris des forces militaires, à la force multinationale visée au paragraphe 13 ci-dessus;

15. *Décide* de réexaminer les besoins et la mission de la force multinationale visée au paragraphe 13 ci-dessus un an au plus tard à compter de la date de la présente résolution, le mandat de la force devant en tout état de cause expirer au terme du processus politique décrit plus haut aux paragraphes 4 à 7 et 10 et *se déclare* prêt à examiner à cette occasion, en tenant compte des vues d'un gouvernement iraquien représentatif, internationalement reconnu, s'il est nécessaire de maintenir la force multinationale en fonction;

16. *Souligne* qu'il importe de constituer une force iraquienne de police et de sécurité efficace en vue de maintenir l'ordre et la sûreté et de combattre le terrorisme, ainsi qu'il est dit au paragraphe 4 de la résolution 1483 (2003), et *demande* aux États Membres et aux organisations internationales et régionales de concourir à l'instruction et à l'équipement des forces iraquiennes de police et de sécurité;

17. *Exprime* au peuple iraquien, à l'Organisation des Nations Unies et aux familles des membres du personnel de l'Organisation et des autres victimes innocentes tuées ou blessées lors de ces attentats meurtriers sa vive sympathie et ses sincères condoléances pour les pertes en vies humaines subies;

18. *Condamne sans hésitation* les attentats terroristes perpétrés contre l'ambassade de Jordanie le 7 août 2003, le bureau des Nations Unies à Bagdad le 19 août 2003, la mosquée Imam Ali à Najaf le 29 août 2003 et l'ambassade de Turquie le 14 octobre 2003, ainsi que le meurtre d'un diplomate espagnol le 9 octobre 2003 et l'assassinat de Mme Akila al-Hashimi, morte le 25 septembre 2003, et *souligne* que leurs auteurs doivent être traduits en justice;

19. *Demande* aux États Membres d'empêcher que des terroristes empruntent leur territoire pour pénétrer en Iraq, que des armes leur soient livrées et qu'ils bénéficient d'appui financier, et *souligne* qu'il importe de renforcer à cet égard la coopération des pays de la région, en particulier des voisins de l'Iraq;

20. *Lance un appel* aux États Membres et aux institutions financières internationales pour qu'ils renforcent les efforts qu'ils déploient en vue d'aider le peuple iraquien à reconstruire et à développer l'économie du pays, et *demande instamment* à ces institutions de prendre immédiatement des mesures afin de faire bénéficier l'Iraq, en collaboration avec le Conseil de gouvernement et avec les ministères iraqiens compétents, de toute la gamme de prêts et autres formes d'aide financière qu'elles offrent;

21. *Demande instamment* aux États Membres et aux organisations internationales et régionales d'appuyer l'entreprise de reconstruction de l'Iraq lancée lors des consultations techniques des Nations Unies le 24 juin 2003, notamment de faire de substantielles annonces de contributions lors de la conférence internationale de donateurs qui doit se tenir à Madrid les 23 et 24 octobre 2003;

22. *Demande* aux États Membres et aux organisations compétentes d'aider à répondre aux besoins du peuple iraquien en fournissant les ressources nécessaires à la remise en état et à la reconstruction de l'infrastructure économique de l'Iraq;

23. *Souligne* qu'il est indispensable de créer à titre prioritaire le Conseil international consultatif et de contrôle visé au paragraphe 12 de la résolution 1483 (2003) et réaffirme que le Fonds de développement pour l'Iraq doit être utilisé dans la transparence, conformément aux dispositions du paragraphe 14 de la résolution 1483 (2003);

24. *Rappelle* à tous les États Membres les obligations qui leur sont faites aux paragraphes 19 et 23 de la résolution 1483 (2003), en particulier celle d'assurer le transfert de fonds, autres avoirs financiers et ressources économiques au Fonds de développement pour l'Iraq dans l'intérêt du peuple iraquien;

25. *Prie* les États-Unis d'Amérique, au nom de la force multinationale visée au paragraphe 13 ci-dessus, de lui rendre compte, selon qu'il conviendra et tous les six mois au moins, des efforts et des progrès accomplis par cette force;

26. *Décide* de demeurer saisi de la question.

Résolution 1546 (2004)**Adoptée par le Conseil de sécurité à sa 4987^e séance,****Le 8 juin 2004***Le Conseil de sécurité,*

Constatant avec satisfaction qu'une nouvelle phase de la transition de l'Iraq vers un gouvernement élu démocratiquement a débuté, et *attendant avec impatience* la fin de l'occupation et qu'un gouvernement intérimaire entièrement souverain et indépendant assume la pleine responsabilité et la pleine autorité dans le pays d'ici au 30 juin 2004,

Rappelant toutes ses résolutions pertinentes (« relevant ») antérieures sur l'Iraq,

Réaffirmant aussi le droit du peuple iraquien de décider librement de son propre avenir politique et de contrôler ses propres ressources naturelles,

Conscient de l'importance de l'appui international, en particulier celui des pays de la région, des voisins de l'Iraq et des organisations régionales, pour le peuple iraquien dans les efforts qu'il déploie pour parvenir à la sécurité et à la prospérité, et notant que la bonne exécution de la présente résolution contribuera à la stabilité de la région,

Se félicitant des efforts faits par le Conseiller spécial du Secrétaire général pour aider le peuple iraquien à former le Gouvernement intérimaire de l'Iraq, comme indiqué dans la lettre du Secrétaire général en date du 7 juin 2004 (S/2004/461),

Prenant acte de l'engagement pris par le Gouvernement intérimaire de l'Iraq de la dissolution du Conseil de gouvernement de l'Iraq d'œuvrer en vue d'un Iraq fédéral, démocratique, pluraliste et unifié, où les droits politiques et les droits de l'homme soient pleinement respectés,

Soulignant la nécessité pour toutes les parties de respecter et de protéger le patrimoine archéologique, historique, culturel et religieux de l'Iraq,

Affirmant l'importance de l'état de droit, de la réconciliation nationale, du respect des droits fondamentaux, notamment ceux des femmes, des libertés fondamentales et des principes démocratiques, y compris celui d'élections libres et régulières,

Rappelant la création, le 14 août 2003, de la Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Iraq (MANUI), et affirmant que les Nations Unies doivent jouer un rôle moteur s'agissant d'aider le peuple et le Gouvernement iraqiens à mettre en place les institutions d'un régime représentatif,

Constatant qu'un appui international au rétablissement de la stabilité et de la sécurité est une condition essentielle du bien-être du peuple iraquien et de l'aptitude de toutes les parties concernées à œuvrer en faveur du peuple iraquien, et saluant les contributions que les États Membres ont apportées dans ce sens en vertu des résolutions 1483 (2003) du 22 mai 2003 et 1511 (2003),

Rappelant le rapport que les États-Unis ont communiqué au Conseil de sécurité le 16 avril 2004 sur l'action menée et les progrès réalisés par la force multinationale,

Prenant acte de la demande formulée par le Premier Ministre du Gouvernement intérimaire de l'Iraq dans la lettre qu'il a adressée le 5 juin 2004 à son Président, qui figure en annexe à la présente résolution et dans laquelle il a souhaité que la présence de la force multinationale soit maintenue,

Reconnaissant également l'importance qu'il y a à ce que le Gouvernement souverain de l'Iraq donne son consentement à la présence de la force multinationale ainsi que l'importance d'une étroite coordination entre la force multinationale et ce gouvernement,

Se félicitant que la force multinationale soit disposée à continuer de concourir au maintien de la sécurité et de la stabilité en Iraq, à l'appui de la transition politique, particulièrement pour ce qui est des prochaines élections, et à assurer la sécurité de la présence des Nations Unies en Iraq, comme indiqué au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire d'État des États-Unis dans sa lettre du 5 juin 2004, qui figure en annexe à la présente résolution,

Notant que toutes les forces qui agissent en faveur du maintien de la sécurité et de la stabilité en Iraq se sont engagées à se conformer au droit international, y compris aux obligations qui découlent du droit international humanitaire, et à coopérer avec les organisations internationales concernées,

Affirmant qu'il est important que la communauté internationale concoure à la reconstruction et au développement de l'économie iraquienne,

Considérant les avantages que représentent pour l'Iraq les privilèges et immunités dont bénéficient ses recettes pétrolières et le Fonds de développement pour l'Iraq et sachant qu'il importe que le Gouvernement intérimaire de l'Iraq et ses successeurs puissent continuer à utiliser ce fonds après la dissolution de l'Autorité provisoire de la Coalition,

Considérant que la situation en Iraq continue à faire peser une menace sur la paix et la sécurité internationales,

Agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies,

1. *Approuve* la formation d'un gouvernement intérimaire souverain de l'Iraq, tel que présenté le 1^{er} juin 2004, qui assumera pleinement d'ici le 30 juin 2004 la responsabilité et l'autorité de gouverner l'Iraq, tout en s'abstenant de prendre des décisions affectant le destin de l'Iraq au-delà de la période intérimaire, jusqu'à l'entrée en fonction d'un gouvernement de transition issu d'élections comme prévu au paragraphe 4 ci-après;
2. *Note avec satisfaction* que, d'ici le 30 juin 2004 également, l'occupation prendra fin, l'Autorité provisoire de la coalition cessera d'exister et l'Iraq retrouvera sa pleine souveraineté;
3. *Réaffirme* le droit du peuple iraquien de déterminer librement son propre avenir politique et d'exercer une autorité et un contrôle pleins et entiers sur ses ressources naturelles et financières propres;
4. *Approuve* le calendrier proposé pour la transition politique de l'Iraq vers la démocratie, prévoyant :
 - a) La formation d'un gouvernement intérimaire souverain de l'Iraq qui assumera la responsabilité et l'autorité de gouverner le pays d'ici le 30 juin 2004;
 - b) La convocation d'une conférence nationale représentative de la société iraquienne dans sa diversité;
5. *Invite* le Gouvernement de l'Iraq à examiner en quoi la convocation d'une réunion internationale pourrait contribuer au processus ci-dessus, et note qu'il se féliciterait de la tenue d'une telle réunion à l'appui de la transition politique en Iraq et du relèvement du pays, pour le bien du peuple iraquien et dans l'intérêt de la stabilité dans la région;
6. *Demande* à tous les Iraquiens d'appliquer intégralement ces arrangements dans la paix, et à tous les États et toutes les organisations concernées de concourir à cette application;
7. *Décide* qu'en s'acquittant, autant que les circonstances le permettront, du mandat qui leur a été confié de venir en aide au peuple et au Gouvernement de l'Iraq, le Représentant spécial du Secrétaire général et la Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Iraq, agissant à la demande du Gouvernement iraquien :
 - a) Assumeront un rôle moteur pour ce qui concerne :

- i) L'aide à apporter à l'organisation, au cours du mois de juillet 2004, d'une conférence nationale chargée de désigner les membres d'un Conseil consultatif;
- ii) Le conseil et l'appui au Gouvernement intérimaire de l'Iraq, à la Commission électorale indépendante de l'Iraq et à l'Assemblée nationale de transition en vue de la tenue d'élections;
- iii) La promotion du dialogue et de la recherche d'un consensus au niveau national à l'occasion de l'élaboration d'une constitution nationale par le peuple iraquien;

b) Assumeront également les tâches suivantes :

- i) Conseiller le Gouvernement de l'Iraq quant à la mise en place de services administratifs et sociaux efficaces;
- ii) Concourir à la coordination et à la livraison de l'aide à la reconstruction et au développement et de l'aide humanitaire;
- iii) Promouvoir la protection des droits de l'homme, la réconciliation nationale et la réforme judiciaire et juridique en vue de renforcer l'état de droit en Iraq;
- iv) Conseiller et assister le Gouvernement de l'Iraq dans le cadre de la planification initiale d'un recensement exhaustif;

8. *Se félicite* des efforts faits actuellement par le Gouvernement intérimaire de l'Iraq pour développer les forces de sécurité iraqiennes, notamment les forces armées iraqiennes (ci-après dénommées « les forces de sécurité iraqiennes »), qui seront placées sous son autorité et celle de ses successeurs et qui joueront un rôle de plus en plus grand dans le maintien de la sécurité et de la stabilité en Iraq, dont elles assumeront à terme la pleine responsabilité;

9. *Note* que c'est à la demande du nouveau Gouvernement intérimaire de l'Iraq la force multinationale est présente dans le pays et renouvelle en conséquence l'autorisation qu'il a donnée à la force multinationale sous commandement unifié établie par la résolution 1511 (2003), compte tenu des lettres qui figurent en annexe à la présente résolution;

10. *Décide* que la force multinationale est habilitée à prendre toutes les mesures nécessaires pour contribuer au maintien de la sécurité et de la stabilité en Iraq conformément aux lettres qui figurent en annexe à la présente résolution et où on trouve notamment la demande de l'Iraq tendant au maintien de la présence de la force multinationale et la définition des tâches de celle-ci,

notamment en ce qui concerne la prévention du terrorisme et la dissuasion des terroristes afin que, entre autres, l'Organisation des Nations Unies puisse remplir son rôle d'assistance au peuple iraquien tel que défini au paragraphe 7 ci-dessus et que le peuple iraquien puisse appliquer librement et à l'abri de toute intimidation le calendrier et le programme fixés pour le processus politique et tirer parti des activités de reconstruction et de redressement;

11. *Se félicite à ce propos* des lettres qui figurent en annexe à la présente résolution, où il est notamment indiqué que des arrangements sont en cours de mise en place pour la création d'un partenariat en matière de sécurité entre le Gouvernement souverain de l'Iraq et la force multinationale et pour la coordination des activités de ceux-ci, et *note aussi*, à ce propos, que les forces de sécurité irakiennes sont responsables devant les ministres irakiens compétents, que le Gouvernement de l'Iraq est habilité à affecter des forces de sécurité irakiennes à la force multinationale afin qu'elles participent à des opérations avec cette dernière et que les mécanismes de sécurité décrits dans les lettres serviront de cadres où le Gouvernement de l'Iraq et la force multinationale parviendront à un accord sur l'ensemble des questions fondamentales relatives à la sécurité et aux décisions de principe, y compris en ce qui concerne la politique relative aux opérations offensives de nature délicate, de sorte que les forces de sécurité irakiennes et la force multinationale travaillent en plein partenariat grâce à une coordination et à une concertation étroites;

12. *Décide en outre* que le mandat de la force multinationale sera réexaminé à la demande du Gouvernement de l'Iraq ou douze mois après la date de l'adoption de la présente résolution et que ce mandat expirera lorsque le processus politique visé au paragraphe 4 ci-dessus sera terminé, et déclare qu'il y mettra fin plus tôt si le Gouvernement de l'Iraq le lui demande;

13. *Prend note* de l'intention exprimée dans la lettre du Secrétaire d'État des États-Unis qui figure en annexe de créer une entité distincte sous le commandement unifié de la force multinationale avec pour seule mission d'assurer la sécurité de la présence des Nations Unies en Iraq, *comprend* que l'application de mesures visant à assurer la sécurité du personnel des organismes des Nations Unies travaillant en Iraq nécessiterait des ressources importantes et *demande* aux États Membres et aux organisations concernées de

fournir ces ressources, notamment en versant des contributions au financement de l'entité en question;

14. *Reconnait* que la force multinationale aidera également à renforcer les capacités des forces et des institutions de sécurité iraqiennes, grâce à un programme de recrutement, d'instruction, d'équipement, d'encadrement et de suivi;

15. *Prie* les États Membres et les organisations internationales et régionales d'apporter une assistance à la force multinationale, notamment sous forme de forces du peuple iraquien en matière de sécurité et de stabilité, d'aide humanitaire et d'aide à la reconstruction, et pour soutenir l'action de la Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Iraq;

16. *Souligne* combien il est important de mettre en place des services iraqiens efficaces de police, de surveillance des frontières et de protection des installations, sous l'autorité du Ministère de l'intérieur iraquien et, dans le cas du service de la protection des installations, d'autres ministères iraqiens, afin de maintenir la légalité, l'ordre et la sécurité, y compris pour ce qui est de la lutte contre le terrorisme, et prie les États Membres et les organisations internationales d'aider le Gouvernement de l'Iraq à développer les capacités de ces institutions iraqiennes;

17. *Condamne* tous les actes de terrorisme commis en Iraq, réaffirme les obligations qui incombent aux États Membres en vertu des résolutions 1373 (2001) du 28 septembre 2001, 1267 (1999) du 15 octobre 1999, 1333 (2000) du 19 décembre 2000, 1390 (2002) du 16 janvier 2002, 1455 (2003) du 17 janvier 2003 et 1526 (2004) du 30 janvier 2004 et des autres obligations internationales concernant notamment les activités terroristes menées en Iraq, à partir de l'Iraq ou contre des citoyens iraqiens et *renouvelle* expressément l'appel qu'il a lancé aux États Membres pour qu'ils empêchent le transit de terroristes à destination ou en provenance de l'Iraq, celui d'armes destinées à des terroristes et les opérations de financement à l'appui des terroristes, et souligne à nouveau combien il est important de renforcer la coopération des pays de la région, particulièrement les voisins de l'Iraq, à cet égard;

18. *Convient* que le Gouvernement intérimaire de l'Iraq jouera le rôle principal dans la coordination de l'aide internationale à l'Iraq;

19. *Se félicite* des efforts des États Membres et des organisations internationales en réponse aux demandes d'assistance technique et de services d'expert du Gouvernement intérimaire de l'Iraq, pendant que le pays reconstruit son infrastructure administrative;
20. *Demande à nouveau* aux États Membres, aux institutions financières internationales et aux autres organisations de renforcer leur action afin d'aider le peuple iraquien à reconstruire et à développer l'économie du pays, y compris en fournissant des services d'experts internationaux et les ressources nécessaires à la faveur d'un programme coordonné d'assistance des donateurs;
21. *Décide* que les interdictions frappant la vente ou la fourniture à l'Iraq d'armes et de matériel connexe au titre des résolutions précédentes ne s'appliqueront pas aux armes ou au matériel connexe dont ont besoin le Gouvernement de l'Iraq ou la force multinationale aux fins de la présente résolution, *souligne* qu'il est important que tous les États se conforment rigoureusement à ces modalités et *note* le rôle significatif des pays voisins de l'Iraq à cet égard, et *demande* au Gouvernement de l'Iraq et à la force multinationale de veiller chacun à ce que les modalités de mise en œuvre appropriées soient en place;
22. *Note* que rien dans le paragraphe précédent ne modifie les interdictions ou les obligations faites aux États concernant les articles spécifiés aux paragraphes 8 et 12 de la résolution 687 (1991) du 3 avril 1991 ou les activités décrites à l'alinéa f) du paragraphe 3 de la résolution 707 (1991) du 15 août 1991, et *réaffirme* son intention de réexaminer les mandats de la Commission de contrôle, de vérification et d'inspection des Nations Unies et de l'Agence internationale de l'énergie atomique;
23. *Demande* aux États Membres et aux organisations internationales de répondre aux demandes d'assistance iraquiennes à l'appui des efforts iraquiens tendant à la réinsertion des anciens combattants et membres de milices iraquiens dans la société iraquienne;
24. *Note* que, une fois dissoute l'Autorité provisoire de la Coalition, les ressources du Fonds de développement pour l'Iraq seront dépensées sous la seule autorité du Gouvernement intérimaire de l'Iraq, et *décide* que le Fonds de développement pour l'Iraq sera utilisé de manière transparente et équitable et dans le cadre du budget iraquien, notamment pour honorer les obligations

qui n'ont pas encore été réglées, que les arrangements concernant le versement des produits de la vente à l'exportation de pétrole, de produits pétroliers et de gaz naturel, visés au paragraphe 20 de la résolution 1483 (2003), continueront de s'appliquer, que le Conseil international consultatif et de contrôle poursuivra ses activités de contrôle du Fonds de développement pour l'Iraq et comprendra comme membre supplémentaire doté du droit de vote plein et entier une personne dûment qualifiée désignée par le Gouvernement de l'Iraq, et que des mesures appropriées seront prises pour que se poursuive le versement des produits visés au paragraphe 21 de la résolution 1483 (2003);

25. *Décide en outre* que les dispositions du paragraphe précédent concernant le versement de produits dans le Fonds de développement pour l'Iraq et le rôle du Conseil international consultatif et de contrôle seront revues à la demande du Gouvernement intérimaire de l'Iraq ou douze mois après la date de l'adoption de la présente résolution, et deviendront caduques lorsque le processus politique défini ci-dessus au paragraphe 4 aura été mené à bien;

26. *Décide* que parallèlement à la dissolution de l'Autorité provisoire de la Coalition, le Gouvernement intérimaire de l'Iraq et ses successeurs assumeront les droits, responsabilités et obligations liés au programme « pétrole contre nourriture » qui ont été transférés à l'Autorité, y compris toutes les responsabilités concernant les opérations du programme et toutes obligations contractées par l'Autorité à ce titre, et seront chargés de faire certifier par une entité indépendante que les marchandises ont été livrées, et *décide aussi* qu'à l'expiration d'une période de transition de 120 jours à compter de la date de l'adoption de la présente résolution, il incombera au Gouvernement intérimaire de l'Iraq et à ses successeurs de certifier la livraison des marchandises au titre de contrats dont la priorité aura été préalablement établie, cette certification étant réputée constituer l'authentification indépendante requise pour le déblocage des fonds liés à ces contrats, le cas échéant en consultation, de façon à garantir la bonne application de ces arrangements;

27. *Décide en outre* que les dispositions du paragraphe 22 de la résolution 1483 (2003) resteront d'application, si ce n'est que les privilèges et immunités visés dans ce paragraphe ne seront pas applicables à des jugements définitifs découlant d'obligations contractées par l'Iraq après le 30 juin 2004;

28. *Se félicite* que de nombreux créanciers, y compris ceux du Club de Paris, se soient engagés à trouver les moyens de réduire sensiblement la dette souveraine de l'Iraq, *engage* les États Membres ainsi que les organisations internationales et régionales à appuyer l'effort de reconstruction de l'Iraq, exhorte les institutions financières internationales et les donateurs bilatéraux à prendre des mesures immédiates pour fournir à l'Iraq l'éventail complet de leurs prêts et d'autres formes d'aide et d'arrangements dans le domaine financier, reconnaît que le Gouvernement intérimaire de l'Iraq est habilité à conclure et exécuter des accords de ce type et autres arrangements jugés nécessaires à cet égard, et prie les créanciers, les institutions et les donateurs de traiter ces questions en priorité avec le Gouvernement intérimaire de l'Iraq et ses successeurs;

29. *Rappelle* que les États Membres ont toujours l'obligation de geler certains fonds, avoirs et ressources économiques et de les transférer au Fonds de développement pour l'Iraq, conformément aux paragraphes 19 et 23 de la résolution 1483 (2003) et à la résolution 1518 (2003) du 24 novembre 2003;

30. *Prie* le Secrétaire général de lui rendre compte, dans les trois mois suivant la date de l'adoption de la présente résolution, des opérations de la MANUI en Iraq puis, tous les trois mois, des progrès accomplis en vue des élections nationales et de l'exécution de toutes les tâches de la MANUI;

31. *Prie* les États-Unis de lui rendre compte des efforts et progrès accomplis par la force multinationale, au nom de cette dernière, dans les trois mois suivant la date de l'adoption de la présente résolution, puis tous les trois mois;

32. *Décide* de rester activement saisi de la question.



Résumé :

En 2005, après la chute du régime baassiste de Saddam Hussein, les autorités irakiennes, mises en place par la Coalition menée par les États-Unis, ont instauré en Irak un nouveau régime démocratique, parlementaire et fédéral, et adopté la première Constitution permanente de l'Irak depuis la fin de la monarchie en 1958. Le système fédéral ne s'applique encore aujourd'hui qu'à une seule entité fédérée : la région du Kurdistan d'Irak, qui trouve dans ce régime une autonomie de jure succédant à l'indépendance de facto acquise quatorze ans plus tôt lors de la Deuxième guerre du Golfe.

La démocratie pourra-t-elle être appliquée à un pays empreint de la culture arabo-musulmane et encore marqué par près de quatre décennies de dictature ? Le fédéralisme est-il la réponse aux divisions ethniques et religieuses profondément ancrées dans la société irakienne, en particulier entre les Arabes chiites, les Arabes sunnites et les Kurdes ? Saura-t-il constituer une solution capable de satisfaire les ambitions nationales du Kurdistan d'Irak et de résoudre les conflits qui opposent ce dernier au gouvernement central irakien ?

En analysant le texte de la Constitution irakienne de 2005 et le projet de Constitution de la région du Kurdistan de 2009, en examinant les institutions fédérales de l'Irak et les institutions régionales kurdes, en étudiant la répartition des pouvoirs dans le système fédéral, et à la lumière de l'évolution de l'Irak au cours des années qui se sont déjà écoulées depuis la transition, ce travail a pour ambition de déterminer la viabilité et la pertinence du régime constitutionnel fédéral pour l'Irak et pour le Kurdistan.

Descripteurs : Irak – Kurdistan – Fédéralisme – Démocratie – Kurdes – Chiites – Sunnites

Iraq and Kurdistan: Birth, Challenges and Future Perspectives of the Federal Constitutional Regime

In 2005, after the fall of the Ba'athist regime of Saddam Hussein, the new Iraqi authorities installed by the American-led coalition inaugurated a democratic, parliamentary and federal regime and adopted the first permanent Constitution for the country since the end of monarchy in 1958. Today, the federal system still only applies to a single federated entity: the autonomous region of Iraqi Kurdistan, which found in this new regime de jure autonomy following a de facto independence acquired fourteen years earlier in the wake of the Second Gulf War.

Can democracy be applied to a country stamped by Arab Muslim culture and scarred by almost four decades of dictatorship? Is federalism the answer to ethnic and religious divisions that are profoundly anchored in Iraqi society, in particular those between Arab shi'ites, Arab sunnis and Kurds? Will it be a satisfactory solution for the nationalist ambitions of Kurdistan and the conflicts that oppose that region to the Iraqi central government?

By analysing the text of the 2005 Iraqi Constitution and of the 2009 draft Kurdish constitution, by examining the federal institutions of Iraq and the regional institutions of Kurdistan, and in light of the evolution of the new regime since it was established, this work attempts to evaluate the viability and the pertinence of the Iraqi constitutional regime for both Iraq and Kurdistan.

Keywords : Iraq – Kurdistan – Federalism – Democracy – Kurds – Shi'i – Sunnis