

**UNIVERSITE DE LAUSANNE
FACULTE DES SCIENCES SOCIALES
ET POLITIQUES
INSTITUT D'ETUDES POLITIQUES
ET INTERNATIONALES**

SESSSION D'ETE 2008

LA QUESTION KURDE DANS LE CADRE DU FEDERALISME IRAKIEN

Mémoire de recherche en sciences politiques

Présenté par : Cira HAMO

**Directeur : Shahrokh VAZIRI
Expert : Lukman HUSSEIN**

TABLE DES MATIERES

1. Problématique et introduction	p. 03-10
2. Un rappel historique	p. 11-16
2.1. Les Kurdes, le Kurdistan, « les Kurdistans »	
2.2. La chute de l'Empire ottoman : une nouvelle configuration	
3. Les spécificités de la question kurde en Irak	p. 16-45
3.1. Sous la Monarchie : la première phase du mouvement (1925-1958)	
3.2. Les années 1960 : période d'intenses négociations entre M. Barzani et le gouvernement central	
3.3. Le projet d'autonomie proposé par Bagdad : 1970-1975	
3.4. La deuxième « guerre du Golfe » et l'émergence de l'idée fédérale	
3.5. Les négociations de 1991	
4. L'approbation du projet fédéral	p. 45-56
4.1. Le fédéralisme : définition et caractéristiques	
4.2. La mise en place du projet dans un contexte particulier de tensions	
5. Un modèle applicable en Irak?	p. 56-81
5.1. Les variantes du fédéralisme : quelques éléments théoriques	
5.2. « Les fédéralismes irakiens »	
5.3. La Constitution	
5.3.1. Les enjeux majeurs	
5.3.2. Le contenu de la Constitution	
5.3.3. La persistance des litiges	
5.4. L'avenir du fédéralisme en Irak, l'avenir de l'Irak en tant qu'Etat	
6. Conclusion.....	p. 82-85
Bibliographie.....	p. 86-91
Annexes.....	p. 92-124

1. Problématique et introduction

« The Republic of Iraq is a single federal, independent and fully sovereign state in which the system of government is republican, representative, parliamentary, and democratic, and this Constitution is a guarantor of the unity of Iraq » (article 1^{er} de la Constitution permanente, adoptée le 15 octobre 2005)

En 2003 est mis en place un projet de fédéralisme pour l'Etat irakien par les nouvelles autorités irakiennes ainsi que les Etats-Unis en tant que la puissance occupante. Deux ans plus tard une constitution est élaborée sous l'égide des Etats-Unis et la population irakienne est amenée à se prononcer par référendum sur cette nouvelle constitution. Ainsi, depuis l'année 2005, l'Irak, après avoir été isolé de la scène internationale pendant plus d'une décennie, échappe enfin à la dictature et change de régime en devenant un Etat fédéral.

L'idée de fédéralisme, pour cette nouvelle phase historique de l'Etat irakien, est sans doute intéressante. Néanmoins, cela mérite quelques réflexions. Tout d'abord, il est important de souligner que le fédéralisme comme forme de gouvernement en Europe (Suisse, Allemagne, Autriche) et en Amérique (Canada, Etats-Unis) a fait ses preuves. Mais au Moyen-Orient, la théorie du fédéralisme n'a pas encore eu l'occasion d'être mise en œuvre, mis à part une expérience dans le cadre des Emirats Arabes Unis. La pratique fédérale est quelque chose qui ne fait pas encore partie de la culture politique régionale.

Dès lors, il convient de mener une série de réflexions notamment sur la question des conditions qui ont permis l'émergence du fédéralisme en Irak et les raisons (plus profondes) qui ont amené non seulement

l'autorité occupante américaine mais aussi les autorités locales à prôner le fédéralisme pour l'Irak qui n'est pas plus disposé qu'un autre Etat de la région à adopter un tel système démocratique.

Par ailleurs, il faut souligner que cette configuration fédérale est vue comme une victoire notamment pour les Kurdes d'Irak qui tentent depuis plus d'un demi-siècle d'arracher une autonomie au gouvernement de Bagdad. Mais, cette autonomie, garantie dès la fin de la deuxième « guerre du Golfe » (2003), existait déjà de fait depuis 1991. Ainsi, on peut se demander quelles circonstances (immédiates) ont permis l'émergence de cette autonomie.

C'est à la suite de la sanglante répression baasiste contre les populations kurdes et chiites que les Nations Unies ont décidé de créer une zone de protection aérienne pour la population kurde d'Irak¹ (zone située dans le Nord du pays qui comprend une grande partie du Kurdistan irakien). En effet, lorsque les troupes de la coalition alliée sont intervenues en Irak et au Koweït pour délivrer ce petit Emirat des mains de Saddam Hussein, les populations kurdes et chiites ont saisi cette occasion pour se soulever contre le régime. Mais les troupes alliées avaient pour tâche de rétablir la souveraineté du Koweït et non de délivrer la population irakienne des autorités baasistes.

Ainsi, les puissances intervenantes (Etats-Unis et la Grande-Bretagne notamment) ont pris le soin de laisser à Saddam Hussein sa garde républicaine pour rétablir l'ordre intérieur et réprimer les soulèvements au Nord et au Sud de l'Irak. Cette opération a provoqué l'exil d'environ quatre millions de Kurdes vers l'Iran, la Turquie notamment ainsi que l'Europe. C'est à partir de cette situation tragique que les puissances

¹ Adlig B., Le Kurdistan irakien, *Hérodote* 2007/1, n°124, p.155 (p.155-177)

occidentales ont mis en place cette zone de sécurité pour les Kurdes. Dès lors, ces derniers jouissent d'une autonomie de fait.

La deuxième question qu'il convient de se poser est de chercher à comprendre pour quelles raisons les acteurs concernés par la recomposition politique de l'Irak ont opté en faveur du fédéralisme et pas un autre système, par exemple un royaume ou le maintien d'un Etat unitaire décentralisé afin de garantir une certaine autonomie aux différentes communautés qui composent la population irakienne ?

C'est à partir des différences ethniques (Kurdes/Arabes) et religieuses (Chiites/Sunnites) qu'une solution fédérale est pensée. En effet, depuis la création de l'Etat irakien en 1921, des communautés n'ayant pas forcément les mêmes aspirations politiques, culturelles et/ou religieuses (principalement des Arabes chiites, des Kurdes et des Arabes sunnites) sont obligées de coexister dans cet Etat qui n'est pas voulu par la majorité de la population irakienne, notamment les Chiites et les Kurdes qui constituent ensemble environ 75% de la totalité de la population. Cette réalité étatique est donc porteuse de conflits dès le début de l'existence de l'Irak². Plus d'un demi-siècle plus tard, la Grande-Bretagne qui est à l'origine de la création de cet Etat ainsi qu'une partie de la communauté internationale admettent alors qu'un Etat irakien centralisé est voué à l'échec.

On va donc chercher à comprendre comment un système fédéral peut répondre aux revendications d'un groupe distinct. Dans le présent travail, nous nous intéresserons plus particulièrement à la question kurde et l'on se focalisera sur les étapes du mouvement national kurde qui ont amené à penser finalement à une solution fédérale.

² Luizard, P-J., La Question irakienne, Arthème Fayard, 2004, p.35

Parallèlement au conflit quasi permanent entre les Kurdes et le gouvernement de Bagdad, a lieu un processus d'autonomisation du Kurdistan irakien, visible notamment dès les années 1990. Cette décentralisation qui a précédé au dessein fédéral a pourtant toujours été précaire et elle n'a jamais été réellement reconnue par l'Etat central. Il faut donc savoir que l'idée de fédéralisme s'impose comme une solution à la question kurde en Irak après l'épuisement de plusieurs moyens utilisés tout au long du XXe siècle. Ces derniers comprennent notamment :

La ressource juridique, en premier lieu, concerne la décision du Conseil de la SDN (Société des Nations) qui devait définir les frontières irako-turques. Ce conseil décide finalement de rattacher le *wilayat*³ de Mossoul à l'Irak selon les souhaits de la Grande-Bretagne, et adopte en faveur des Kurdes (constituant alors la majorité de la population du wilayat) les garanties d'une autonomie administrative et culturelle⁴. Ainsi, le Conseil de la SDN décide que « Le gouvernement britannique, en tant que puissance mandataire, est invité à soumettre au Conseil les mesures administratives qui seront arrêtées pour accorder aux populations kurdes visées par le rapport de la Commission d'enquête les garanties d'administration locale recommandées par cette commission dans ses conclusions finales ».⁵

Cependant, pour diverses raisons que l'on développera plus tard, ces engagements pris envers les Kurdes d'Irak ne seront jamais respectés et la voie juridique ne va guère fait évoluer le problème kurde.

³ Le *wilayat* (ou vilayet) est l'équivalent d'une province.

⁴ Babakhan, A., Les Kurdes d'Irak, Liban 1994, p.39

⁵ Décision prise le 16 décembre 1925, lors de la 37^{ème} session du Conseil de la SDN. *Idem*, p.39

Deuxièmement, les négociations (ressource politique) sont une constante dans les relations entre le gouvernement irakien et les Kurdes. Et à défaut de déboucher sur une solution durable, ces premières ont plutôt tendance à maintenir un *statu quo*.

-Le cas le plus significatif est celui des négociations menées entre Mustapha Barzani et le gouvernement irakien dans les années 1960 qui se soldent également par un échec de la résolution du problème kurde.

-Une autre étape marquante constitue le projet d'autonomie proposé par Bagdad dans la première moitié des années 1970. Celui-ci accordait explicitement une autonomie politique et culturelle aux Kurdes d'Irak. Cependant, celui-ci échoue aussi en raison de désaccords sur plusieurs points, notamment la délimitation des territoires kurdes autonomes et surtout le statut du département de Kirkuk.

-Après la première guerre du golfe (20 avril 1991), de nouvelles et dernières négociations ont lieu entre les Kurdes et le gouvernement central qui terminent encore sur un échec. À partir de ce moment-là, émerge l'idée de fédéralisme chez les Kurdes et ce, de manière unilatérale. En effet, le Parlement régional du Kurdistan irakien adopte en 1992 le projet d'une solution fédérale. Cette idée revendiquée par les Kurdes n'est néanmoins pas prise en compte par le pouvoir central à Bagdad.

L'année 2003, suite à la seconde intervention des Etats-Unis, s'avère être un tournant. En effet, une solution fédérale est cette fois abordée à Bagdad et non plus seulement chez les autorités kurdes. La chute du régime baasiste a permis une accélération du processus.

On constate ainsi que si le fédéralisme est relativement récent dans les revendications kurdes, la question de l'autonomie, quant à elle, constitue la trame essentielle de leur lutte. Nous allons voir que la nature de l'autonomie revendiquée change dans le temps pour devenir de plus en plus fédérale dans les années 1990.

Dans un deuxième temps, il convient de se demander quel type de fédéralisme conviendrait au cas irakien, notamment en ce qui concerne les Kurdes dont la langue et la culture les séparent du reste de la population irakienne? Même si nous ne développons que partiellement la problématique de la population irakienne arabe (sunnite et chiite) dans notre travail, on peut également soulever les mêmes interrogations au sujet de leurs revendications, notamment celles des chiites. En effet, le fédéralisme, serait-il apte à reconnaître les spécificités confessionnelles des chiites qui forment une grande majorité de la population ? Dans le cadre de notre problématique, il est donc indispensable de mener une réflexion théorique et de s'interroger sur les diverses formes du fédéralisme, pouvant ainsi nous aider à penser le modèle irakien.

En tous les cas, il existe un débat sur la forme fédérale, dont la Constitution permanente n'a pas entièrement défini les contours. Certains partisans défendent un système centralisateur basé sur les gouvernorats (provinces) établis tout au long du XXe siècle. Dans une autre logique, B. O'Leary⁶ nous propose de penser un fédéralisme de type binational (Kurde et Arabes) pour préserver l'autonomie des Kurdes. Les Irakiens, quant à eux, prônent une division de l'Irak en régions (chiite, kurde et sunnite) et gouvernorats. Pour les responsables kurdes, leur territoire, avec ses provinces, ne forme qu'une seule région administrative avec une seule direction politique. Dès lors, la Constitution

⁶ O'Leary, B., *The future of Kurdistan in Irak*, university of Pennsylvania Press, 2005

actuelle reconnaît la région autonome du Kurdistan qui comprend les trois provinces de Souleimania, Erbil et Dohok.

D'une manière générale, on peut également se demander si la revendication fédéraliste défendue par une grande majorité des élites irakiennes est réellement une envie de démocratisation du pays ou est-ce un instrument politique dont certains groupes ethniques ou confessionnels ont recours pour affirmer leur existence et leurs droits. Dans cette perspective, l'application du fédéralisme en Irak ne se fera pas sans difficulté.

Hypothèses

Dans le cadre de notre recherche nous avançons les hypothèses suivantes :

Première hypothèse (que nous développerons plus particulièrement):

Le fédéralisme pourrait bien être une solution convenable à la question kurde, en ce sens que, d'une part, il permet aux Kurdes d'atteindre leurs revendications au niveau de leur reconnaissance et de leurs droits politiques et culturels. D'autre part, on tient à souligner que depuis les années 1990, les autorités kurdes ont montré qu'elles étaient capables de gouverner leur région et ce malgré les dissidences internes PDK/UPK⁷ qui demeurent encore importantes. Par conséquent ces derniers seraient aptes à évoluer dans un système fédéral.

Encore faut-il que cette réalité soit acceptée par le gouvernement irakien et aussi par les puissances régionales comme notamment la Turquie, l'Iran et la Syrie. En effet, ces dernières, qui ont des difficultés à gérer

⁷ Il s'agit des deux partis politiques dominants au Kurdistan d'Irak qui sont en rivalité depuis plusieurs décennies: le Parti Démocratique du Kurdistan (PDK), dirigé par Massoud Barzani, actuel président du Gouvernement régional du Kurdistan (GRK) ; et l'Union Patriotique du Kurdistan (UPK), dirigé par Jalal Talabani, actuel président de l'Irak.

leurs populations kurdes respectives, sont extrêmement réticentes à l'idée d'un Kurdistan autonome au sein d'un Irak fédéral. On peut alors se demander dans quelle mesure une solution à la question kurde en Irak (cela est aussi valable pour les sunnites et les chiites) peut être détachée des tensions régionales, en particulier lorsqu'un Etat comme l'Irak sort affaibli - socialement, économiquement et politiquement - de nombreuses années de guerres et de conflits internes.

Pour amener quelques éléments de réponse nous allons non seulement étudier les spécificités de la question kurde mais aussi nous intéresser à la constitution irakienne. En effet, un regard sur celle-ci, comparée à la situation politique et sociale contemporaine, peut nous montrer dans quelle mesure le fédéralisme en question est-il concrètement applicable en Irak.

Deuxième hypothèse :

Dès son émergence, la question kurde (irakienne) avait des aspects profondément ethniques et nationalistes qui concernaient une partie spécifique du territoire irakien (la région habitée par les Kurdes). Mais il n'en reste pas moins que cette question a contribué d'une manière non négligeable à la démocratisation de l'ensemble du pays par leurs revendications et exigences à l'égard du gouvernement central (décentralisation du pouvoir, droits d'autonomies culturelle et politique). Cette hypothèse peut s'avérer très intéressante dans la mesure où elle nous permet de réfléchir comment une question ethnique - spécifique et partielle - donc à priori dans l'intérêt des kurdes, peut avoir des effets bénéfiques pour la démocratisation politique dans un pays comme l'Irak. Ceci nous permettra de nous rendre compte du rôle du Kurdistan dans le nouveau gouvernement.

2. Un rappel historique

Notre interrogation sur le fédéralisme s'articule autour de la question kurde en Irak. Dès lors, il est indispensable de partir de cet exemple historique pour dégager un certain nombre de réflexions sur l'Etat fédéral irakien. La démarche que nous choisissons consiste à relever les étapes importantes du processus d'autonomisation du Kurdistan irakien qui finit par déboucher sur une autonomie fondée sur un système fédéral.

Si la question kurde en Irak constitue une trajectoire historique particulière, ses origines recouvrent un champ plus large. C'est pourquoi, avant d'exposer les différents moyens utilisés pour régler le problème en Irak, nous consacrons un court chapitre à certaines caractéristiques qui ne sont pas seulement propres au Kurdistan irakien.

2.1. Les Kurdes, le Kurdistan, « les Kurdistans »

L'origine des Kurdes n'est pas établie de manière précise et elle est sujette à de nombreuses interprétations. Pour certains chercheurs, les Kurdes seraient une population d'origine iranienne qui se serait déplacée au VIIe siècle avant J.-C. vers le Bohtan (région d'Urmiya). Pour d'autres auteurs, ils seraient autochtones.⁸ Bref, le but de notre étude n'est pas de remonter aussi loin dans le temps, mais de simplement indiquer qu'il s'agit d'une population relativement ancienne qui n'est pas encore réellement connue de l'opinion publique.

Le peuple kurde, malgré certaines nuances régionales, a une culture et une langue qui lui sont propres. En effet, la langue kurde ou, plus précisément, les dialectes kurdes forment une langue à part entière,

⁸ Chaliand, G., Le malheur kurde, Editions du Seuil, 1992, p.52

d'origine indo-européenne et très proche du persan⁹. Quelques précisions mériteraient d'être ajoutées au sujet de cette population à la composition fort complexe, mais on se contentera de mentionner qu'elle est loin d'être homogène et que selon l'angle d'analyse choisi, il peut parfois être difficile de parler d'une seule nation kurde ou d'un seul peuple kurde.

Les Kurdes occupent un vaste espace stratégique au Proche-Orient, appelé « Kurdistan' ». Ce dernier (signifiant le pays des Kurdes) est un terme géographique qui était d'abord utilisé sous l'Empire ottoman pour désigner la province de Diyarbekir (faisant actuellement partie de la Turquie).¹⁰ Le Kurdistan habité par environ 35 millions de personnes comprend, à des degrés différents, une partie de la Turquie (20 millions de personnes), l'Iran (8 millions), l'Irak (5 millions) et la Syrie (2 millions).¹¹ À ceux-ci, il convient encore d'ajouter les Kurdes vivant dans l'ex-URSS (500 000 personnes) et enfin au Liban (plus de 100 000 personnes).¹²

Malgré la volonté persistante de certains kurdes de voir un jour un Kurdistan uni et indépendant (un souhait loin d'être réalisable), aujourd'hui, on ne parle plus véritablement de Kurdistan, mais plutôt « des Kurdistans », de Turquie, d'Irak, d'Iran ou de Syrie. Pour être plus précis, on peut même affirmer que l'on parle davantage des Kurdes de tel ou tel pays concerné et non des Kurdistans (reconnaissant ainsi une

⁹ Il existe quatre principaux dialectes de la langue kurde : le Kurmandjî, parlé par une grande majorité de Kurdes (au Kurdistan de Turquie, de Syrie et d'Irak ainsi que chez les Kurdes du Liban et de l'ex-URSS). Le Soranî, parlé par les Kurdes d'Irak (sud du Kurdistan irakien) et les Kurdes d'Iran . Le Zaza, parlé par les Kurdes de Turquie (au nord) et le Louri-Bakhtiyarî, parlé au sud du Kurdistan d'Iran. Mais, le Kurmandjî et le Soranî sont considérés comme les principales variantes de la langue kurde écrite.. (Babakhan, A., *op.cit*, p.20)

¹⁰ Chaliand, G., *op.cit*, p.33

¹¹ Boulanger, P., Les Kurdes, tarot noir du Proche-Orient, Etudes 2001/1, Tome 394, p.19

¹² Babakhan, A., *op.cit*, p.20

région spécifique), excepté le cas du Kurdistan d'Irak qui est progressivement entré dans le vocabulaire scientifique et médiatique.

Ainsi on peut se demander comment le problème kurde a émergé sur la scène politique régionale puis internationale.

Sous l'Empire ottoman déjà, on trouve un mécontentement et une résistance face aux autorités de la sublime porte. Les Kurdes revendiquaient une autonomie dans leurs affaires internes. La première révolte menée par les Babans (XIXe siècle) est considérée comme le début de la contestation. Au cours du siècle, douze autres révoltes vont avoir lieu contre l'Empire ottoman. Toutefois le premier mouvement investi d'un programme autonomiste ne se profile qu'en 1880, avec la révolte de Cheikh Ubeydullah Nehri (dans l'actuelle région de Hakkari).¹³ Au début du XXe siècle, plusieurs organisations kurdes vont émerger mais disparaître aussitôt. Il faut attendre 1918 pour qu'une organisation (*la société kurde d'élévation*) élabore un programme politique nationaliste.

Cette association qui rassemble des fonctionnaires, des intellectuels et des officiers est la seule à couvrir l'ensemble des Kurdes ottomans avant qu'ils ne soient dispersés entre les futurs Etats de Turquie, d'Irak et de Syrie (les Kurdes d'Iran étant séparés de leurs semblables depuis plusieurs siècles).¹⁴

¹³ Bozarslan, H., La question kurde, Presses de Sciences Po 1997, p.24

¹⁴ Le XVIe siècle représente une période d'affrontement intense entre l'Etat iranien chiite et l'Etat ottoman sunnite, dont chacun tente d'imposer sa domination sur les pays islamiques voisins. Le Kurdistan qui se trouve entre les deux puissances devient leur champ de bataille. Ainsi, les Kurdes vont être divisés en 1514 lors de la bataille de Chaldian opposant les Turco-ottomans aux troupes de la perse safaouide (dirigée par le Chah Ismail). Cette bataille sera gagnée par les Ottomans grâce au soutien des Kurdes notamment mais cela aura pour malheureuse conséquence de diviser ces derniers entre l'Empire ottoman et celui de la Perse, la plus grande partie du Kurdistan revenant aux Ottomans. Le Kurdistan restera ainsi partagé entre l'Iran et l'Empire ottoman jusqu'au début de la première guerre mondiale. (Babakhan, A., *op.cit*, p.33)

2.2. Chute de l'Empire ottoman : Nouvelle donne pour les Kurdes

La chute de l'Empire ottoman représente un moment crucial dans le développement du problème kurde, car jusqu'à cette période, ils bénéficiaient d'une certaine autonomie culturelle, religieuse et politique, l'Empire n'étant pas aussi centralisé que les Etats modernes qui vont s'ériger par la suite. À la suite du démembrement de l'Empire ottoman, les grandes puissances occidentales (notamment la France et la Grande-Bretagne) décident de se partager les territoires de l'Empire déchu sur les bases des accords Sykes-Picot (mai 1916). Les principales lignes de partage des territoires sont reprises à la fin de la guerre et vont constituer la base du traité de Sèvres (avril 1920).¹⁵ Ce traité qui érige les mandats sur les anciens *wilayats* ottomans est indispensable à noter pour saisir les problèmes régionaux qui en découlent. En effet, cette division comme beaucoup de découpages de territoires colonisés va influencer de manière déterminante sur le sort des populations locales.

Ainsi, la Mésopotamie (wilayat de Bagdad et de Bassora) revenait à l'Angleterre, alors que la Syrie revenait à la France. Quant au wilayat de Mossoul (futur Kurdistan irakien), il fut partagé en deux zones d'influence, une partie sous l'influence française (zone A), et l'autre partie sous l'influence britannique (zone B). Finalement, *M. Clemenceau (Premier ministre français) cédait à l'Angleterre « les droits » de son pays sur Mossoul, à condition que la France eût sa part des pétroles de Mésopotamie et du Kurdistan.*¹⁶

En ce qui concerne la question kurde moderne, elle figure dans le traité de Sèvres (16 août 1920) signé entre le gouvernement turc et les Alliés. Il s'agit du premier document international traitant de la question kurde

¹⁵ Babakhan, A., *op.cit.*, p.34

¹⁶ Babakhan, A., *op. cit.*, p.34

de manière explicite.¹⁷ Le traité, qui consiste surtout à délimiter les frontières irako-turques, conçoit tout de même la création d'un Etat kurde autonome, ou totalement indépendant dans la majeure partie du Kurdistan ottoman (articles 62, 63 et 64 du traité).¹⁸ Mais les promesses de la communauté internationale vont rapidement être supplantées par un autre traité. En effet, sous la pression de Mustapha Kemal, la conférence de Lausanne (24 juillet 1923) allait conclure les frontières de la Turquie et il n'était plus question d'accorder un Etat aux Kurdes. Dans ce traité, le seul droit implicite reconnu aux Kurdes (mais en fait aux minorités locales de manière générale) était le droit de parler leur langue. Il s'agissait de la section III, appelée « protection des minorités » qui ne sera même pas appliquée.¹⁹ Ainsi, la *nation kurde* doit affronter non pas un Etat, mais quatre Etats simultanément.²⁰

À partir de ce moment-là, où le Kurdistan se retrouve dans une nouvelle configuration qui le fragmente entre non plus deux Etats (Iran et Empire ottoman) mais entre quatre Etats, la Turquie, l'Iran, la Syrie et l'Irak.²¹ Cette configuration a des conséquences importantes sur l'évolution de chaque partie du Kurdistan car les Kurdes, en tant que minorité dans les quatre Etats respectifs, vont être confrontés à des politiques différentes d'un Etat à l'autre. Par exemple, en Turquie ils vont être assimilés aux Turcs (le kurde était interdit encore jusqu'à une période très récente) ; En Iran, ils ont droit à un certain degré d'autonomie culturelle, c'est-à-dire qu'ils peuvent parler le kurde, mais celui-ci ne peut être enseigné ; En Irak, où les droits des Kurdes sont les plus importants, le principe d'autonomie est plus reconnu et le kurde est considéré comme seconde

¹⁷ Bozarслан, H., La question kurde, Presses de Science Po 1997, p.111

¹⁸ Babakhan, A., *op. cit.*, p.35

¹⁹ Babakhan, A., *op. cit.*, p.36

²⁰ Bozarслан, H., La question kurde, Presses de Science Po 1997, p.17

²¹ Voir la carte n°1, p.92, dans les annexes

langue officielle, mais celle-ci doit rester au service du parti Baas.²² Donc, même si ces populations ont un certain nombre de points en commun, notamment le sentiment justifié d'être opprimées par leurs Etats respectifs en raison de leur *kurdicité*, il n'en reste pas moins que les trajectoires « des Kurdistans »²³ évoluent de manière très différente. Le cas du Kurdistan irakien, qui est unique en son genre, illustre de manière évidente les particularités qui peuvent constituer chaque partie kurde.

Dès lors, on va se focaliser sur le cas du Kurdistan irakien. Les points suivants (représentant aussi les divers moyens de revendications kurdes) mettent en lumière les phases capitales qui ont marqué l'évolution du mouvement kurde.

3. Les Spécificités de la question kurde en Irak (étapes et revendications)

Avant le Kurdistan d'Irak, l'Irak

La problématique du Kurdistan irakien est fortement liée au sort de l'Etat dans lequel il s'insère et par conséquent cette première ne peut être abordée sans que l'on ne s'interroge sur la naissance de l'Etat irakien lui-même. Ainsi, il nous est utile d'accorder quelques lignes à l'émergence de cette construction étatique.

²²Chaliand, G., *Le malheur kurde, op. cit.*, p.18

²³ Le choix de mettre « Kurdistan » au pluriel, n'est pas une prise de position consistant à élever chaque région habitée par une majorité de Kurdes au rang de pays ou d'Etat (excepté le Kurdistan d'Irak qui en est un dans les faits), mais il s'agit d'une simplification de terme pour nommer les régions kurdes de chaque Etat (Turquie, Iran et Syrie).

L'Irak est une réalisation des Anglais. En effet, ces derniers décident de créer un Etat arabe en 1921 (l'Irak) et nomment Fayçal²⁴ à la tête du nouvel Etat. Ce dernier est composé des *wilayats* de Bagdad, de Bassora et celui de Mossoul qui est prévu dans l'Irak, mais qui y sera rattaché ultérieurement²⁵. Pour rendre compte de la complexité de cet Etat fabriqué de toutes pièces, on se contentera de transcrire une citation du roi Fayçal, qui met en lumière les principales tensions que connaît l'Irak dès sa naissance.

« Ce gouvernement (irakien) règne sur un groupe kurde dont la plupart des membres sont ignorants. Ce groupe inclut des gens qui ont des ambitions personnelles et appellent (les Kurdes) à s'éloigner du gouvernement qui n'est pas celui de leur race. (Ce gouvernement règne aussi) sur un groupe chiite qui appartient au même groupe ethnique que lui. Mais suite à des discriminations que les Chiites ont subies sous l'Empire ottoman qui leur avait interdit de participer aux affaires du gouvernement, une brèche importante s'est ouverte entre les deux confessions. (...) J'ai parlé des grandes masses du peuple sans mentionner d'autres minorités, dont les Chrétiens qui ont été encouragés à demander des droits distincts. Il y a encore d'immenses autres groupes tribaux qui veulent rejeter tout ce qui est lié au gouvernement à cause des intérêts et des ambitions de leurs cheikhs dont le pouvoir s'affaiblit si le gouvernement existe. Je dis, le cœur débordant de tristesse, qu'il n'y a pas encore de peuple irakien en Irak ».²⁶

En dépit de certains changements (conjoncturels) survenus depuis la création de l'Irak, l'essentiel des troubles au sein de ce pays réside dans les éléments divergents exposés ci-dessus. En effet, les Kurdes sont rattachés à un Etat-nation arabe contre leur gré, tandis que les Chiites majoritaires, bien qu'issus d'une même ethnie que les sunnites sont soumis au pouvoir de cette minorité sunnite irakienne. Et, étant donné le manque de liens entre les différentes communautés et l'absence de

²⁴ Fayçal est l'un des fils de Hussein, le Chérif de la Mecque, issu de la grande famille des hachémites. L'émir Fayçal fut chassé de son royaume de Syrie par les Français et sera ainsi nommé par les Anglais pour régner sur le royaume d'Irak. (Luizard, P.-J., *op. cit.*, p.36)

²⁵ Voir la carte n°2, p.92, dans les annexes

²⁶ Cité dans Bozarlan, H., La question kurde, Presses de Science Po 1997, p.64

sentiment d'appartenance à une nation unie, « ce nouvel Etat portait en lui les germes de la division ».²⁷

Une fois cet aspect mis en exergue, il importe de revenir sur les étapes qui ont marqué le processus d'autonomisation, puis de « *fédéralisation* » du Kurdistan. En effet, comme nous l'avons déjà mentionné, la question du fédéralisme se pose après l'épuisement de plusieurs moyens (juridiques, politiques) qui nécessitent une observation particulière.

3.1. Sous la Monarchie : première phase du mouvement (1925-1958)

Le Kurdistan irakien

Ainsi que nous l'avons constaté, le Kurdistan d'Irak évolue dans un contexte peu stable qui est sujet à de grandes tensions sur le plan national et également sur le plan régional. Mais pour ce qui est des prémices de la question kurde irakienne, il convient de retourner sur la problématique de Mossoul. A la suite du démembrement de l'Empire ottoman, la Grande-Bretagne a occupé militairement les trois wilayats de Bagdad, Bassora et de Mossoul. Il convient de préciser que l'occupation britannique de l'ancienne province ottomane n'était que partielle à cause du mouvement nationaliste kurde dirigé par le Cheikh Mahmoud Berzendji.²⁸ Ce dernier contrôlait en effet la région de Souleimania. Ce

²⁷ Luizard, P.-J., *op. cit*, p.35

²⁸ Le Cheikh Mahmoud, issu de la grande tribu Barzindji (à Souleimania) devient le chef du mouvement national kurde dès 1920. Avant sa révolte considérée comme le premier pas véritable en vue de créer un Etat kurde, il annonça à Sir Arnold Wilson qu'il représentait l'ensemble des Kurdes (décembre 1918). Peu après (22 avril 1919), lorsqu'il se s'autoproclame gouverneur général du Kurdistan, les Britanniques anéantissent ses forces militaires. Cheikh Mahmoud est ainsi exilé en Inde par les autorités britanniques et ces derniers, par précaution, vont le ramener au Kurdistan méridional lors du rattachement de wilayat de Mossoul à l'Irak. Mais les rapports entre les mandataires et le Cheikh revendiquant un Kurdistan indépendant ne cessent de se dégrader, jusqu'au jour (3 mars 1923) où le gouverneur britannique fait bombarder Souleimania, ville de Cheikh Mahmoud. Ce dernier se réfugie alors dans les montagnes. (Babakhan, A., *op. cit*, p.42-44)

mouvement insurrectionnel représentait le refus des Kurdes de retourner sous le contrôle ottoman ou d'être intégré dans un Etat arabe.²⁹ Par conséquent, les revendications pour un Etat kurde ou du moins pour une autonomie suffisamment grande devenaient toujours plus fréquentes.

Les motifs économiques (l'eau et surtout le pétrole) qui ont largement motivé les Anglais à annexer la province ottomane à l'Irak sont indéniables. Cependant, cette dernière est également revendiquée par la Turquie, dont les frontières ne sont pas encore définies avec celles du nouvel Irak. La Grande-Bretagne et la Turquie vont finalement laisser la SDN décider de la délimitation des frontières et du sort du *wilayat* de Mossoul.³⁰

Un compte rendu, intitulé « 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 », présente les données du problème sans que le Conseil de la SDN ne prenne position. Le rapport constate, entre autres, que la majorité de la population (du wilayat de Mossoul) est kurde et qu'il y a une ligne de démarcation ethnographique arabo-kurde. Les habitants ne sont ni Turcs ni Arabes et parlent une langue aryenne³¹. Ce constat ne va pourtant pas empêcher le Conseil de la SDN de trancher en faveur des Britanniques en rattachant le wilayat de Mossoul à l'Irak, les frontières irako-turques sont également fixées (16 décembre 1925).³² Aussi, comme le fait remarquer Ali Babakhan, le Kurdistan méridional ne devient irakien qu'à cette date ou du moins au 24 juillet 1923 (traité de Lausanne).³³

²⁹ Chaliand, G., *op. cit.*, p.103

³⁰ Babakhan, A., *op. cit.*, p.37

³¹ Babakhan, A., *op. cit.*, p.38

³² Babakhan, A., *op. cit.*, p.39

³³ Babakhan, A., *op. cit.*, p.41

Des revendications kurdes reconnues sur le plan international

Il nous importe de noter que la décision de la SDN prise le 16 décembre 1925, constitue le premier moyen, juridique, de régler la question kurde en Irak.

Ainsi, il ressort de ces accords que le gouvernement britannique est tenu d'édicter une forme d'autonomie au *wilayat* de Mossoul et d'y assurer les droits des Kurdes. Cette autonomie déclarée déjà trois ans auparavant par les Anglais et le gouvernement irakien constituait les points suivants :

« Le gouvernement de Sa majesté britannique et le gouvernement irakien reconnaissent les droits nationaux des Kurdes de coexister dans le cadre de l'Etat irakien et de former un gouvernement kurde autonome au Kurdistan. Ils ajoutèrent que les deux gouvernements souhaitent que les parties kurdes concernées puissent parvenir à un accord sur la forme de gouvernement à instituer, l'étendue territoriale à fixer, qu'elles devaient envoyer leurs représentants-délégués à Bagdad afin de débattre des relations économiques et politiques à établir avec le gouvernement de Sa majesté britannique et le gouvernement irakien ». ³⁴

Mais, la puissance mandataire ne tient pas ses promesses et la seule application concrète est promulguée en 1926 par le gouvernement de Bagdad qui autorise l'enseignement en kurde, au niveau primaire seulement (à Souleimania et Erbil) et l'impression de livres en kurde. Durant cette période, des sociétés culturelles kurdes vont émerger au Kurdistan irakien qui refuse obstinément de se soumettre à une administration arabe, même si le kurde est convenu pour devenir leur langue officielle. Ces mouvements vont alors prendre une orientation de plus en plus politique ³⁵.

³⁴ Cité dans Babakhan, A., *op. cit.*, p.43

³⁵ Chaliand, G., *op. cit.*, p.108

La résolution du Conseil de la SDN (décembre 1925) réglant le problème kurde en droit international ne permet pas à Bagdad de maîtriser le Kurdistan d'Irak lorsque la monarchie irakienne accède à l'indépendance (en juin 1930). En outre, le traité anglo-irakien mettant fin au mandat britannique ne mentionne pas de droits aux Kurdes. Cet acte va inciter Cheikh Mahmoud à organiser des pétitions³⁶ pour faire pression sur la SDN et de gagner du terrain sur le plan militaire. Mais les demandes kurdes sont rejetées par la SDN et les troupes de Cheikh Mahmoud sont battues. Maintenu en résidence par les autorités irakiennes jusqu'à sa mort (1956), Cheikh Mahmoud est dès le début des années 1930 relayé par la famille des cheikhs de Barzan. Cette famille, déjà en révolte sous l'Empire ottoman, joue un rôle essentiel dans le mouvement nationaliste des années 1930 à nos jours.³⁷

Il faut souligner que les révoltes des Barzani³⁸, menées dans les années trente et quarante, sont les dernières révoltes armées menées par le peuple kurde pour obtenir ses revendications nationales. Ainsi, leurs protestations concernant la création d'un Etat kurde indépendant se convertissent en une simple lutte d'autonomie à l'intérieur de l'Etat irakien, une lutte qui prend des orientations pacifiques dès 1950.³⁹

Il faut dire que le PDKI⁴⁰ crée et dirigé par M. Barzani est fortement affaibli en raison de l'absence de son dirigeant et dès 1947, ce parti va être de plus en plus contrôlé par le PCI (Parti Communiste Irakien) qui préconise l'autodétermination du Kurdistan tout en condamnant les

³⁶ L'une des pétitions comportait la signature de plus de 32 chefs kurdes qui réclamaient la mise en place d'une administration kurde autonome sous l'égide des autorités britanniques et la nomination de Cheikh Mahmoud comme gouverneur général de tout le Kurdistan (irakien). Cité dans Babakhan, A., *op. cit* 4, p.45

³⁷ Chaliand, G., *Idem*, p.109

³⁸ Il s'agit d'abord des révoltes de Ahmad Barzani (frère aîné de Malla Mustapha) dans les années trente, puis de Mustapha Barzani dans les années quarante.

³⁹ Babakhan, A., *Idem*, p.46

⁴⁰ Le PDKI (Parti Démocratique Kurde Irakien) deviendra, par la suite le PDK et c'est le parti kurde iranien qui va conserver le nom de PDKI (Parti Démocratique Kurde Iranien).

desseins indépendantistes.⁴¹ Il est donc important de relever que la nature des revendications kurdes change selon les contextes national et international.

Dès lors, nous allons avancer de quelques années et nous arrêter sur le mouvement de Mustapha Barzani des années 1960. C'est en effet le mouvement de ce dernier qui va constituer le deuxième point de notre analyse qui concerne les moyens politiques.

3.2. Les années 1960 : période d'intenses négociations entre M. Barzani et le gouvernement central

Saisir les enjeux des négociations entre Barzani et le gouvernement irakien dans les années soixante semble difficile sans mentionner quelques points centraux qui ont précédé cette période. L'événement capital constitue la chute de la monarchie irakienne laissant place à un nouveau régime de type républicain.

Passage de la monarchie constitutionnelle à la République irakienne

Le 14 juillet 1958, un groupe d'officiers libres renverse la monarchie en Irak et le général Kassem, l'un des putschiste, devient le premier chef de gouvernement de la république irakienne. Cette nouvelle situation politique fait naître un espoir chez les Kurdes en ce sens que pour la première fois le gouvernement reconnaît la coexistence des Arabes et des Kurdes et il inscrit des droits nationaux kurdes dans la nouvelle constitution.⁴² Même si, dans cette constitution, *l'Irak faisait partie intégrante de la nation arabe*, l'article 3 affirmait que : *Les Arabes et les*

⁴¹ Chaliand, G., *op. cit.*, p.113

⁴² Chaliand, G., *op. cit.*, p.113

Kurdes constituaient deux partenaires au sein de la patrie, que les droits nationaux de chacune des deux communautés devaient être respectés dans le cadre de l'unité de la patrie irakienne. En outre l'article 19 souligne *le rejet de toute discrimination de race, d'ethnie, de nationalité ou de confession parmi les différentes composantes du peuple irakien.*⁴³ À partir de ce moment-là, une alliance Kassem-PDKI-PCI va être consolidé. En effet, le nouveau chef d'Etat va exercer son pouvoir en s'appuyant sur les Kurdes et le parti communiste irakien (constitué surtout de chiites). On constate ainsi que l'alliance actuelle entre les dirigeants kurdes et chiites n'est pas un fait nouveau.

Mais peu de temps après, les Kurdes vont une fois de plus se retrouver isolés. D'une part, le général Barzani (président du PDKI) va s'éloigner et même s'opposer au PCI qui contrôle de plus en plus le PDKI, d'autre part, Mustapha Barzani va progressivement s'opposer au régime de Kassem qui remet en cause le programme d'autonomie prôné par le PDKI.⁴⁴

Dans l'histoire du Kurdistan irakien, la décennie des années soixante (et même les périodes suivantes) se caractérise par un renouvellement du mécanisme suivant : Les autorités de Bagdad octroient certains droits, en raison de la faiblesse de l'Etat central, et dès que les conditions le permettent, ils reviennent sur leurs positions offensives et refusent d'accepter une autonomie kurde (à long terme) pouvant à leurs yeux déboucher sur une indépendance.⁴⁵

Ayant éclairci ce point, nous pouvons nous focaliser sur les années soixante au cours des quelles de nombreuses tentatives sont faites par Barzani pour conserver ou obtenir réellement l'autonomie du Kurdistan

⁴³ Cité dans Babakhan, A., *op. cit.*, p.48

⁴⁴ Chaliand, G., *Idem*, p.114

⁴⁵ Chaliand, G., *op. cit.*, p.115

dont l'existence ne dépend pas seulement de la force du mouvement kurde mais aussi des défaillances du pouvoir central.

Comme nous l'avons noté précédemment, le général Barzani (encore chef du PDKI) va soutenir Kassem surtout pendant les premières années de la révolte des officiers. La situation se dégrade pourtant assez rapidement, lorsque le chef d'Etat remet en cause les droits des Kurdes et de l'ensemble du peuple irakien. Le PDKI va alors dénoncer la politique de Kassem devenue tyrannique. Un an plus tard (1961) les relations entre les Kurdes (particulièrement M. Barzani) et le régime irakien se détériorent au plus haut point, et cela découche sur un conflit armé opposant ainsi les forces de M. Barzani et l'armée nationale.⁴⁶ Ce conflit va progressivement affaiblir le pouvoir central qui est déjà sujet à des nombreuses oppositions (les nationalistes arabes et les baasistes).⁴⁷

Le PDKI, quant à lui s'engage auprès des troupes de Barzani en septembre 1962, même si ces deux parties du soulèvement kurde demeurent divisées (Barzani contrôle le nord du Kurdistan et le PDKI le sud du Kurdistan)⁴⁸. Grâce à cette union kurde entre le mouvement armé de M. Barzani et la sphère intellectuelle politique du PDKI, le mouvement nationaliste kurde se trouve renforcé et gagne du terrain. Ainsi, la guerre contre le Kurdistan se révèle être un échec pour le pouvoir central. Les insurgés kurdes tiennent une grande partie du

⁴⁶ A la suite d'affrontements entre deux grandes tribus connues pour être rivales (les Barzani et les Zébaris), des agitations ont lieu dans le Kurdistan irakien et Kassem va utiliser cette situation de conflit inter-kurdes comme prétexte pour intervenir militairement dans le Kurdistan. Chaliand, G., *Idem*, p.115

⁴⁷ Babakhan, A., *op. cit.*, p.49

⁴⁸ En effet, le fossé entre d'un côté Mustapha Barzani (encore président du PDKI) et de l'autre Jalal Talabani et Ibrahim Ahmed (nouveaux dirigeants du PDKI) ne cesse de s'accroître. Ces derniers, en tant qu'intellectuels du PDKI, s'opposent à l'autorité tribale de Barzani. Il convient d'ajouter que cette division du Kurdistan en deux parties est encore marquée aujourd'hui par deux administrations kurdes distinctes : le PDK de Massoud Barzani qui gouverne le nord du Kurdistan irakien, représentant la région de Bahdinan; l'UPK (Union Patriotique du Kurdistan) de Jalal Talabani qui gouverne le sud du Kurdistan, la région de Soran.

Kurdistan et en somme l'armée irakienne ne détient que la zone pétrolière du Kurdistan. Cet échec illustre non seulement la ferme volonté d'autonomie des nationalistes mais aussi la faiblesse de l'Etat central, et ceci est un élément important qui contribue à la chute du régime. Le pouvoir de Kassem va donc être ouvertement attaqué par les opposants du régime en place. Dès avril 1962, ces derniers vont contacter le PDKI et lui promettent verbalement l'autonomie du Kurdistan.⁴⁹ Ces promesses incitent le PDKI à soutenir tacitement les actions de l'opposition au pouvoir de Kassem⁵⁰. Ces événements provoquent la chute du régime de Kassem le 9 février 1963 à la suite d'un coup d'Etat commis notamment par le parti Baas. Le général Kassem est alors exécuté devant les caméras de télévision.⁵¹

Les Kurdes s'empressent aussitôt de revendiquer un statut autonome à l'intérieur de l'Irak ainsi qu'il leur a été promis. N'étant pas encore consolidé, le nouveau gouvernement (Baas) entreprend très tôt des négociations avec le PDKI par l'intermédiaire de Jalal Talabani, envoyé à Bagdad. Au grand regret des autorités Baasistes, les Kurdes sont soutenus par le leader arabe Nasser et cela va forcer le gouvernement irakien « à reconnaître le 9 mars 1963 les droits nationaux du peuple Kurde, sur la base d'une décentralisation »⁵². Le mécanisme des négociations se révèle être le même qu'auparavant, c'est-à-dire, en attendant de pouvoir renforcer son autorité, le Parti Baas accorde momentanément une certaine autonomie aux Kurdes. Mais cette autonomie est rapidement rejetée par Bagdad lorsque, le 17 avril 1963, l'Irak entre dans la nouvelle république fédérale arabe composée

⁴⁹ Chaliand, G., *op. cit.*, p.116

⁵⁰ Les dirigeants kurdes connaissaient visiblement les intentions des opposants, car *la direction du PDKI avait eu auparavant des contacts secrets avec les officiers opposés à Kassem, le parti d'Al-Istiqlal et Ali Salih Saadi (le secrétaire général du Parti Baas arabe socialiste à cette époque)*. Cité dans Babakhan, A., *op. cit.*, p.49

⁵¹ Chaliand, G., *Idem*, p.117

⁵² Chaliand, G., *op. cit.*, p.117

également de la Syrie et de l'Égypte.⁵³ Les rebelles kurdes sont ainsi attaqués non plus seulement par l'armée irakienne mais aussi par des troupes syriennes.

Sur le plan international, les Kurdes sont également isolés. En effet, les pays occidentaux laissent le régime irakien faire comme bon lui semble pourvu qu'il soit anticommuniste. L'URSS souhaite soutenir diplomatiquement les Kurdes, mais elle y renonce suite à la vive réaction des pays arabes. Ainsi, au sein du Conseil de sécurité de l'ONU, la question kurde n'était pas à l'ordre du jour.

La guerre entre le gouvernement central et les Kurdes s'enlise et débouche sur une impasse en raison des difficultés que Bagdad rencontre pour maîtriser militairement les maquisards kurdes. C'est ainsi que quelques mois plus tard (automne 1963), un nouveau coup d'État éclate en Irak et un certain Abdel Salam Aref (avec l'aide de certains officiers nasséristes et des Baasistes modérés) prend le pouvoir en s'attribuant les postes de Président de la République, chef suprême des armées et président de l'assemblée générale.

Le général Aref, comme ses prédécesseurs, négocie un cessez-le-feu avec M. Barzani en échange d'une promesse d'autonomie du Kurdistan.⁵⁴ Après une courte trêve entre son nouveau gouvernement et les rebelles kurdes, Abdel Salam Aref ordonne la dissolution du PDKI et

⁵³ Babakhan, A., *op. cit.*, p.50

⁵⁴ Barzani va être fortement critiqué par les dirigeants du PDKI pour les avoir mis à l'écart de cet accord. Dès ce moment, les intellectuels du parti vont être marginalisés et la direction du PDKI sera de plus en plus accaparée par Mallah Mustapha Barzani. La référence au marxisme sera ainsi supprimée au sein du parti. Jalal Talabani et Ibrahim Ahmed, ne pouvant protester contre les 15000 hommes de Barzani, s'exilent en Iran et ils reviendront plus tard pour combattre ces derniers. (Chaliand, G., *op. cit.*, p.118) Les dissidences internes sont donc de plus en plus visibles et elles vont particulièrement nuire au mouvement en ce sens que le pouvoir central va utiliser les parties rivales kurdes les une contre les autres, comme le montre l'exemple de Talabani en 1966. Cette instrumentalisation des rivalités kurdes est aussi valable sur le plan régional (en Turquie et en Iran).

son insertion dans l'Union socialiste arabe. Les Kurdes, refusant d'être intégrés à une organisation arabe reniant leur identité kurde, se soulèvent à nouveau contre le régime de Bagdad. Les affrontements entre l'armée régulière et les peshmergas se poursuivent jusqu'en 1966. Cette année est d'abord marquée par une trahison inter-kurde. En effet, Jalal Talabani et d'autres cadres du PDKI exilés en Iran viennent se joindre au gouvernement irakien qui va former des milices transfuges pour combattre les peshmergas de M. Barzani.⁵⁵ Mais les forces de Barzani ne fléchissent pas et contraignent l'armée irakienne à reculer. Cette nouvelle victoire pour les Kurdes et la mort du maréchal Aref contribuent à l'ouverture de nouvelles négociations entre Barzani et Bagdad.⁵⁶ Ces négociations se terminent le 29 juin 1966 par un accord de cessez-le-feu et la reconnaissance de « droits nationaux kurdes ». D'autres points marquent la victoire Barzani : Le gouvernement promulgue une amnistie en faveur des prisonniers (kurdes), reconnaît le kurde comme la deuxième langue officielle et accepte le maintien des peshmergas (temporairement).

D'un point de vue stratégique, la seconde moitié des années soixante permet à Barzani de mener une politique et une diplomatie relativement indépendante des autorités centrales. Son refus d'envoyer des peshmergas combattre auprès de l'armée irakienne pendant la guerre

⁵⁵ Chaliand, G., *Idem*, p.120

⁵⁶ Ici, on peut préciser que les accords du 29 juin 1966, sont précédés d'une nouvelle tentative pour soumettre M. Barzani à la volonté arabe. En effet, après la mort du maréchal Aref, Abdel Rahman Aref (le frère du premier) devient le nouveau chef de gouvernement et il nomme Abdel Rahman Bazzaz (professeur de droit et nationaliste arabe modéré) comme vice-Premier ministre. Quelques jours après, une constitution provisoire est élaborée et les droits kurdes sont ainsi inscrits dans la constitution: « La présente constitution reconnaît les droits nationaux des Kurdes dans le cadre du peuple irakien au sein d'une union nationale fraternelle » (Cité dans Babakhan, A., *op. cit.*, p.52) Pourtant, des dissidences entre Abdel Rahman Aref et Abdel Rahman Bazzaz vont vite éclater concernant la manière de gérer la question kurde. Ainsi, sous la pression de l'armée, Abdel Rahman Aref revient sur ses pas et retire le statut d'autonomie promis aux Kurdes. Mais son armée subit une nouvelle défaite et c'est la proposition de Abdel Rahman Bazzaz qui va être adoptée : La déclaration du 29 juin 1966. (Babakhan, A., *Idem*, p.52)

des Six Jours illustre bien cette indépendance. En outre, le chef du PDKI entre en contact avec les services secrets israéliens et renforce ses liens avec le chah d'Iran qui va soutenir les Kurdes d'Irak à condition que ceux-ci ne viennent plus en aide aux Kurdes d'Iran.

L'année 1968 est cependant marquée par un nouveau coup d'Etat commis par le parti Baas. Son retour au pouvoir semble d'abord annoncer une ouverture envers les Kurdes (nomination de deux ministres kurdes au gouvernement). Mais cette ouverture s'explique par la volonté du gouvernement Baas d'affaiblir Barzani par l'intermédiaire de ses rivaux (Jalal Talabani et Ibrahim Ahmed).⁵⁷ Ainsi, la guerre reprend en été 1969. L'offensive irakienne, qui ravage plus de 300 villages kurdes (selon un rapport du Conseil économique et social de l'ONU), ne parvient pas à bout des peshmergas et cela va à nouveau astreindre le gouvernement à négocier avec les Kurdes. L'issue de ce conflit se solde par les fameux accords du 11 mars 1970, dont il est question dans le point suivant.

3.3. Le projet d'autonomie proposé par Bagdad : 1970-1975

Comme nous venons de le mentionner, les autorités Baas, incapables de résoudre le problème kurde par les armes, vont inmanquablement négocier. Saddam Hussein⁵⁸ va imposer au PDKI (dirigé encore par

⁵⁷ Chaliand, G., *op. cit.*, p.122

⁵⁸ Il faut préciser que Saddam Hussein occupe déjà une position importante dans le gouvernement Baas. Il est en effet nommé vice-président du Conseil de commandement de la révolution (CCR) en 1969 et, de fait, il dirige rapidement le pays. À la suite de la démission de Hassan al-Bakr (juillet 1979) Saddam Hussein accède

Mustapha Barzani) un accord sur les droits kurdes. Ces accords, signés le 11 mars 1970, approuvent ainsi les droits nationaux kurdes et élaborent la mise en place d'un régime d'autonomie du Kurdistan. Le règlement du problème kurde n'est donc pas dû à la bonne volonté du régime Baas, mais bien dû à l'incapacité de ce régime à saper le mouvement. En effet, non seulement l'échec de l'expédition de 1969 a porté un coup bas au régime, mais l'Irak était aussi menacé financièrement. En outre, le parti Baas connaît de grandes divergences internes.⁵⁹ Cette réalité confirme une fois de plus le schéma de la politique de Bagdad envers le Kurdistan : Offensives, puis négociations en attendant la consolidation de son pouvoir.

Les points qui composent les accords du 11 mars sont indispensables à relever car ultérieurement ils sont repris pour l'essentiel dans les revendications kurdes et constituent également la base du projet fédéral en ce qui concerne la question kurde. « Comprenant quinze points, l'accord du 11 mars 1970 stipule que le Kurde sera la langue officielle et la langue d'enseignement avec l'arabe, dans les régions peuplées en grande majorité par les Kurdes, et que les Kurdes seront employés sans discrimination, dans l'administration et l'armée ; il prévoit également une part équitable des budgets de développement pour les régions kurdes, la nomination d'un vice-président kurde, et la représentation des Kurdes dans le pouvoir législatif en fonction du pourcentage de la population kurde en Irak ».⁶⁰ L'article 14, qui est de loin le plus important, porte sur l'autonomie dans la circonscription administrative formée par « l'unification des gouvernorats et unités administratives habitées par une majorité kurde, conformément au recensement officiel qui aura

officiellement aux plus hautes fonctions de l'Etat. (Hubac, O., Irak, une guerre mondiale, 1980 à nos jours, éditions de La Martinière, 2006, p.70)

⁵⁹ Babakhan, A., *op. cit.*, p.79

⁶⁰ Kutschera, C., Le défi kurde ou le rêve fou de l'indépendance, Bayard éditions 1997, p.28

lieu ». ⁶¹ La défaillance essentielle de cet accord est qu'il n'est pas appliqué immédiatement. Le recensement n'aura jamais lieu, et la campagne d'arabisation se poursuivra. Par ailleurs, le territoire kurde ne sera pas délimité. En dépit de ces incertitudes, les points de l'accord seront inscrits dans la constitution.

« Celle-ci précise, dans son article 5, que l'Irak fait partie de la nation arabe mais que le peuple irakien est constitué de deux communautés, arabe et kurde. Les droits de la minorité kurde sont reconnus et protégés dans le cadre de l'unité nationale. Ces dispositions générales sont définies par la décision n°228 du conseil du commandement de la révolution, qui prévoit en particulier : un vice-président kurde, des fonctionnaires kurdes (parlant kurde) dans des circonscriptions dont la population est majoritairement kurde et l'absence de discrimination dans la fonction publique ». ⁶²

Ces droits d'autonomie kurdes garantis au sein de la constitution irakienne montrent que Bagdad les reconnaît explicitement tout en insérant la région dans une unité arabe (la grande nation arabe). On peut encore souligner le caractère trompeur et contradictoire de la politique de Bagdad envers les Kurdes pour les soumettre à son régime. En effet, le double jeu que mène le pouvoir central laisse penser que toutes ces négociations représentent surtout un bouclier pour le pouvoir central face à la révolte kurde et il est légitime de penser que, pour les autorités irakiennes, il n'a jamais été question d'appliquer concrètement les droits. La question de la région de Kirkouk révèle également la mauvaise volonté du gouvernement central à résoudre le problème kurde. En effet, les accords du 11 mars ne tardent pas à buter sur un premier obstacle, la

⁶¹ Cité dans Kutschera, C., *Idem*, p.28

⁶² Une autre loi qui vient s'ajouter au statut d'autonomie constitue également un point non négligeable issu des accords du 11 mars. Selon cette loi (n°33) de 1974, « le Kurdistan comprend les trois départements de Souleimania, Erbil et Dohok. La ville d'Erbil est le centre administratif de la région autonome (...) Cette loi stipule également que le kurde est la langue officielle, à côté de l'arabe, dans la région. L'arabe et le kurde sont, en outre, des langues d'enseignement pour les Kurdes, à tous les niveaux de formation ». En outre « il existe essentiellement deux institutions propres au Kurdistan. Un Conseil législatif et un Conseil exécutif. » Chaliand, G., *op. cit.*, p.134-135

région de Kirkouk que les Baasistes refusent de laisser aux Kurdes.⁶³ Les tensions entre les deux parties augmentent et le général Barzani esquive une tentative d'assassinat (1971).

Ces lois montrent ainsi une nouvelle configuration de l'Etat irakien qui, si elles sont appliquées, tendrait largement vers une décentralisation du pouvoir étatique. En effet, si des institutions kurdes autonomes sont autorisées à légiférer et gouverner sur la région en question, même conformément à la constitution irakienne, cela signifie que le Kurdistan jouit d'une autonomie jamais encore connue jusqu'à cette date. Mais comme nous l'avons déjà constaté à plusieurs reprises, la réalité contraste fortement avec les déclarations officielles des autorités irakiennes.

Pendant cette première moitié des années 1970, de nouvelles tensions entre Barzani et le pouvoir Baas font surface.⁶⁴ Et le conflit tend à se substituer progressivement aux négociations.

Sur le plan stratégique, les alliances changent quelque peu, un rapprochement entre l'Irak et l'URSS se manifeste par un traité d'amitié signé en avril 1972. Celui-ci incite Barzani à se tourner vers d'autres alliés comme le Chah d'Iran et les Etats-Unis qui soutiennent (surtout symboliquement) la résistance kurde face à un Irak prosoviétique. En effet, par le biais de la CIA, le gouvernement américain va verser 16 millions de dollars au PDKI, entre août 1972 et mars 1975.⁶⁵ Aussi, le

⁶³ La question de Kirkouk sera traitée dans le chapitre cinq, lorsque nous analyserons l'application du fédéralisme en Irak.

⁶⁴ Ces tensions sont visibles, notamment, lorsque le parti Baas entreprend d'assassiner le chef du mouvement kurde (en 1971). L'année suivante révèle davantage ces tensions croissantes entre les deux parties, particulièrement lorsque les cinq ministres kurdes du gouvernement central démissionnent, en raison d'une nouvelle tentative d'assassinat de Barzani. Ces événements ont pour conséquences de rompre définitivement les relations entre les deux parties en opposition.

⁶⁵ Chaliand, G., *op. cit.*, p.123

général Barzani devient de plus en plus dépendant de ses alliés. Cette aide extérieure va lui coûter cher lorsqu'il ne sera plus utile à ces alliés de circonstance.

Le conflit israélo-arabe (1973) qui occupe aussi le gouvernement irakien va permettre quelques mois de répit aux forces de Barzani avant de faire face à une probable offensive Baas. Dès lors, des négociations kurdo-baasistes au sujet des droits d'autonomie se poursuivent entre l'automne 1973 et le printemps 1974. Ils aboutissent toutefois à un échec, à l'instar des pourparlers précédents.⁶⁶ Cet échec était probablement intentionnel de la part de Saddam Hussein comme le fait remarquer Gérard Chaliand.⁶⁷ Et, avant de lancer une quelconque attaque, Saddam Hussein amorce un dernier essai pour imposer de manière unilatérale un statut d'autonomie pour le Kurdistan (11 mars 1974), dont on a relevé quelques points auparavant. Cette « proposition » permet au régime d'obtenir l'adhésion de quelques personnalités du PDKI dit progouvernemental, sans pour autant éviter l'affrontement militaire dès le mois d'avril 1974.

Aussi, une nouvelle guerre est entamée et la situation de la résistance armée (kurde) au départ très fragile, tend à se renforcer grâce à l'aide iranienne. Cette assistance ne va pourtant pas durer longtemps dans le sens où l'Iran abandonne Barzani en lui retirant son aide militaire lorsque ce premier obtient les faveurs de Bagdad conclues dans les accords d'Alger (5 mars 1975).⁶⁸ Ces accords prescrivent « un contrôle strict et efficace de la frontière entre les deux pays, en échange de quoi la

⁶⁶ Voir la carte n°3, p.93, dans les annexes

⁶⁷ Chaliand, G., *op. cit.*, p.124

⁶⁸ Si le changement de position du chah semble brusque, il n'en reste pas moins que le chef du gouvernement iranien avait un dessein précis pour soutenir ainsi les Kurdes d'Irak. En effet, ce soutien à Barzani est une manière de faire pression sur Bagdad pour revoir le traité de 1937 concernant le Chatt al-Arab. En outre, le dirigeant iranien souhaite affaiblir la position de l'Irak devenu aussi une puissance régionale et donc susceptible de concurrencer le leadership de la région. (Chaliand, G., *op. cit.*, p.126)

frontière terrestre et fluviale entre l'Iran et l'Irak était redéfinie au profit de la première ». ⁶⁹

Cette nouvelle alliance stratégique va provoquer l'effondrement de la résistance kurde, notamment en raison de sa totale dépendance envers le régime iranien. Les peshmergas persévèrent dans leur combat acharné face à un régime Baas implacable dont ces premiers parviennent tout de même à faire battre en retraite (jusqu'à Rawanduz). Mais la défaite de Barzani est inéluctable, et à la fin du de mois de mars, la direction kurde abandonne le combat. Un cessez-le-feu qui est décrété par le gouvernement Baas, sur la demande du Chah, permet à un grand nombre de peshmergas (dont le chef de la résistance) accompagnés de leurs familles de se réfugier en Iran.

Les droits d'autonomie sont ainsi, à tour de rôle, accordés et retirés aux Kurdes, suivis d'offensives sanglantes et ce, à plusieurs reprises comme nous venons de le constater durant toutes ces décennies (1925-1975). Pourtant le gouvernement de Bagdad ne parvient toujours pas à contrôler la région, du moins pas dans son entier. Il est donc légitime de penser que le Kurdistan irakien a en fait toujours bénéficié d'une certaine autonomie par rapport à l'Etat central et que c'est la nature plus ou moins contraignante de cette autonomie qui varie selon le contexte politique.

Concernant la défaite de Barzani (en 1975), on constate que celle-ci marque une nouvelle configuration de la résistance. En effet, suite à cet effondrement, le mouvement national kurde connaît de profondes divergences et cela conduit à une désintégration de la scène politique kurde, avec des conflits entre les différents partis. Le PKD, jusque-là unique représentant officiel du mouvement national kurde -marqué par la personnalité de Mallah Mustapha Barzani- cesse d'avoir le monopole du

⁶⁹ Chaliand, G., *Idem*, p.127

pouvoir. Aussi, un nouveau protagoniste, l'Union patriotique du Kurdistan (UPK) se revendiquant d'orientation marxiste progressiste, émerge en été 1977. Celui-ci, dirigé par Jalal Talabani, va devenir le principal concurrent du PDK, dirigé alors par Idriss et Massoud Barzani (les fils Barzani) dès 1976.⁷⁰ La résistance n'est pas totalement anéantie pour autant. Ainsi, dès 1976, une partie du mouvement national kurde va poursuivre la lutte armée en menant des opérations isolées de guérilla.

La période suivante est caractérisée par des affrontements épars mais pas moins violents entre l'armée régulière et les peshmergas. En outre, des terribles combats ont lieu entre les Kurdes eux-mêmes.⁷¹ Cette phase ne sera pas traitée davantage dans notre travail car aucun véritable règlement de la question kurde n'est entrepris, ni sur le plan national ni sur le plan international. En outre, nous avons pu constater que durant toute la période qui a succédé la première guerre mondiale jusque dans les années 1970, le problème kurde ne faisait pas vraiment l'objet des questions internationales. Aucune grande puissance ne leur porte un soutien conséquent parce que cela entraînerait une déstabilisation de la région. La question kurde en Irak demeure ainsi non résolue, en attendant un changement du paysage politique régional, qui à ce moment n'est pas en faveur des Kurdes.

⁷⁰ Pour mieux saisir la rivalité entre les deux principaux partis, il convient de préciser que l'UPK est née de la fusion de plusieurs mouvements divers (notamment le Komala et le PSK) dont leurs dirigeants ont en commun leur opposition à Mustapha Barzani. Dès 1978, des affrontements ont lieu entre les peshmergas de l'UPK et du PDK. D'autres partis de moindre envergure ont fait leur apparition sur la nouvelle scène politique, à savoir : Le Komala qui sera intégré à l'UPK est un parti politique marxiste-léniniste créé en 1970, mais il demeure clandestin jusqu'en 1975. Le Parti socialiste du Kurdistan (PSK) ayant également fusionné avec l'UPK en 1977, est dirigé par Ali Askari (proche de J. Talabani et d'I. Ahmed). Chaliand, G., *op. cit.*, p.128

⁷¹ Ces luttes fratricides qui opposent les forces du PDK aux forces de l'UPK s'expliquent non seulement par des divergences idéologiques mais surtout par des velléités politiques, par la recherche du pouvoir.

Dès lors nous allons directement passer aux dernières négociations entre le gouvernement de Bagdad et les autorités kurdes avant l'isolement de l'Irak et la chute du régime de Saddam Hussein.

3.4. La deuxième « guerre du Golfe » et l'émergence de l'idée fédérale

Si la fin de la première « guerre du Golfe » est une nouvelle période noire pour la résistance et le peuple kurdes, la deuxième guerre marque davantage un tournant et, plus globalement, l'avènement d'un nouvel ordre mondial prôné par les Etats-Unis.⁷² Sur le plan national, les révoltes populaires et la répression Baas qui ont succédé à la guerre marquent de manière significative l'histoire récente de l'Irak. C'est pourquoi, avant d'aborder les négociations irako-kurdes de 1991, il convient de rappeler en quelques lignes le contexte (national et international) dans lequel émergent ces négociations.

La deuxième guerre du Golfe

Le conflit de 1991, qui constitue un revirement sans précédent dans la question kurde, va contribuer à l'internationaliser après être tombé pratiquement dans l'oubli depuis le traité de Sèvres. C'est à la suite de l'exode de deux millions de Kurdes irakiens (largement médiatisé) que les perspectives occidentales changent et que le problème kurde revient à l'ordre du jour.⁷³ Les Etats-Unis avec les Nations Unies mettent en

⁷² Hubac, O., Irak, *op. cit.*, p.111

⁷³ Lors de l'intervention alliée contre les troupes de Saddam occupant le Koweït (janvier 1991), les troupes occidentales reçoivent l'ordre de laisser la garde républicaine de Saddam Hussein afin qu'elle puisse maintenir l'ordre et la cohésion interne de l'Irak. Et c'est ainsi que les insurrections kurdes au nord et chiites au sud sont écrasées par cette garde républicaine. La hantise des bombardements chimiques déclenche l'exode de plus de deux millions de Kurdes. Ce dernier, largement médiatisé, provoque l'indignation de l'opinion publique qui fait rapidement pression sur les gouvernements occidentaux pour venir en aide aux Kurdes. (Bozarslan, H., « De la géopolitique à l'humanitaire : le cas du Kurdistan d'Irak » Cultures et Conflits n°11 1993, pp.41-64)

place une opération humanitaire (« provide comfort »), puis, face à l'ampleur de l'exode, ils instaurent une zone sécurisée par les alliés dans le nord du Kurdistan irakien et cela va contribuer *de facto* à la réalisation de l'autonomie.⁷⁴ En effet, une grande partie du Kurdistan se trouve désormais coupée du pouvoir central et elle est gérée par les autorités kurdes (respectivement le PDK et l'UPK). Cependant, malgré l'assurance des pays occidentaux quant à la protection des Kurdes, ces derniers leur manifestent, à juste titre, une certaine méfiance et contre toute attente les chefs du PDK et de l'UPK tentent de négocier une dernière fois avec Bagdad.

3.5. Les négociations de 1991

Les pourparlers qui ont lieu entre les autorités kurdes et Bagdad surprennent autant la communauté internationale que la diaspora kurde dans le sens où les chefs kurdes se réconcilient publiquement avec le même Saddam Hussein qui, quelques mois auparavant, avait durement réprimé la révolte kurde. On peut alors se demander quelles sont les raisons qui ont poussé les responsables kurdes de l'intérieur à entreprendre à nouveau des négociations avec le régime Baas. Tous expliquent avoir agi ainsi par désespoir de cause, comme l'illustre le propos de Massoud Barzani : « personne (à l'étranger) ne pouvait imaginer l'ampleur de la tragédie au Kurdistan. On pouvait craindre que (...) le peuple kurde tout entier se retrouve en exil ». « Un cessez-le-feu (avec Bagdad) était urgent (...) ».⁷⁵

Ainsi, un cessez-le-feu est proclamé le 10 avril 1991 et une délégation kurde (Jalal Talabani, Nechirvan Barzani, Sami Abder Rahman Rassoul

⁷⁴ Cette zone d'exclusion aérienne ne représente qu'une partie de la région habitée par les Kurdes. À ce sujet, voir la carte n°4, p.93, dans les annexes.

⁷⁵ Cité dans Kutschera, C., *op. cit.*, p.102

Mamand) est envoyée à Bagdad le 18 avril 1991 en vue de signer un accord. Cela ne débouche pas sur un quelconque accord et les missions suivantes, même avec le relais insistant de Massoud Barzani ne donnent pas plus satisfaction. Sans surprise, les pourparlers butent sur les mêmes points que ceux des accords de 1970, c'est-à-dire, le statut de Kirkouk (pour les Kurdes, Kirkouk est kurde, pour les Arabes, Kirkouk est arabe), les limites de la région autonome et la démocratisation de la vie politique irakienne. Le 10 juillet, les deux chefs du PDK et de l'UPK retournent à Bagdad pour négocier, successivement, avec le *raïs*.⁷⁶ A partir ce moment un fossé se creuse entre les deux dirigeants qui jusqu'ici étaient plus ou moins alignés sur une politique commune à l'égard de Bagdad.

Il faut préciser que les conflits inter-kurdes ont souvent fait obstacle à la réalisation de leurs revendications dans le sens où ils se contredisent violemment et collaborent par moments et à tour de rôle avec leurs bourreaux. Cette façon d'agir va être poursuivie par les Kurdes dans les négociations avec Bagdad et même avec les autres pays, ce qui a pour effet de miner leur crédibilité. De cette façon, Jalal Talabani interrompt les négociations avec Bagdad, tandis que Massoud Barzani poursuit les pourparlers dans l'espoir d'obtenir les revendications minimales des droits des kurdes. Il revient au Kurdistan avec un projet d'autonomie (août 1991). Ce dernier comporte une partie sur la normalisation de la situation (libération des prisonniers politiques, abrogation des lois d'urgences, retour de tous les Kurdes chez eux etc). La deuxième partie du projet concerne une nouvelle loi d'autonomie hautement restrictive dont C. Kutschera mentionne les points essentiels :

⁷⁶ Les partis du front du Kurdistan signent une plate-forme commune précisant leurs revendications minimales, à savoir, la délimitation du territoire kurde, l'instauration de la démocratie et les obligations du gouvernement central envers les Kurdes. (Kutschera, C., *Idem*, p.103)

« Si les gouverneurs des provinces kurdes étaient désignés par l'exécutif kurde, ils devaient être nommés par le président de la république, le conseil législatif kurde ne pouvait pas modifier ses statuts, seule l'assemblée nationale irakienne pouvait le faire, à une majorité de deux tiers. En outre, la région autonome ne devait pas bénéficier – contrairement à ce que les Kurdes demandaient depuis le début de la lutte- d'un budget proportionnel au pourcentage de la population kurde. Finalement, et c'était le point crucial, ce projet excluait Kirkouk, Sinjar et Khanakin de la région autonome ». ⁷⁷

Une troisième partie approuve le droit des Kurdes à participer à la vie politique (promesses récurrentes, mais jamais concrétisées). Ce projet est fortement controversé, notamment par Jalal Talabani qui a pris connaissance de leur soutien extérieur en se déplaçant en Europe pour défendre le dossier kurde. Le chef du PDK continue pourtant de plaider pour les accords d'août 1991 à défaut de se fier aux Etats occidentaux : « Nous remercions beaucoup les Occidentaux, mais je ne les ai pas entendus faire une déclaration claire, précise, sur notre cause. Pourquoi la zone de protection n'a-t-elle pas été étendue à Erbil et Souleimania? (..) Ce que nous voulons, ce sont des garanties, pour qu'on ne nous laisse pas tomber comme en 1975 ; nous voulons être sûrs que si demain les Alliés règlent leur différend avec Saddam Hussein, ou s'il y a un coup d'Etat militaire, les Kurdes ne seront pas oubliés une fois de plus. » ⁷⁸ La prise de position, légitime, de Massoud Barzani ne va évoluer que lorsqu'il se déplace lui-même à l'étranger, qu'il réalise l'adhésion des divers pays à la cause kurde, et surtout lorsqu'il obtient des positions claires de la part des Alliés. « Ils (John Major et Douglas Hurd) se prononcent clairement en faveur des droits politiques des Kurdes, dans le cadre d'une solution –celle de l'autonomie- qui préserve l'intégrité de l'Irak » ⁷⁹

⁷⁷ Kutschera, C., *op. cit*, p.109

⁷⁸ Kutschera, C., *Idem*, p.113

⁷⁹ Kutschera, C., *op. cit*, p.117

Mais au Kurdistan, le climat devient de plus en plus tendu et les activités du Front du Kurdistan sont entravées par le conflit Barzani-Talabani. Dès la fin de l'année 1991, avec l'approbation des pays occidentaux, les autorités kurdes décident d'organiser des élections pour sortir de cette impasse politique. Les enjeux portent sur l'élection d'un dirigeant kurde (entre Massoud Barazani et Jalal Talabani), et celle d'un parti gouvernemental (quel parti va gouverner le Kurdistan).⁸⁰ Et le troisième enjeu, qui nous intéresse plus particulièrement, relève de l'avenir des négociations avec Bagdad. Dès ce moment, l'idée de fédéralisme émerge chez les dirigeants kurdes à commencer par Jalal Talabani qui ne veut plus d'une autonomie dans le cadre d'une république unitaire mais bien dans un système fédéral. Les élections vont donc définitivement mettre fin aux négociations engagées avec le pouvoir central et révéler les nouvelles aspirations des leaders kurdes.

Cette idée de fédéralisme naissant ne peut être considérée de manière isolée. Les dirigeants de la région autonome ont entretenu des liens avec les pays occidentaux et la diaspora kurde qui ont permis d'échanger un certain nombre d'idées novatrices pour leur situation, dont certainement celle du fédéralisme. Leur dessein peut ainsi être mis en relation avec le retour en force de modèles fédéraux dès le début des années 1990.

Afin de percevoir l'ampleur de ce système politique dans le monde contemporain, il convient d'ouvrir une parenthèse historique sur le développement du fédéralisme notamment après la deuxième guerre mondiale. En dehors des trois plus anciens systèmes (les Etats-Unis, la Suisse et le Canada), le fédéralisme ne se développe réellement que

⁸⁰ L'objectif est de résoudre la paralysie du Front du Kurdistan (PDK, UPK, PSK, PPKK, PASOK, PCI, MIK) dans lequel le plus petit parti a le même droit de veto que le plus grand et d'instaurer une vraie administration pouvant reconstruire le Kurdistan.

dans la deuxième moitié du vingtième siècle.⁸¹ Ce succès est aussi lié au contexte de la décolonisation. En effet, rarement, les frontières politiques coloniales étaient tracées en fonction des intérêts des populations autochtones, c'est-à-dire en fonction de la répartition des communautés linguistiques, ethniques ou religieuses ou encore en fonction de leurs intérêts économiques historiques et géographiques. Ainsi, les dirigeants de ces nouveaux Etats indépendants devaient concilier les exigences d'intégration territoriale (pour le développement économique) et d'autonomie (voir d'indépendance) politique pour les diverses communautés et ceci afin d'éviter l'éclatement total des Etats en question. Ces contraintes sociales et politiques correspondent parfaitement au cas de l'Irak. Cependant, une bonne partie de ces expériences fédérales de l'après-guerre peuvent être considérées comme des échecs retentissants. De nombreux exemples illustrent cette réalité, comme la sécession du Bangladesh avec le Pakistan, la séparation entre Singapour et la Malaisie, la guerre civile au Nigeria ou encore les dissolutions précoces de la fédération des Antilles et de la fédération de la Rhodésie et de Nyassaland.⁸² Ces expériences montrent que la solution fédérale ne peut être un « remède miracle » pour tout Etat connaissant des fortes tensions centrifuges.

Pourtant, la décennie suivante (années 1990) l'idée de fédéralisme est à nouveau revalorisée, cette fois de manière plus réaliste. La Belgique, l'Espagne, l'Afrique du Nord et quelques pays d'Amérique latine ont développé des formes fédérales innovatrices. La communauté

⁸¹ La première fédération moderne, les Etats-Unis, est fondée en 1789 et dure encore jusqu'à aujourd'hui. La Suisse et le Canada ont suivi l'exemple au 19^{ème} siècle (respectivement en 1848 et en 1867). Ces trois fédérations qui perdurent figurent parmi les régimes constitutionnels les plus stables au niveau mondial. D'autres tentatives fédérales sont faites par certains pays (Allemagne et Amérique latine). (Watts, R. L., Les principales tendances du fédéralisme au XXI^e siècle, in *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol.10 n1, 2003, p.11)

⁸² Watts, R. L., *Idem*, p.14

européenne a elle aussi évolué dans ce sens en devenant l'Union européenne.

À l'instar de certains pays « en voie de développement », l'Irak pourrait être un nouveau cas de laboratoire dans lequel il s'agit de concilier le maintien d'un Etat, tout en garantissant les droits des minorités et des autres groupes ethniques et religieux. Mais cette idée n'existait pour l'heure que chez une minorité des opposants au régime de Saddam.

Pour ce qui est de la question des dernières négociations entre les dirigeants kurdes et Bagdad, il faut souligner que celles-ci ne se différencient pas des précédentes au niveau des résultats. En effet, une fois de plus, le moyen politique (négociations avec Saddam Hussein) auquel les Kurdes ont recouru s'est achevé par un nouvel échec. Celui-ci s'explique en partie par les réticences permanentes du pouvoir central à accorder l'autonomie, mais les divisions inter-kurdes ont également ralenti tout processus de décision claire envers eux. En outre, le statut autonome mis en place par les Alliés a largement favorisé la rupture des négociations.⁸³ Ainsi, les dirigeants kurdes tournent le dos à Bagdad pour revendiquer unilatéralement un statut d'autonomie dans le cadre d'un Irak fédéral.

Les explications sur le développement de ce mode de gouvernement montrent une certaine tendance croissante des modèles fédéraux, mais cela n'explique qu'en partie les nouvelles exigences des responsables kurdes. Les raisons de ce changement de revendications -qui sont en rupture avec les revendications autonomistes des périodes précédentes- sont plus liées à la situation singulière du Kurdistan dans les années 1990.

⁸³ Luizard, p.-J., *op. cit.*, p.198

Si l'on résume en quelques lignes la situation à la suite de la deuxième « guerre du Golfe », on s'aperçoit qu'en très peu de temps, le problème kurde est inscrit dans les affaires internationales d'abord pour des raisons humanitaires puis pour des raisons politiques.⁸⁴ Ce glissement, qui s'est produit à l'insu des grandes puissances, a débuté dès le moment où une zone de protection a été créée et qu'elle a engendré une autonomie de fait.

Ayant dès lors des garanties de protection et de défense de leurs droits politiques de la part des Alliés, les Kurdes saisissent l'occasion pour prouver à leurs nouveaux partenaires qu'ils sont capables de gérer leurs affaires de manière indépendante et démocratique. Ainsi, les élections réalisées en 1992 (concrétisant la formation d'un gouvernement élu démocratiquement) ont consolidé le statut du Kurdistan autonome et ont incité certains dirigeants à exiger désormais davantage. On peut par conséquent avancer que les revendications de ces élites sont très pragmatiques dans le sens où ils ne demandent finalement que ce qu'ils ont déjà de facto, une autonomie dans un cadre fédéral (puisque les autorités centrales n'interviennent plus dans le Kurdistan libéré) respectant l'intégrité de l'Etat irakien, et il n'est ici nullement question d'indépendance. Cette position modérée va leur conférer la confiance des Alliés qui veulent maintenir le statu quo pour éviter une instabilité régionale plus importante, mais elle ne va pas pour autant leur apporter de soutien pour l'idée d'un Irak fédéral.

En outre, les élections libres se sont déroulées sous les yeux des observateurs occidentaux dans le respect de la démocratie et ces premières ont montré au monde entier que les Kurdes (malgré les divergences au sein de leurs autorités) sont capables d'évoluer dans un

⁸⁴ Bozarslan, H., « De la géopolitique à l'humanitaire : le cas du Kurdistan d'Irak » Cultures & Conflits, n°11 (1993), p. 41-64

système démocratique. L'expérience des années 1990 représente donc une étape cruciale. D'une part, une entité autonome se façonne au sein de l'Irak. D'autre part, cette expérience démocratique (élections 1992 et la formation du gouvernement régional du Kurdistan -GRK-) va être retenue comme un modèle pour le reste du pays (et même au niveau régional) et ce changement est capital comme nous le verrons dans le dernier point de ce chapitre. En effet, les revendications kurdes ont évolué durant les décennies, les stratégies des acteurs ont changé et la nature même de l'autonomie réclamée a changé.

De plus, les dirigeants kurdes ne réclament plus exclusivement des droits nationaux, mais ils rallient progressivement leur cause à l'ensemble du pays (qui vit sous la dictature de Saddam Hussein) en endossant la bannière de la démocratie, ce qui accroît le poids de leur demande. Ainsi, l'évolution de la question kurde qui ne concerne qu'une partie du peuple irakien va finir par remettre en cause les fondements de l'ensemble de l'Etat. Cet aspect rejoint l'idée de notre seconde hypothèse concernant la démocratisation de l'Irak par l'impulsion des revendications Kurdes.

Pour terminer ce point, on peut encore ajouter qu'une fois les négociations interrompues avec Bagdad, les Kurdes retournent dans le camp de l'opposition dont ils s'étaient quelque peu soustraits pour un temps.⁸⁵ Leurs dirigeants exigent des positions claires de la part des groupes de l'opposition qui jusqu'ici n'ont pas donné satisfaction au sujet de leurs droits nationaux. Après d'innombrables discussions en vue de l'organisation d'une réunion générale, un congrès de l'opposition, sous le nom de Congrès national irakien (CNI), a lieu à Salahadin en octobre

⁸⁵ Les partis de l'opposition ont d'ailleurs reproché au Front du Kurdistan d'avoir engagé des négociations sans avoir consulté au préalable le Comité d'action commune des 17 (comité de l'opposition). Les Kurdes ont répondu que les négociations entreprises s'inscrivaient toujours dans un cadre irakien, dans le cadre de la démocratie en Irak. (Kutschera, C., *op. cit.*, p.126)

1992. Ce dernier désigne un gouvernement en exil dans lequel Ahmed Chalabi (chiite), Hassan Nakib (sunnite), Seyid Mohammed Baher al Ullum (chiite) et Massoud Barzani (Kurde). Lucides sur leur avantage majeur (disposer d'une importante partie du Kurdistan), les Kurdes misent énormément sur cette opposition dans laquelle ils comptent bien imposer leurs revendications, ou du moins soutirer les garanties d'autonomie. « Le PDK mit alors en avant le mot d'ordre du fédéralisme, présenté comme la seule manifestation possible du droit des Kurdes à l'autodétermination. En accord avec l'UPK, il fit proclamer l'Etat fédéral par le Parlement kurde le 4 octobre 1992 et oeuvra pour que le Congrès national irakien ratifie le fédéralisme (...) ». ⁸⁶ Bien qu'à ce moment-là, l'idée du projet fédéral ne suscite pas un véritable intérêt chez les autres groupes du CNI, il est au moins pris en considération par quelques membres (notamment le parti communiste et les libéraux).

En dépit de ce revirement de situation au Kurdistan, de l'essor relatif de la vie politique et économique, un règlement à long terme semble pourtant loin d'être réalisé. Autant de facteurs internes (conflit PDK-UPK) que de facteurs externes (le double embargo onusien et irakien sur le Kurdistan et l'intrusion de la Turquie au Kurdistan irakien) entraînent une profonde dégradation de la situation dans les années 1990. Cela a en grande partie contribué au conflit civil (1994 -1998) entre les forces du PDK et celles de l'UPK, causant la mort de 4000 personnes. En définitive, les efforts amorcés par les dirigeants kurdes en vue d'une stabilité (régionale) se trouvent annihilés par cette guerre fratricide et par l'imposition des sanctions économiques onusiennes ⁸⁷ qui renforcent le

⁸⁶ Luizard, p.-J., *op. cit.*, p.199

⁸⁷ Les difficultés économiques (sans évoquer la rivalité politique PDK-UPK de jadis) qui sont à l'origine de la guerre suicide auraient pu être surmontées, si les sanctions étaient davantage ciblées et, si les pays occidentaux acceptaient de considérer la question kurde comme un véritable problème politique. « Les quelques vingt puits (de pétrole) dans la région (kurde) qu'ils (les Kurdes) contrôlent pourraient être exploités immédiatement, ce qui résoudrait une grande partie des problèmes du gouvernement d'Erbil. Mais les Alliés ont refusé d'autoriser l'importation du matériel, et en particulier

pouvoir Baas tout en affectant gravement la population irakienne. La question du Kurdistan et plus généralement de l'Irak est suspendue pendant un certain temps, mais le régime maintenu au pouvoir est de plus en plus contesté non seulement sur le plan national mais surtout sur le plan régional et international. Ceci nous amène à aborder le dernier point de ce chapitre, l'avènement du fédéralisme en Irak qui a succédé à la troisième « guerre du Golfe ». Il faut dire que les changements dans l'histoire des Kurdes irakiens ont été modelés par la majeure partie des guerres qui se sont déroulées dans cette région. Leur avenir est donc encore une fois façonné par des solutions militaires dans la nouvelle « guerre du Golfe ».⁸⁸

4. L'approbation du projet fédéral

Précédemment, nous avons constaté que les divers moyens utilisés pour régler la question kurde, avaient tous fini par échouer, ce qui a incité le gouvernement kurde à penser, dès la création de la zone autonome, à une solution fédérale comme étant la seule manière de garantir leurs droits. Les leaders (notamment du PDK et de l'UPK) qui avaient déjà proclamé cette idée en 1992 vont donc énormément s'engager pour instaurer le fédéralisme en Irak.

Avant de poursuivre une telle réflexion (historique) sur le fédéralisme, il est indispensable de définir ce concept, ses spécificités et ce que ce modèle étatique implique. Ce détour théorique a pour but de nous aider à mieux saisir les enjeux autour du débat fédéral en Irak.

d'une mini-rafinerie en kit ». (Kutschera, C., *op. cit.*, p.134) « L'aide humanitaire nous coûte plus cher, mais nous évitons tout ce qui pourrait être considéré comme un encouragement politique ». (Paroles d'un diplomate du ministère des affaires étrangères à Paris, cité dans Kutschera, C., *Idem*, p.134)

⁸⁸ O'Leary, B., *The future of Kurdistan in Irak*, University of Pennsylvania Press, 2005, p.177

4.1. Le fédéralisme : Définition et caractéristiques

Définir ce qu'est le fédéralisme n'est de loin pas une tâche aisée, et l'on peut rapidement se perdre dès que l'on commence à comparer les divers écrits effectués sur le sujet. On pourrait d'ailleurs citer beaucoup de définitions qui mettent l'accent sur différents points du fédéralisme, mais on se contentera d'en relever une qui nous semble la plus simple et la plus large. En effet, notre but ici n'est pas d'exposer le débat pointu et sans fin autour de la notion de fédéralisme, mais simplement mentionner son existence et donner quelques éléments de base sur ce concept.

Ainsi, la définition qui nous intéresse (celle de William Riker citée par Renaud Dehousse) est la suivante : « est considéré comme fédéral tout système politique qui prévoit au moins deux niveaux de gouvernement, dotés chacun de leurs propres attributions, pourvu que chaque niveau dispose dans sa propre sphère d'une autonomie suffisante, juridiquement garantie ».⁸⁹ Même si cette définition reste relativement générale, elle rend compte d'une caractéristique essentielle du fédéralisme, c'est-à-dire les deux niveaux de gouvernement bien distincts. Dans le cas de l'Irak, cette caractéristique implique que le pouvoir de Bagdad doit être substantiellement modifié. Celui-ci est amené à laisser une plus grande autonomie aux collectivités régionales et doit partager son pouvoir avec ces composantes territoriales.

Mais une définition de concept demeure en principe relativement générale, c'est pourquoi nous allons nous attacher à souligner les spécificités de l'Etat fédéral pour mieux se représenter les questions autour du débat fédéral en Irak. En effet, le fédéralisme ne signifie pas

⁸⁹ In Dehousse, R., *Fédéralisme et relations internationales, une réflexion comparative*, Bruylant Bruxelles, 1991, p.5

seulement la coexistence de deux niveaux de gouvernement, mais cela comporte également une répartition du pouvoir, un aménagement des tâches gouvernementales spécifiques.

D'emblée, il faut rappeler qu'il n'existe pas de modèle universel du fédéralisme, mais plutôt des configurations plus ou moins pertinentes.⁹⁰ L'Etat fédéral que nous souhaitons étudier revêt toutefois d'une caractéristique primordiale, celle de la supersposition, qui différencie l'Etat fédéral d'une union d'Etats indépendants. La notion de superposition implique que la constitution a un ordre juridique propre et superposé à celui des entités fédérées. Autrement dit, cela suppose que l'Etat a des institutions propres (exécutif, législatif, judiciaire) et que le droit fédéral l'emporte sur le droit des entités fédérées (règle de la primauté).⁹¹

Les autres principes que nous estimons importants à expliciter constituent le principe d'autonomie, au cœur de notre problématique, le principe de participation qui est également fondamental, et enfin le principe d'arbitrage.

Premièrement, le principe d'autonomie dans un cadre fédéral - qui est bien différente dans un Etat unitaire⁹² - implique que les entités fédérées

⁹⁰ Saint-Ouen, F., Le fédéralisme, infolio éditions 2005, p.15

⁹¹ Jaqué, J.P., Droit constitutionnel et institutions politiques, Dalloz 2000, p.16

⁹² Dans un Etat unitaire, le gouvernement peut à tout moment élargir ou restreindre l'autonomie des communautés en question. Par exemple, on verra que les Kurdes d'Irak bénéficient d'une certaine autonomie notamment dans la première moitié des années 1970. Mais le gouvernement de Bagdad (encore unitaire et non démocratique) revient soudainement sur sa décision après l'accord conclu avec l'Iran en 1975. Il n'y avait donc aucune autonomie garantie de manière permanente (Et même si elle avait été garantie constitutionnellement, l'Irak était sous un régime autoritaire et par conséquent l'autonomie pouvait de toute façon être remise en cause). Ce type d'autonomie relève plutôt de ce que certains appellent *le régionalisme*.

Le *régionalisme* est un outil moins efficace que le fédéralisme. Mais dans certains cas, il permet tout de même « d'assurer ou de conserver une cohésion au sein de sociétés diversifiées. Contrairement au fédéralisme, qui est institué par la constitution, le régionalisme repose généralement sur une décision législative. Les régions peuvent

disposent de compétences propres. Plus précisément, ce principe suppose « l'existence, au profit de chaque Etat fédéré, d'un domaine réservé d'intervention ».⁹³ Dans le domaine en question, l'Etat fédéré intervient sur les plans législatif, exécutif et juridictionnel. On peut ajouter que la stabilité du domaine est non seulement garantie par la constitution mais aussi bien par le bon fonctionnement de la démocratie. Ainsi, dans un Etat fédéral nous avons affaire à une autonomie institutionnelle, doublement garantie : par l'organe juridictionnel d'une part et par le fait que toute modification constitutionnelle doit être acceptée par la majorité qualifiée de la chambre des Etats (Allemagne par exemple) ou par l'approbation des trois quarts des Etats fédérés (exemple des Etats-Unis).⁹⁴ Cette garantie institutionnelle est intéressante à relever notamment au niveau des conséquences politiques qu'elle engendre. En effet, lorsque nous aborderons de manière plus détaillée le cas irakien, nous verrons que les Kurdes et les Chiites vont faire une sorte de coalition (donc pour parvenir aux deux tiers des voix) afin de faire passer la nouvelle constitution qui garantit leurs droits nouvellement acquis.

Pour ce qui est du sujet des domaines d'intervention, il est important de noter que la répartition des compétences s'effectue selon le principe de *subsidiarité*, c'est-à-dire que « l'Etat fédéral ne dispose que des compétences qu'il est à même d'exercer plus efficacement que les entités fédérées en raison de la nature ou des effets de l'action envisagée ».⁹⁵ En d'autres termes cette notion signifie que chaque domaine est assigné au niveau qui est le plus apte à l'exercer. Il s'agit là d'un principe de répartition optimale des tâches qui peut s'appliquer à

ainsi être formées, créées ou abolies par la majorité simple d'une assemblée législative ». Fleiner T., Hottinger J.T., La pertinence du fédéralisme dans la gestion de diversités nationales, *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol.10, n°1, 2003, p.79

⁹³ Quermonne, J-L., Les régimes politiques occidentaux, édition du Seuil 2000, p. 285

⁹⁴ Jaqué, J.P *op. cit*, p.17

⁹⁵ Jaqué, J.P., *Idem*, p.16

d'autres sphères que celle de l'Etat à proprement parler (par exemple la répartition des compétences entre secteur privé et public).⁹⁶ On peut se demander dans quelle mesure un tel principe peut être appliqué au cas irakien dans le sens où les institutions mises en place depuis le changement de régime ne semblent pas encore vraiment fonctionnelles. Il convient de préciser que la plupart du temps, les domaines réservés aux entités fédérées ne sont pas inscrits dans la constitution mais définis en fonction des domaines réservés exclusivement à l'Etat central. Par exemple, un Etat fédéral définirait qu'il intervient dans les domaines militaire, diplomatique et fiscal. Ainsi les autres domaines qui ne sont pas mentionnés (par exemple la santé, l'éducation, les services sociaux) sont du ressort de chaque Etat fédéré tout en étant conformes avec la loi fédérale.

Dans la réalité, le schéma n'est toutefois pas aussi simple parce que souvent les domaines d'interventions s'imbriquent et il devient nécessaire de coopérer sur les deux (parfois même trois si l'on pense à un Etat fédéral au sein de l'Union européenne par exemple) niveaux de gouvernement. Concernant l'Etat irakien, il faut à nouveau se questionner sur la nécessité aussi bien de ses élites que des autres sphères sociales à coopérer pour réaliser et maintenir le projet fédéral. Cette coopération très souhaitable peut être difficile à obtenir au sortir d'une guerre et sous une occupation étrangère.

En outre, par rapport à la répartition des compétences, il importe encore de relever qu'il existe un « domaine concurrent »⁹⁷ dont le droit d'intervention revient à celui qui s'en préoccupe le premier.

Deuxièmement, on constate le principe de la participation qui est le corollaire de celui de l'autonomie. La participation implique que les institutions fédérales (centrales) ne doivent pas seulement représenter

⁹⁶ Saint-Ouen, F., *op. cit.*, p.19

⁹⁷ Quermonne, *op. cit.*, p. 285

les citoyens mais également les entités fédérées. Ainsi, dans une majorité des cas, ce principe est exprimé par l'existence d'une deuxième chambre qui représente les Etats fédérées au sein du Parlement. Le bicaméralisme n'est pas une caractéristique propre au fédéralisme, mais tous les Parlements fédéraux doivent nécessairement être bicaméraux, c'est-à-dire, avoir deux chambres.⁹⁸ Pour illustrer cette représentation duale, on peut prendre l'exemple du Parlement suisse qui comprend le Conseil National (représentant le peuple) et le Conseil des Etats (représentant les cantons), ces deux chambres parlementaires ayant le même poids dans la prise de décision. Dans certains cas, il se peut que l'une des deux instances ait davantage de compétences que l'autre, il s'agit alors d'un bicaméralisme asymétrique. Par exemple, aux Etats-Unis, on trouve un tel système dans lequel le Sénat (chambre des Etats) dispose de pouvoirs spécifiques. L'Allemagne est également un exemple de bicaméralisme inégalitaire où la chambre du peuple a un pouvoir spécifique par rapport à la chambre des Etats.⁹⁹

Un deuxième aspect concernant la représentation des entités fédérées est également intéressant, à savoir que cette dernière peut être pratiquée de deux manières. En effet, la représentation peut être paritaire, c'est-à-dire un nombre fixe de représentants de chaque Etat fédéré quelle que soit la densité de sa population (exemple du sénat américain qui est constitué de deux sénateurs par Etat) ou pondérée, c'est-à-dire que les représentants de chaque Etat fédéré varient en fonction de l'importance de leur population. L'exemple de l'Allemagne illustre bien ce propos, en ce sens que chaque Land a trois représentants de base et ensuite s'il a une population supérieure à deux millions d'habitants, il a droit à quatre délégués, les Länder ayant une

⁹⁸ Jaqué, J.P., *op. cit.*, p.17

⁹⁹ Jaqué, J.P., *Idem*, p.17

population qui dépasse six millions ont droit à cinq délégués¹⁰⁰ etc. Lorsque nous aborderons la Constitution irakienne, nous verrons que ces éléments ne sont pas encore définitivement fixés.

Troisièmement, il convient de mentionner le principe d'arbitrage. Celui-ci devient nécessaire, lorsqu'un Etat (comme l'Etat fédéral) constitue deux ou plusieurs structures étatiques superposées et donc parfois génératrices de conflits. Effectivement, il arrive que la loi d'un Etat fédéré ne soit pas conforme à la loi fédérale et cela peut provoquer des conflits au niveau des compétences des Etats. Ainsi, les constitutions fédérales ont l'obligation de prévoir une institution chargée de régler les différends de cette nature.

Ainsi, ces d'éléments théoriques (institutionnels) sur le fédéralisme permettent de nous interroger sur les conséquences politiques que de tels principes peuvent engendrer. Nous y reviendrons lorsqu'on traitera de la Constitution fédérale irakienne. Cependant, avant de rentrer dans la thématique du fédéralisme irakien à proprement parler, il est essentiel de mener une réflexion sur les conditions qui ont permis la mise en place du projet fédéral.

4.2. La mise en place du projet dans un contexte particulier de tensions

D'une manière générale, les initiatives kurdes n'auraient pas abouti si les pays occidentaux et surtout les Etats-Unis n'avaient pas été en faveur d'un tel projet. Aussi, il convient de s'interroger sur les motivations occidentales, qui optent d'abord pour le maintien d'un Etat unitaire, ensuite pour un Etat fédéral.

¹⁰⁰ Quermonne, J-L., *op. cit.*, p. 286

Le renversement de la république autoritaire pour une démocratie est déclenché par le changement dans la politique américaine envers l'Irak : passage des négociations-sanctions économiques à une politique plus ferme et plus agressive. Ce changement survient au lendemain d'un événement majeur, les attentats du 11 septembre 2001, et donne de nouveaux espoirs aux autorités kurdes. L'Irak, après dix ans d'embargo en raison de son invasion du Koweït et de la possession présumée d'armes de destruction massive, est visé par les Etats-Unis comme un Etat qui menace la sécurité internationale. Les attentats du 11 septembre permettent aux Etats-Unis d'accélérer le processus pour attaquer militairement l'Irak. Dès janvier 2002, le président George Bush annonce la nouvelle vision de la politique américaine dans le discours de l'Etat de l'Union.¹⁰¹ À ce titre, il convient aussi de souligner que la politique

¹⁰¹ La volonté de renverser le régime de Saddam Hussein n'est pas nouvelle à Washington et elle requiert un large consensus. En revanche, le projet de gouvernement post-Saddam suscite des divergences au sein des instances gouvernementales américaines. Selon Myriam Benraad, trois courants de pensée se distinguent à ce sujet. Le premier qui est représenté par le secrétaire d'Etat à la défense, Donald Rumsfeld, l'armée américaine et certains représentants de la CIA, souhaite la restauration d'un Etat fort dans l'après-guerre. Pour réaliser cela, ils recommandent un putsch militaire ou l'émergence d'un nouveau chef d'Etat autoritaire capable de contenir et maintenir l'Etat irakien. Ainsi, les intérêts stratégiques américains sont préservés. La démocratisation de l'Irak n'est pas à l'ordre du jour. Le deuxième courant de pensée, réaliste, qui est représenté par Collin Powell et son Département d'Etat, une partie des services de renseignement américain, et le Vice-président Dick Cheney, préconisent la prudence : Pour ces partisans de la « Realpolitik », il vaut mieux un Irak affaibli plutôt qu'un Irak qui implose. Toutefois, si le régime tombe, ils prônent une intervention plus importante de la coalition, une transition politique dirigée (par les Etats-Unis) et l'instauration d'un gouvernement pluriel (*broad based-government*). Si le désengagement militaire est relativement rapide, ils prescrivent l'instauration de nouvelles autorités irakiennes sous l'influence étroite tant politique qu'économique des Etats-Unis. La troisième approche dite « néoconservatrice » (puissante au Pentagone, au Congrès et à la Maison Blanche) supprime les autres orientations politiques. Elle est représentée par Paul Wolfowitz (secrétaire adjoint à la défense), Richard Perle (président du *defense policy board*) et « indirectement » Condoleezza Rice (conseillère pour la sécurité nationale). Cette avant-garde néoconservatrice compte « instrumentaliser les attentats du 11 septembre pour justifier la nécessité d'une intervention armée contre l'Irak. » « Plus globalement, l'Irak doit servir de fer de lance à une ample démocratisation du monde arabo-musulman. De ce postulat découle le caractère inéluctable, à leurs yeux, d'une présence militaire durable dans le pays. » (Benraad, M., Transition politique et reconstruction gouvernementale, *Questions Internationales* – n°16, 2005, p.3)

irakienne des Etats-Unis n'est pas vraiment cohérente et elle suscite beaucoup de critiques, autant dans l'opinion publique que dans les travaux scientifiques. Les autorités américaines vont non seulement transgresser la décision du Conseil de sécurité pour intervenir militairement en Irak, mais elles n'ont même pas de véritable projet post-Saddam. L'administration Bush qui était elle-même divisée sur le cas irakien a fini d'affaiblir la crédibilité des Etats-Unis. Ces derniers dont le discours est marqué par la défense de la paix internationale, des libertés individuelles et des droits de l'homme avancent que « désormais, la menace qui pèse sur la stabilité des relations internationales est l'arme du terrorisme, soutenu et/ou financé par certains pays (...) au rang desquels l'Irak fait figure en bonne place ».¹⁰²

Les Kurdes pensent ainsi rapidement au rôle qu'ils pourraient jouer dans l'Irak post-Saddam.¹⁰³ Dès lors, le PDK, avec l'accord de l'UPK, réitère son projet de constitution de 1992 pour le GRK et le projet de constitution pour un Irak fédéral. Alors que sur le plan international, Jalal Talabani et Bahram Salih (le Premier ministre du gouvernement de l'UPK) vont multiplier leurs voyages à l'étranger afin de promouvoir le projet de fédéralisme, sur le plan interne, le PDK va poursuivre ses efforts pour convaincre l'opposition irakienne (notamment la majorité chiite) des avantages du fédéralisme. Peu avant l'intervention américaine (14-16 décembre 2002) l'opposition irakienne (composée de quelque deux cents délégués, réunis à Londres) va affirmer son engagement pour un « Etat démocratique et fédéral ».¹⁰⁴ La conférence ne parvient pas à des décisions précises, notamment sur la forme fédérale. Et « les interminables marchandages achèvent de désespérer les Américains sur

¹⁰² Hubac, O., *op. cit.*, p.141

¹⁰³ « Having developed close ties with the neoconservatives dominant in the new Bush administration, they (the two major kurdish political parties) could see that the U.S. would go to war against Iraq . This led to renewed thinking about Kurdistan's role in a post-Saddam Iraq.» (O'Leary, B., *The future of Kurdistan in Irak*, university of Pennsylvania Press, 2005, p.270)

¹⁰⁴ Cité dans Luizard, p.-J., *op. cit.*, p.346

la capacité de l'opposition à représenter une alternative au régime de Bagdad ». ¹⁰⁵

En fin de compte, c'est l'approbation des Etats-Unis, d'abord réticents à un tel projet, qui va largement contribuer à le concrétiser. ¹⁰⁶ Les raisons d'un risque d'implosion de l'Irak sont souvent mises en avant par certains chercheurs, pour expliquer l'option fédérale. En outre, la partition du pays en trois Etats ne se ferait pas sans heurt et elle déstabiliserait toute la région, ce que les Américains veulent éviter notamment en raison de leurs intérêts stratégiques : sécuriser les approvisionnements en pétrole, élimination des prétendues armes de destructions massives, maintien de la stabilité régionale. Un autre motif non négligeable a joué en faveur des revendications fédérales kurdes, le refus de la Turquie à coopérer avec l'armée américaine. Celle-ci a improvisé un nouveau plan d'intervention en Irak, en passant par le nord du pays. Les Kurdes sont ainsi devenus les alliés décisifs dans l' « Operation Iraqi Freedom ». ¹⁰⁷

Enfin, les partisans du fédéralisme en Irak se basent sur un fait accompli : le Kurdistan jouit d'une autonomie *de facto* depuis près de 15 ans. Les chiites, saisissant leurs intérêts dans ce nouveau système, ont assez rapidement adhéré à la thèse fédéraliste. ¹⁰⁸

D'un point de vue régional, le soutien de la puissance occupante à un Irak fédéral dissuade sensiblement les Etats voisins d'intervenir en Irak, ce qui constitue un avantage pour les Kurdes d'Irak. Ici, il n'est pas inutile de préciser que la Turquie et l'Iran (sans mentionner les autres Etats arabes) s'opposent fermement au fédéralisme qui mettrait en jeu l'unité

¹⁰⁵ Luizard, p.-J., *Idem*, p.346

¹⁰⁶ « In March 2003, President Bush gave a large, if perhaps unintended, boost when he told a press conference that he favored an Iraq that was a *federation of Shi'a, Sunnis, and Kurds* » Cité dans O'Leary, B., *The future of Kurdistan in Irak*, University of Pennsylvania Press, 2005, p.270

¹⁰⁷ O'Leary, B., *Idem*, p.271

¹⁰⁸ Rubin, M., *The future of Iraq : Democracy, civil war, or chaos ?*, *Middle East Review of International Affairs*, vol.9, No.3, septembre 2005, p.125-138

de l'Etat irakien et qui inciterait les Kurdes de Turquie et d'Iran à revendiquer les mêmes droits que leurs semblables irakiens.

On constate par ailleurs, qu'à l'issue de la troisième « guerre du Golfe », seul le GRK continue de fonctionner, et seules les forces militaires kurdes (les peshmergas) sont maintenues en Irak. Cette situation inédite permet désormais aux dirigeants kurdes de négocier leur place au sein du nouvel Irak en disposant de grands atouts comme dans le cadre du débat fédéral. En effet, ce dernier a suscité de nombreuses oppositions au sein des élites irakiennes, mais les organisations politiques kurdes se sont largement imposées pour maintenir et faire évoluer le principe.¹⁰⁹ C'est donc pour des raisons stratégiques et tactiques que les Kurdes, de plus en plus réalistes, insistent tant sur un Etat fédéral qui les protégerait davantage des enjeux géopolitiques. Ils ont ainsi suffisamment d'indépendance pour gérer leur région à leur souhait et dans le même temps, le fait d'être encore rattaché à l'Irak les protège des intentions malveillantes des puissances voisines.

Si le GRK a une vision précise du fédéralisme irakien, il n'en est pas ainsi chez les chiites et les sunnites. Et, avant le projet de constitution, les différentes parties émettent leurs propositions. Ces dernières qui sont développées dans le chapitre suivant constituent un point non négligeable dans notre travail, dans le sens où cela soulève des enjeux essentiels qui ne sont pas encore entièrement résolus à ce jour (par exemples, la question de la délimitation territoriale, la question du partage des ressources naturelles, la place de la religion...)

L'idée de fédéralisme s'est ainsi imposée dans l'ensemble de l'Irak et les questions qu'elle soulève ne concernent assurément plus seulement les

¹⁰⁹ «Disagreements over federalism have become more serious stumbling block across Iraq. But Kurdish political organizations – and the morality of their cause- will undercut any attempts to roll back de facto federalism. » (Rubin, M., *op. cit.*, p.125-138)

Kurdes mais également les autres composantes de la population. D'une certaine manière, chaque partie est amenée à redéfinir ses droits et revendications dans la tourmente fédérale. Dès lors, il nous apparaît que la question du Kurdistan doit être réinscrite dans le contexte irakien à proprement parler, c'est-à-dire, en lien avec les revendications des autres parties composant l'Irak. C'est pourquoi, dans le chapitre suivant, nous choisissons d'exposer les grandes problématiques du fédéralisme irakien touchant autant les Kurdes que les Arabes. Cette distance par rapport au problème kurde nous permet de voir de manière plus large les moyens et limites du système fédéral en Irak.

5. Un modèle applicable en Irak?

Il n'est pas évident d'analyser le fédéralisme irakien en ce sens qu'il nous est difficile de prendre de la distance par rapport à son évolution compte tenu notamment de sa récente mise en place. S'il nous est peu aisé de vérifier son application, particulièrement lorsqu'on ne dispose pas d'une recherche de terrain, il est tout de même possible de trouver certaines pistes de réflexions en nous interrogeant sur la forme qui pourrait correspondre au cas irakien d'une part et sur le processus politique dans lequel est instauré le nouveau système d'autre part. Dans cette perspective, il est donc indispensable de poser un certain nombre de réflexions. Sur le plan théorique, nous allons dégager quelques variantes du fédéralisme (territorial ou culturel par exemple). Parmi ces différentes formes, il convient de s'interroger sur le type de fédéralisme qui s'accommoderait au mieux au cas irakien.

Sur le plan politique, il est nécessaire de voir quels sont les principaux acteurs qui ont participé à l'émergence du nouveau système démocratique et par conséquent ont élaboré la nouvelle Constitution

irakienne. Cela implique d'exposer en quelques lignes les diverses visions du fédéralisme prônées par les parties concernées.

5.1. Les variantes du fédéralisme : quelques éléments théoriques

Comme nous l'avons déjà signalé, le fédéralisme peut s'appliquer de manière très différente selon les Etats en question. Plus exactement, au niveau des relations intergouvernementales, le degré de centralisation varie énormément.¹¹⁰ À titre d'exemple, on peut citer le fédéralisme canadien (fédéralisme asymétrique dans lequel le Québec jouit d'un statut particulier) qui est bien différent de celui de son voisin américain (dans lequel tous les Etats fédérés ont le même statut). Le fédéralisme allemand qui est plutôt centralisé est également très différent de celui de la Belgique dont le système accorde une autonomie territoriale et linguistique plus grande.

Donc pour mieux comprendre la complexité du phénomène fédéral, il nous est indispensable de se pencher sur ses diverses variantes. Il ne s'agit pas de figer des catégories de manière définitive mais plutôt d'en relever leurs caractéristiques afin de rendre compte de l'évolution de ce système qui par ailleurs continue de muter pour s'adapter au contexte international aussi changeant.

On constate plusieurs manières de classer les formes fédérales, comme celle de R. Watts¹¹¹ qui relève quatre tendances récentes, à savoir, les systèmes hybrides qui rassemblent soit des aspects de l'Etat fédéral et ceux de l'Etat unitaire (exemple de l'Afrique du Sud), soit des éléments d'institutions fédérales et confédérales (exemple de l'Union européenne). En ce qui nous concerne, il nous importe davantage

¹¹⁰ Watts, R. L., *op. cit.*, p.17

¹¹¹ Watts, R. L., *Idem*, p.18

d'adopter une classification (courante) qui est la suivante : Confédération/Etat fédéral ; fédéralisme par agrégation/fédéralisme par désagrégation ; fédéralisme territorial/fédéralisme culturel. L'intérêt d'une telle classification est qu'elle permet d'englober une grande partie des Etats fédéraux.¹¹²

La Confédération d'Etats et l'Etat fédéral

Une Confédération résulte « d'accords passés entre des Etats différents en vue de mettre en place des instances gouvernementales communes pour réaliser des tâches ou objectifs spécifiques (essentiellement dans les domaines de la politique internationale, de la défense ou de l'économie). »¹¹³ Ainsi, une Confédération d'Etat est une union d'Etats (souverains) qui a pour principal attribut de laisser aux Etats membres leur pleine souveraineté. Cela signifie que toute décision prise au niveau de la confédération doit être prise à l'unanimité. En outre, chaque Etat membre est libre de se retirer de l'union à tout moment. Ils conservent donc leur souveraineté relative¹¹⁴.

¹¹² Le fédéralisme constitue un modèle qui se répand progressivement dans le monde contemporain. En tant que fonctionnement institutionnel et sociétal, le fédéralisme régit plus de deux milliards d'individus, Il est ainsi adopté par plus de 24 pays (Etats-Unis, Canada, Russie, Mexique, Brésil, Afrique du Sud, Suisse, Allemagne, Autriche, Belgique, Inde, Pakistan, Nigeria, Venezuela, Australie, Malaisie...) (Saint-Ouen, F., *op. cit*, p.9)¹¹²

¹¹³ Requejo, F., Fédéralismes et groupes nationaux, *Revue internationale des sciences sociales*, 2001/1-N°167, p. 43-51

¹¹⁴ Aujourd'hui, la théorie de la souveraineté est critiquée notamment sur deux points : La notion de souveraineté serait fictive elle ferait partie d'un ordre international désuet dans lequel le droit de guerre prime sur le reste. Un autre argument en cause la nature de la souveraineté est celui de Hans Kelsen. Ce dernier affirme que le droit étatique est structurellement soumis au droit international (celui-ci étant hiérarchiquement supérieur). Ainsi, la souveraineté serait un anachronisme par rapport à la hiérarchie des normes. (Quermonne, J-L., *op. cit*, p.276). Selon une autre théorie, celle d'Olivier Beaud, « Il faut comprendre que l'idée de souveraineté, loin de constituer la base de l'Etat fédéral, en est sa négation ». En effet, l'idée de souveraineté est surtout lié au concept d'Etat (unitaire), qui est souverain sur le plan interne et sur le plan externe. Tandis que la philosophie du fédéralisme a pour base le pluralisme politique et l'interdépendance. (*In* Dehousse, R., *op. cit*, p.5)

L'Etat fédéral est en revanche d'une autre nature. Il s'agit d'un *super-Etat* doté de compétences qu'il reçoit directement du peuple et ce premier prive par conséquent les Etats fédérés de ces attributs (du moins en partie).¹¹⁵ Cette démarcation nous permet de faire un premier tri entre un certain nombre de systèmes fédéraux (l'ALENA peut ainsi être bien différencié d'un Etat fédéral comme celui du Canada).

-Le fédéralisme par agrégation/par désagrégation

Dans le fédéralisme, on trouve d'abord l'idée d'union qui est exigée dans un contexte où il n'existe pas une unité au préalable mais, au contraire, une diversité de populations sur les plans religieux, culturels, linguistiques et nationaux. Le plus souvent on a à faire à un fédéralisme par union ou autrement dit « fédérateur » tel qu'il s'est développé aux Etats-Unis et en Suisse par exemple.¹¹⁶ Il s'agit donc d'une association volontaire d'Etats pour maintenir un équilibre entre l'unité et la pluralité. Étant donné que ce système tend à faire perdurer des diversités et non uniformiser les populations, il est considéré par certains auteurs comme une alternative au modèle sociopolitique d'Etat-Nation.¹¹⁷ En effet, le modèle d'Etat-Nation tend au contraire vers une homogénéisation de la population.

À l'opposé, on parle de fédéralisme par désagrégation quand une entité (par exemple un empire) se désintègre sous la pression des diverses minorités qui composent l'Etat en question ou sous la menace internationale.¹¹⁸ Dans ce cas, le fédéralisme tend à contenir la désintégration jusqu'à un certain point en remplaçant l'Etat unitaire par

¹¹⁵ Quermonne, J-L., *op. cit.*, p.282

¹¹⁶ Quermonne, J-L., *Idem*, p.282

¹¹⁷ Saint-Ouen, F., *op. cit.*, p.16

¹¹⁸ Quermonne, J-L., *Idem*, p.282

un Etat fédéral qui soit capable de reconnaître et de garantir des compétences étatiques à différentes unités reconnues et autonomes.¹¹⁹

Pour illustrer ce modèle théorique, on peut observer l'Union soviétique de 1922 ainsi que la Yougoslavie de 1945 qui représentaient des fédéralismes par désagrégation. L'Allemagne, cas particulier, peut selon l'époque être un fédéralisme par agrégation d'abord, puis elle devient un fédéralisme par désagrégation en 1949¹²⁰. Cette désagrégation s'est effectuée sous la pression des puissances alliées qui ne voulaient plus d'une Allemagne trop forte. De ce point de vue, il est intéressant à faire un parallèle avec le cas de l'Irak, dans le sens où les puissances occidentales, notamment les Etats-Unis, ont dans une certaine mesure contribué à l'affaiblissement considérable de l'Etat irakien en soutenant tacitement la guerre Iran-Irak, en maintenant ensuite au pouvoir un régime baassiste défaillant et enfin en favorisant l'établissement d'un système fédéral. Un Irak fort n'est, bien entendu, pas souhaitable dans les intérêts des Etats de la région, ni même dans l'intérêt des Etats-Unis, d'autant plus que ce premier demeure parmi les « Etats voyous », opposés à l' « impérialisme occidental ».

Cependant, la plupart des auteurs s'accordent sur le fait que l'exemple le plus éloquent de fédéralisme par désagrégation est celui de la Belgique. Avec ses régions et ses communautés linguistiques, la Belgique forme, non sans difficultés, un Etat fédéral depuis vingt ans. Nous allons revenir sur le cas belge dans le point suivant, qui traite du fédéralismes territorial/culturel. L'exemple irakien, même s'il s'agit d'un Etat créé sur la base de trois anciennes provinces ottomanes, peut d'une certaine manière être considéré comme un fédéralisme par désagrégation dans le sens où cet Etat est originellement unitaire.

¹¹⁹ Quermonne, J-L., *op. cit.*, p.283

¹²⁰ Quermonne, J-L., *Idem*, p.283

Fédéralisme territorial/ fédéralisme culturel

Enfin nous parvenons à la troisième classification c'est-à-dire celle de la distinction entre le fédéralisme territorial et culturel. Cette nuance est essentielle à soulever dans notre étude parce qu'elle va nous permettre d'analyser le cas du fédéralisme irakien de manière plus précise que si l'on prend seulement les deux autres variantes précédentes. Ainsi, le fédéralisme territorial comme son nom l'indique, vise à diviser un Etat en fonction des territoires, il garantit l'autonomie d'un territoire donné.

En revanche, le fédéralisme culturel a pour tâche de garantir l'autonomie et la pérennité d'une population définie selon une culture, une langue ou une religion déterminées.¹²¹ Les prémices de cette application du fédéralisme peuvent être situées dans les *démocraties consociatives* (par exemple les Pays-Bas, la Belgique ou l'Autriche).¹²²

Plus récemment en Europe, le fédéralisme culturel est adopté par la Belgique malgré les difficultés générées par la mise en place d'un tel système. En effet, depuis la révision de la constitution de 1970, une architecture institutionnelle complexe est attachée au fédéralisme territorial déjà mis en place. Dès lors depuis 1988, cet Etat assemble trois régions administratives (Wallonie, Flandre et région bruxelloise) avec trois régions linguistiques (francophone, néerlandophone et germanophone). Ce système très complexe a notamment pour conséquence de doubler les tâches administratives. Par exemple, en matière d'éducation, il y a deux ministres, l'un pour l'éducation

¹²¹ Quermonne, J-L., *op. cit.*, p.284

¹²² Développé notamment par A. Lijphart (*Democracy in Plural Societies A Comparative Exploration*, 1977), le modèle de *démocratie consociative* est « caractérisé par : une segmentation verticale de la population en communauté (« blocs », « piliers ») et l'existence de « sub-cultures » autonomes ; la forte cohésion de chaque segment dirigé par une élite vis-à-vis de laquelle ils existent ; l'institutionnalisation de la négociation entre les élites de chaque communauté et un style de gouvernement reposant sur le principe de consensus ; enfin la représentation proportionnelle de chaque communauté au sein des institutions. » (Chevallier, J. *L'Etat post-moderne*, droit et société, maison des sciences de l'homme, 2004, p.138)

francophone, l'autre pour l'éducation néerlandophone, leur compétence territoriale n'étant pas clairement délimitée.¹²³

Un autre cas de fédéralisme culturel fondamental à noter est celui du Canada. Ce dernier a pour particularité d'attribuer un statut spécifique à l'Etat du Québec (seul Etat francophone) en lui accordant une plus grande autonomie linguistique, administrative etc. Dans ce cas, on est en présence d'un fédéralisme asymétrique, en ce sens que toutes les entités fédérées du Canada ne sont pas traitées de la même manière. Cet aspect nous sera fort profitable lorsqu'on s'interrogera sur le statut du Kurdistan irakien qui (à l'instar du Québec au sein du Canada) jouit d'une place particulière dans le fédéralisme irakien. Concernant ce dernier, nous verrons que de vives discussions portent sur sa forme, si elle doit être territoriale ou, ethnique et religieuse. Les trois distinctions que l'on vient de décrire ne sont toutefois pas figées et l'intérêt du modèle fédéral (pour un pays comme l'Irak notamment) réside dans l'interaction et le cumul de ces diverses caractéristiques, permettant ainsi davantage de possibilités innovantes.

En dernier lieu, il faut souligner que le modèle fédéral, qui repose sur l'adhésion volontaire des entités, est relativement fragile dès le moment où l'une des parties refuse de coopérer. Il en est ainsi dans le cas de l'Irak, dans le sens où les points de vue divergent sur la forme fédérale à adopter. Plus encore, certains, notamment les sunnites attachés au nationalisme arabe (revendiqué par les anciens membres du parti Baas irakien) refusent encore l'idée du système fédéral qui selon eux menace l'intégrité territoriale du pays. Pour ces derniers, le fédéralisme serait un premier pas vers la partition de l'Etat en trois « mini-Etats » (sunnite arabe, kurde et chiite arabe). Au-delà des divergences formelles mises en avant, il est intéressant à observer les enjeux qui se trouvent derrière

¹²³ Quermonne, J-L., *op. cit.*, p.284

les revendications de chaque partie (la question des ressources, des revenus, le partage du pouvoir).

5.2. « Les fédéralismes irakiens »

Comme nous l'avons déjà mentionné, après que les Kurdes aient largement soutenu le projet fédéral et à la suite de la formation du nouveau gouvernement irakien (composé de 18 chiites, neufs sunnites, huit Kurdes et un Chrétien) l'idée du projet fédéral est admise par la majorité des Irakiens. Dès lors, les élites kurdes, les chiites (en grande partie) et les sunnites (une partie) sont les principaux acteurs de la mise en place du projet fédéral et par la même à l'élaboration de la nouvelle Constitution irakienne¹²⁴. Mais ce système, encore étranger du moins peu connu au Moyen-Orient, est interprété différemment selon chaque partie. Muhammed Saïd Sahib distingue ainsi trois grands courants du fédéralisme débattu en Irak¹²⁵.

-En premier lieu, on retrouve les partisans d'un Irak fédéral, les Kurdes qui sont ses plus fervents défenseurs. Mais ils ne sont pas seuls, de nombreux mouvements politiques et sociaux, en particulier chiites, sunnites (en partie) ainsi que des communautés turkmène et assyro-chaldéenne se sont ralliés à ce projet.

-Deuxièmement, il y a les opposants, majoritairement arabes sunnites (ce qui reste du Baas et du salafisme/wahabisme) et une faction de radicaux chiites proches de Moqtada al-Sadr.

¹²⁴ Au mois de mai 2005, le Parlement irakien constitue un comité chargé de rédiger la Constitution permanente. Elle est ensuite présentée au Parlement et signée par celui-ci le 28 août 2005. (Benraad, M., *op. cit.*, p.13)

¹²⁵ Saïd Sahib, M., Fédéralisme(s) irakien(s), *L'Irak, ça existe ou pas ?*, CAIRN, Outre-Terre, n°14 2006/1, p.121-131

-Entre ces deux courants, il y a de nombreux indécis qui par manque d'information (ou pour des raisons idéologiques) ont davantage déclaré leurs incertitudes qu'ils n'ont pris de positions claires vis-à-vis du projet.

Le camp des adhérents au fédéralisme est partagé entre deux projets : Le premier, défendu par les Kurdes, représente un Etat fédéral formé de départements (« Muhafazat » en arabe) et de régions (« Aqalim »), une région étant le résultat de la fusion de deux départements au moins. Bagdag est le seul département qui ne peut pas fusionner avec les autres départements pour former une région fédérale (une « Iqlim »). Il y a lieu d'affirmer que les Kurdes avaient une idée précise du fédéralisme en ce qui les concernait. Le système qu'ils prônent s'apparente véritablement à un fédéralisme binational (kurde et arabe) et asymétrique, c'est-à-dire, dans lequel un statut particulier d'autonomie politique, administrative et culturelle est accordé aux Kurdes. Cette forme fédérale peut être comparée au cas de la Belgique ou à celui du Québec au sein du Canada. « Il est toutefois possible d'établir une certaine analogie entre les Kurdes et les Québécois au Canada, malgré les différences fondamentales en termes d'expérience historique (...) Le Québec, après tout, est une unité administrative constitutionnellement reconnue en tant que province, avec une culture et une société distinctes. »¹²⁶

En revanche, les autres forces d'opposition à Saddam Hussein n'avaient pas revendiqué la formation de régions distinctes, mais ils s'étaient simplement rangés aux côtés des Kurdes. En conséquence, « la Loi administrative de transition (LAT) ne spécifie que le Kurdistan au sein d'un Irak fédéral uni (art. 52 à 58). »¹²⁷ Les leaders kurdes vont ensuite admettre un fédéralisme généralisé à l'ensemble de l'Irak. Par ailleurs,

¹²⁶ McGarry J. et O'Leary B., Rapport de séminaire 24 septembre 2004, www.dd-rd.ca

¹²⁷ Cité dans Saïd Sahib, M., *op. cit.*, p.121-131

lors d'un entretien diffusé sur al-Sharkiya TV, le ministre de la défense à cette période, Barham Saleh affirmait qu'une bonne gouvernance de la région dans le Sud profiterait également aux Kurdes.¹²⁸

L'autre grand mouvement en faveur du fédéralisme est constitué par les chiites qui y ont suivi leurs leaders intellectuels et leurs oulémas. Le discours est clair, après de nombreuses années de centralisme farouche, l'autogouvernement et la démocratie ne peuvent pas faire du mal. Seuls l'organisation radicale de Moqtada al-Sadr et quelques groupuscules contestent le fédéralisme en tant que projet des « diviseurs et ennemis de l'islam ». ¹²⁹ Mais à l'approche des élections de décembre 2005, ce courant finit par se rallier à l'alliance irakienne unifiée, regroupant les partis chiites *profédéraux*. Le territoire chiite est cependant trop étendu pour que ses habitants conçoivent le fédéralisme sur des bases confessionnelles. Ainsi, plusieurs configurations régionales sont proposées par certains dirigeants.

-La région du Sud (gouvernorats de Bassora, Nasiriyya et Amara) est soutenue par des chefs tribaux et des intellectuels comme Wa'il Abd al-Latif (ancien membre du Conseil intérimaire de gouvernement - CIG -).

-La région du Moyen-Euphrate, réclamée par les gouvernorats de Hilla, Karbala et Najaf. -La région du centre Sud revendiquée (juin 2005) par des personnalités des gouvernorats de Kut, Diwaniyya et Samawa. -Le dernier projet, proposé en juillet 2005, vise la formation d'une région du Moyen-Euphrate, du Centre-Sud et du Sud. En faisant abstraction des régions déjà existantes (le Kurdistan et Bagdad), trois régions restaient encore à définir : une région de l'Ouest intégrant al-Anbar (capital Ramadi) et Salah al-Din (Tikrit) ; une région de Mossoul (Mossoul) ; une région de Diyala (Baquba). Les plus importants dirigeants chiites vont

¹²⁸ Cité dans Saïd Sahib, M., *op. cit.*, p.121-131

¹²⁹ Cité dans Saïd Sahib, M., *Idem*, (entretien avec cheikh A. H. al-Darraj, représentant de Moqtada al-Sadr, al-Fayhaa TV, 4 juillet 2005)

soutenir ce projet qui intègre la majorité du territoire chiite, comprenant ses richesses agricoles et pétrolières ainsi que les sites religieux (Najaf et Karbala).

Les *antifédéralistes* sont, dans une grande majorité, représentés par les Arabes sunnites. Parmi les laïcs, les avis ne sont toutefois pas homogènes. En effet, il faut rappeler qu'un grand nombre de sunnites, les intellectuels politisés et modérés, sont plutôt favorables au fédéralisme. Certains laïcs nationalistes, restés proches de l'idéologie baasiste demeurent opposés au projet¹³⁰. Ces derniers craignent que leur identité arabe ne disparaisse et ils exigent en conséquence que le principe d'appartenance à la nation arabe soit inscrit dans la Constitution. Parmi les opposants figurent encore les imams wahhabites et d'autres religieux salafistes qui rejettent un tel projet parce qu'il est importé de l'Occident et est par conséquent néfaste.

Les motivations sunnites pour le maintien d'un Irak unitaire ne sont pourtant pas seulement d'ordre idéologique ou nationaliste. En effet, comme le constate Saïd Sahib, « l'avenir économique de la plupart des régions essentiellement sunnites n'a rien de réjouissant dans le fédéralisme ».¹³¹ La région centre-ouest de l'Irak qui est habitée par les (arabes) sunnites est pratiquement dépourvue de richesses naturelles (eau, pétrole, agriculture). En effet, les richesses sont essentiellement situées dans le Nord (kurde) et le Sud (chiite). L'alliance kurde et chiite pour défendre le fédéralisme le projet fédéral s'explique en grande partie par cette réalité géographique. La contestation sunnite est d'autant plus forte dès lors qu'ils se voient privés de la plupart des privilèges dont ils étaient les seuls bénéficiaires sous les anciens régimes irakiens.

¹³⁰ Saïd Sahib, M., *op. cit.*, p.121-131

¹³¹ Saïd Sahib, M., *Idem*

Cet aspect montre de manière évidente que les motivations de chaque partie, notamment des sunnites, ne peuvent être expliquées simplement par des revendications nationalistes mais bien plus par des intérêts économiques et sociaux. Les sunnites ont constamment joué la carte du nationalisme arabe pour éviter de tomber dans un statut minoritaire. Les Kurdes ethniquement et culturellement distincts du reste de la population irakienne, ont toujours justifié leur volonté d'autonomie par les particularités que l'on vient de mentionner. Les chiites, quant à eux, mettent désormais en avant leur caractère spécifique confessionnel. Mais ces trois grandes composantes de la population irakienne sont souvent imbriquées et ne peuvent être divisées aussi simplement que les Etats-Unis ont eu tendance à le faire. Il n'est pas inutile de répéter que parmi les Kurdes, on trouve des sunnites en majorité, mais également des chiites, sans parler d'autres Kurdes de confession chrétienne ou yézidi. Les populations chiites et sunnites, en plus d'avoir l'arabe comme langue commune, sont culturellement très proches. En outre, l'aspect tribal, encore ancré dans la société irakienne, constitue une autre dimension de la fragmentation de cette population.¹³² Enfin, les différences entre les populations rurales et urbaines composent une autre fragmentation importante de la société irakienne.

Au final, et certainement par crainte de perdre toute influence au sein du nouvel Etat, le congrès sunnite qui réunit quelque quarante organisations (4 juillet 2005) décide de participer à la rédaction de la Constitution, au référendum constitutionnel et aux élections législatives prévues au mois de décembre 2005. Leur projet fédéral tend à développer une région

¹³² Pour ne citer que l'exemple kurde, on note d'abord la division entre les soras et les bahdinis qui est d'ailleurs renforcé par leurs élites respectives. Mais il existe aussi une segmentation tribale de la société kurde. Par exemple, dans la région de Bahdinan, on va parler de Barzanis, de Meziris, de Berwaris etc. Les habitants ayant longtemps vécu dans les grandes villes sont détribalisés durant les périodes prospères de l'Irak (exemple de Dohok, Bagdad etc.) Depuis la dernière intervention étatsunienne qui a eu entre autres pour conséquence l'augmentation de l'insécurité, un phénomène de retribalisation semble s'étendre dans certaines ville, notamment à Bagdad où il existe de nombreuses zones mixtes (autant chiites que sunnites et kurdes).

occidentale intégrant al-Anbar, les gouvernorats de Salah al-Din et de Mossoul. Ce dernier n'est pas disposé à accepter une telle configuration en raison de sa diversité ethnique et confessionnelle et également en raison de ses très faibles liens avec les deux autres régions (tribale et aride) bien différentes de Mossoul.

5.3. La Constitution

5.3.1. Les enjeux majeurs

Même si la majorité des élites irakiennes a adopté le fédéralisme, l'élaboration de la Constitution fédérale ne s'est pas pour autant faite sans difficulté. Les 71 membres du comité de rédaction de la Constitution enchaînent d'innombrables réunions afin de respecter le délai du 15 août (2005) et de transmettre leur projet au Parlement.¹³³ En effet, les questions épineuses devaient encore être réglées avant qu'elles ne soient inscrites dans la loi :

-Quelle sera la place de la religion dans la Constitution ? L'islam, en tant que religion officielle, doit-elle être l'unique source de législation, comme le revendique une partie des chiites ? Les autres parties (kurdes, sunnites et laïcs) refusent un Etat islamique et exigent que l'islam ne soit pas l'unique source de législation.

- Comment définir la division du territoire afin de répondre aux exigences des parties ? Les sunnites souhaitent un fédéralisme centralisé, de type administratif, organisé autour des 18 gouvernorats déjà existants.¹³⁴

¹³³ <http://www.lalibre.be>

¹³⁴ *Idem*

Tandis que les chiites et les Kurdes réclament un fédéralisme décentralisé comme nous l'avons déjà relevé.

- Quel sera le statut du Kurdistan ? Les autorités kurdes exigent que le Kurdistan jouisse d'un statut particulier au sein de l'Etat irakien pour des raisons historiques notamment (l'oppression Baassiste). Mais depuis le début de leur lutte certainement, les Kurdes sont attachés à leur autonomie aussi pour des motifs économiques et de maintien de pouvoir. Leurs élites (tribales notamment) qui détenaient un pouvoir presque absolu sur la région kurde n'ont jamais voulu être elles-mêmes assujetties à un pouvoir central. Cette manière de vivre a certainement beaucoup contribué à la rébellion contre Bagdad.

La Constitution est finalement présentée et elle est adoptée au terme du référendum du 15 octobre (2005). Résultant d'une série de compromis et d'amendement, elle est aussi l'achèvement « d'un processus entamé un an auparavant avec l'adoption, le 8 mars 2004, d'une loi fondamentale ayant fait office de Constitution provisoire du transfert de souveraineté à l'organisation des premières élections (janvier 2005). »¹³⁵

Les résultats du référendum montrent bien les dynamiques profédéralistes et antifédéralistes que nous avons décrites auparavant. Les provinces composées de majorité chiites et kurdes ont largement voté en faveur de la Constitution, tandis que deux des quatre provinces à majorité sunnites (Anbar, Salah al-Din) ont rejeté le référendum. Dans les régions mixtes, les résultats sont plus nuancés (Ninewa et Diyala).¹³⁶ Le référendum constitutionnel a donc passé malgré le rejet massif des provinces sunnites, étant donné que le rejet de la Constitution nécessite

¹³⁵ Benraad, M., *op. cit.*, p.13

¹³⁶ Voir le tableau concernant les résultats du référendum

que dans au moins trois des dix-huit provinces, deux tiers des électeurs rejettent le texte.¹³⁷

Résultats du référendum constitutionnel irakien (15 octobre 2005)

	Oui %	Non %
Provinces		
Anbar	3.4	96.96
Bagdad	77.7	22.3
Dohok	99.13	0.87
Diyala	51.27	48.73
Karbala	96.58	3.42
Kirkouk	62.91	37.09
Meysan	97.79	2.21
Muthanna	98.65	1.35
Nadjaf	95.82	4.18
Qadissiya	96.74	3.26
Salahadin	18.25	81.75
Souleimania	98.96	0.04
Erbil	99.36	0.64
Thiqar	97.15	2.85
Wasit	95.7	4.3
Bassora	96.02	3.98
Ninewah	44.09	55.01
Babil	94.56	5.42

Sources : www.krg.org

¹³⁷ Benraad, M., *op. cit.*, p.16

5.3.2. Le contenu de la Constitution

L'approbation de la Constitution marque une étape importante dans l'évolution de transition politique en ce sens que cette première cristallise les rapports de pouvoirs entre les différentes forces politiques. Comme dans tout processus de transition politique, il en résulte des vainqueurs (les Kurdes, suivis des chiïtes) et des perdants (les sunnites). Le texte entériné crée un Irak fédéral décentralisé, accordant une large autonomie aux provinces aux dépens d'un Etat central affaibli.¹³⁸ Un regard sur le contenu de la Constitution permet de se rendre compte du nouveau visage politique irakien.

- Dans ses principes généraux, la Constitution permanente consacre avant tout le caractère démocratique et fédéral de la nouvelle république irakienne. « The Republic of Iraq is an independent, sovereign nation and the system of rule in it is a democratic, federal, representative, parliamentary republic. » (Article 1)

-Deuxièmement, la Constitution spécifie le statut officiel et capital de l'islam dans la législation irakienne (une victoire pour une majorité de chiïtes) sans pour autant que cette religion en soit la source exclusive. « Islam is the official religion of the State and is a foundation source of legislation. » (article 2)

-Pour ce qui est des appartenances communautaires, le texte définit l'Etat comme étant multinational, multiconfessionnel et multiculturel : « Iraq is a multiethnic, multireligious and multi-sect country. It is a part of the Islamic world and its Arab people are part of the Arab nation. » (article 3) La population irakienne arabe continue ainsi de faire partie

¹³⁸ « Les Etats-Unis empêtrés dans le bourbier irakien », L'atlas du monde diplomatique, 2006, p.127

intégrante de la nation arabe. Tandis que l'attachement de l'Irak au monde musulman intègre la grande majorité de la population irakienne, y compris les populations non-arabes, comme la plupart des Kurdes ou les Turkmènes.

-L'arabe et le kurde forment les deux langues officielles du pays (article 4, alinéa 1). Cette loi scelle la place incontournable des Kurdes dans le processus politique irakien. Mais l'application de cette loi requiert quelques précisions au niveau de la définition de « langue officielle ». Par exemple, il faut déterminer dans quelle mesure les deux langues sont utilisées dans les médias, les domaines officiels (Parlement, gouvernement). En ce qui concerne la région du Kurdistan, le texte est plus explicite et prescrit que les deux langues nationales doivent être utilisées dans les instances publiques. « Federal agencies and institutions in the region of Kurdistan use both languages . » (Article 4, alinéa, 3). D'autres langues sont également reconnues officiellement, mais sur le plan local seulement. «The Turkomen language and the Syriac language are two other official languages in the administrative units in which they constitute density of population. » (Article 4, alinéa 4)

-Au sujet de l'organisation des pouvoirs, le document indique que les autorités fédérales, constituées des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, exercent leurs fonctions sur la base de la séparation des pouvoirs¹³⁹.

Le pouvoir législatif (élu pour quatre ans) est confié à un Conseil des représentants (le Parlement) et au Conseil de l'Union (la chambre représentant les régions et les provinces). La formation de ce dernier n'est pas encore déterminée de manière précise et elle doit être

¹³⁹ « Federal authorities are made up of legislative, executive and judicial authorities and practice their specialties and duties on the basis the separation of power. » Article 46 de la Constitution

réglementé par la loi.¹⁴⁰ Cette instance reste d'autant plus importante à définir lorsqu'on sait que la délimitation du territoire (provinces et districts) n'est pas entièrement tracée. L'exécutif, quant à lui, (élu pour quatre ans) est composé d'un président de la république (élu à la majorité des deux tiers du Parlement) et d'un Cabinet dont le Premier ministre (nommé par le président) est chargé de désigner les ministres.¹⁴¹ À cet égard, il convient de souligner une fois de plus combien le statut des Kurdes s'est transformé depuis la troisième guerre du Golfe. En effet, l'un des deux principaux dirigeants kurdes, Jalal Talabani est désigné comme président de la République irakienne. Pour la première fois de l'histoire, un Kurde accède à la fonction de chef d'Etat. Ce statut, bien que symbolique dans le cas présent, est fort apprécié par l'ensemble des Kurdes.

Concernant les libertés individuelles et sociales, la loi fondamentale irakienne garantit d'avantage de droits par rapport aux autres pays de la région.¹⁴² En effet, tout citoyen irakien a la liberté d'expression, d'association, de religion, de manifester, de faire la grève, de présomption d'innocence. La torture et les arrestations arbitraires sont interdites.

¹⁴⁰ « A legislative council called the "Council of Union" will be established and will include representatives of regions and provinces (that are not part of a region. The makeup of the council, the conditions for membership, specialties and all things related to it will be organized by law regulated by the majority of two thirds of the Council of Deputies.) » Article 63 (alinéa 1) de la Constitution

¹⁴¹ « The president assigns the candidate of the parliamentary majority to form a Cabinet during the first 15 days from the date of the first session of the Council of Representatives. » Article 74 (alinéa 1) de la Constitution

¹⁴² Benraad, M., *op. cit*, p.13

5.3.3. La persistance des litiges

L'adoption de la nouvelle Constitution irakienne marque une étape non négligeable dans le processus politique, mais certaines zones d'ombre suscitent toujours de grandes controverses, c'est notamment le cas des questions déjà mentionnées plus haut, qui ont trait à l'islam, au fédéralisme (impliquant la partage du pouvoir et la délimitation du territoire) ainsi qu'à la répartition des richesses.

- Sur l'aspect religieux, chaque partie fait de nombreuses concessions. D'un côté, on trouve les partisans d'un Etat islamique, la frange radicale chiite notamment, qui revendiquent l'imposition de la *charia* (loi islamique) comme loi pour gérer les affaires étatiques. Or, ils doivent se contenter d'un texte qui garantit l'islam comme source principale et non unique de la législation. D'un autre côté, on considère les défenseurs de la laïcité, les Kurdes et autres courants laïcs, qui doivent quant à eux respecter l'implication de la religion dans les affaires politiques. Certaines femmes craignent aussi que leur statut ne se dégrade dans un Etat dont les lois sont fortement influencées par l'islam. Outre les raisons idéologiques, le rapport entre l'Etat et la religion continue de polariser les élites irakiennes en vertu d'autres enjeux de taille. D'une part, on peut imaginer que le pouvoir et la légitimité des élites chiites reposent sur leur statut religieux. Par conséquent, ils seraient mis à l'écart dans un Irak laïc. D'autre part, leur opposition à la laïcité reflète plus globalement leur résistance face à « l'impérialisme occidental » et plus particulièrement, à l'occupation des Etats-Unis dont le départ est plus qu'incertain.

À l'opposé, on note les partisans de la laïcité parmi lesquels on retrouve les Kurdes au premier plan. Pour ces derniers, leur attachement aux valeurs démocratiques n'est pas seulement un fait idéologique, mais on peut voir cela comme une stratégie à deux niveaux. Sur le plan interne,

le recours des dirigeants kurdes, notamment les générations de la résistance, au discours démocratique et fédéraliste est également une forme de stratégie politique pour se maintenir au pouvoir. Sur le plan international, comme nous l'avons déjà mentionné, le discours laïc et plus généralement démocratique des représentants kurdes leur a permis de recueillir le soutien des Etats occidentaux à la cause kurde. Cet appui est d'autant plus vital au mouvement kurde qui doit faire face à l'hostilité de la plupart des Etats de la région.

-L'autorité fédérale:

Le poids du pouvoir central : La Constitution établit un fédéralisme décentralisé accordant une large autonomie aux entités régionales au détriment du pouvoir central. En outre, les provinces (au moins deux) ont le droit d'établir une région sur la demande d'un référendum soumis aux autorités fédérales.¹⁴³ Celles-ci sont chargées de maintenir « l'unité de l'Irak, son intégrité, sa souveraineté et son système démocratique fédéral. »¹⁴⁴

De manière générale, le pouvoir central, étant donné sa faible homogénéité politique, apparaît davantage comme une autorité sans grande légitimité et par conséquent, sans pouvoir influent sur ses diverses entités régionales. Mais outre ces dissensions internes, les autorités centrales sont largement discréditées en raison de leur dépendance vis-à-vis des Etats-Unis (sur les plans politique et militaire). En effet, « l'occupation et l'absence de souveraineté dévolue au

¹⁴³ « Every province or more has the right to establish a region based on a request for a referendum to be submitted in one of the following ways : 1st - A request from one-third of the members in each of the provincial councils in the provinces that wish to establish a region. 2nd - A request from one-tenth of the voters in each of the provinces that wish to establish a region » (Article 116 de la Constitution)

¹⁴⁴ « The federal authority will maintain the unity of Iraq, its integrity, independence, sovereignty and its democratic federal system. » Article 107 (chapitre 4) de la Constitution irakienne

gouvernement » impliquent que ¹⁴⁵« le processus politique souffre d'un déficit de légitimité aux yeux de la majorité de la population. » Il faut admettre qu'excepté la région du Kurdistan, la présence américaine n'est pas acceptée par la population irakienne qui voit sa situation se dégrader chaque jour un peu plus et surtout, la présence des troupes américaines ne parvient pas à réduire la violence qui traverse l'Irak. Les stratégies de *débaassification*, de destruction des institutions étatiques (d'avant-guerre) et la réintégration tardive des élites sunnites dans le processus politique sont autant de bavures qui ont accentué la segmentation communautaire et les conflits qui en découlent. De ce point de vue, la question de l'autonomie du gouvernement de Bagdad demeure cruciale.

Le deuxième aspect concerne le partage de pouvoir au sein des institutions gouvernementales, c'est-à-dire, entre le président de la république¹⁴⁶, le Premier ministre et le président du Parlement. Actuellement, ces trois postes clés sont départagés en fonction de l'appartenance communautaire de chaque candidat (respectivement un Kurde, un chiite et un sunnite). Dans cette perspective, déterminer l'étendue des pouvoirs (de chaque poste) reviendrait à accorder plus de poids à telle entité ethnique ou confessionnelle et cela pourrait encore davantage accentuer le phénomène de communautarisme.¹⁴⁷

-Le fédéralisme, également, continue d'animer des controverses au sein des élites irakiennes. L'Etat fédéral de la République d'Irak qui est « composé d'une capitale, de régions, de gouvernorats décentralisés et

¹⁴⁵ Selon un sondage, réalisé (en été 2004) par l'Institut Oxford Research International, six Irakiens sur dix sont opposés à la présence américaine dans leur pays. Ils exigent leur retrait immédiat et affirment ne pas avoir confiance dans leurs nouvelles autorités. (Benraad, M., *op. cit.*, p.8)

¹⁴⁶ « 1st - The rules of nomination for the president's post shall be regulated by law. » (Article 67 de la Constitution)

¹⁴⁷ Benraad, M., *Idem*

de collectivités territoriales »¹⁴⁸ n'est pas encore délimité dans sa totalité. Ces imprécisions ont entre autres¹⁴⁹ encouragé les autorités kurdes, fonctionnant en deux administrations distinctes (celle de l'UPK à Souleimania et celle du PDK à Erbil) à s'unir pour récupérer les territoires kurdes restées sous l'administration centrale. « Nous allons récupérer pacifiquement, démocratiquement, en vertu de la Constitution de l'Irak, les droits qui nous furent arrachés à Mendali, Khanaqin, Kirkouk, Makhmour, Cheikhan et Sindjar ». ¹⁵⁰

Le cas de Kirkouk¹⁵¹ est particulièrement complexe dans la problématique territoriale puisque cette ville pétrolière, abritant plusieurs communautés, est non seulement convoitée par les Kurdes et les Arabes, mais également par les Turkmènes, eux-mêmes soutenus par la Turquie. Pourtant, la population est majoritairement kurde, notamment après le retour massif de personnes déplacées par l'ancien régime (lors de la campagne d'arabisation de la région).¹⁵² En outre, abstraction faite

¹⁴⁸ « The federal system in the republic of Iraq is made up of the capital, regions, decentralized provinces and local administrations. » Article 113 de la Constitution

¹⁴⁹ La revendication kurde sur leurs territoires (rejetée par la plupart des sunnites et une partie des chiites) constitue l'une des raisons de l'unification du gouvernement kurde, mais cette démarche est aussi entreprise pour satisfaire leurs électeurs qui sont excédés de cette division devenue quasiment traditionnelle. (www.institutkurde.org)

¹⁵⁰ Déclaration du Premier ministre (du GRK) Nechirvan Barzani, cité dans www.institutkurde.org

¹⁵¹ Une décision sur le statut de Kirkouk devait être prise au plus tard à la fin de l'année 2007. « The responsibility placed upon the executive branch of the Iraqi Transitional Government stipulated in Article 58 of the Transitional Administrative Law shall extend and continue to the executive authority elected in accordance with this Constitution, provided that it accomplishes completely (normalization and census and concludes with a referendum in Kirkuk and other disputed territories to determine the will of their citizens), by a date not to exceed the 31st of December 2007 » (article 140 de la Constitution). Mais la délibération est ajournée en raison des divergences que cette décision génère ainsi que l'instabilité politique et sécuritaire en Irak. Par ailleurs, et malgré le contrôle des troupes kurdes, les attentats n'épargnent pas cette ville à la population mixte.

¹⁵² « Nonetheless, some 100 000 IDPs (internally displaced persons) returned to Kirkouk alone by 2005 ». In 2004, US military officials estimated the city's make-up to be about 40% Kurdish, 35% Arab, 20% Turkmen, and 5% Christians. Results from January 2005 and December 2005 Iraqi elections, however, suggest a higher proportion of Kurds in Kirkouk governate as a whole, given that Kurds won a significant majority

des obstacles ethno-confessionnels internes, aucun Etat voisin (Turquie, Iran, Syrie en particulier) ne souhaite que Kirkouk soit intégré au Kurdistan d'Irak. Les raisons sont claires : Il n'est pas question de permettre au Kurdistan irakien une indépendance économique qui, selon eux, entraînerait une indépendance politique. La Turquie plus que les deux autres Etats montre son hostilité à l'élargissement du Kurdistan irakien. Outre sa crainte vis-à-vis des revendications de sa propre population kurde, la Turquie souhaite récupérer Kirkouk qui lui appartenait sous l'Empire ottoman, ou du moins pouvoir mettre la main sur le pétrole. Il convient tout de même de préciser qu'Ankara a établi une politique à deux sens envers le Kurdistan d'Irak. D'une part, la Turquie reconnaît de fait l'autonomie du Kurdistan irakien, notamment sur le plan économique et commercial (de nombreuses entreprises turques investissent dans la région, les relations politiques entre les dirigeants kurdes – irakiens - et turcs se développent de manière relative). D'autre part, les troupes de l'armée turque n'ont pas encore quitté les frontières du nord de l'Irak et ces premiers sont prêts à intervenir¹⁵³ à tout moment sur le territoire irakien.

D'une manière générale, le statut autonome de la région du Kurdistan est contesté par certains les défenseurs d'un Etat central. Dans le chapitre cinq, consacré aux autorités régionales, la Constitution souligne avant tout, qu'une fois celle-ci entérinée, elle doit garantir l'existence de la région du Kurdistan, ainsi que ses pouvoirs en tant que région fédérale.¹⁵⁴ D'autres indices montrent ce détachement réel du Kurdistan

(60% and 53.4% respectively) of the Kirkouk governorate vote. » (Romano, D., The future of Kirkouk, *Ethnopolitics*, 6 :2, 2007, 265-283)

¹⁵³ Les interventions de l'armée turque ont d'ailleurs été nombreuses ces dernières années, d'une part pour combattre les forces du PKK infiltrées au Kurdistan irakien et pour mater toute velléité kurde de constituer un Etat indépendant (ce qui n'est pas l'intention des dirigeants kurdes), d'autre part pour mettre la main sur pétrole de Kirkouk, le territoire turc étant dépourvue de cette ressource essentielle. (Dorin, B., La Turquie et le Kurdistan d'Irak, *Géopolitique*, www.diploweb.com)

¹⁵⁴ « 1st - This constitution, when implemented, shall endorse the region of Kurdistan and its existing power as a federal region. » (Article 114 de la Constitution)

par rapport à Bagdad. En effet, le texte de la Constitution indique que le pouvoir central a notamment les pouvoirs exclusifs sur l'établissement de la politique étrangère, la représentation diplomatique, les accords internationaux, les politiques économiques et commerciales extérieures...(article 108) Cette loi semble toutefois difficilement applicable au cas du Kurdistan qui a créé ses propres relations politiques et commerciales (notamment avec la Turquie). Enfin, la région du Kurdistan dispose encore de sa propre armée composée de peshmergas.

5.4. L'avenir du fédéralisme en Irak, l'avenir de l'Irak en tant qu'Etat

Les différents points que nous venons de relever dans la Constitution permanente montrent que le fédéralisme irakien demeure un système inachevé et fragile d'autant plus que la mise en place du projet s'est faite dans des circonstances particulières dans le sens où l'Irak se trouve dans une situation spécialement conflictuelle et sous occupation étrangère. L'application effective du projet fédéral nécessite de définir clairement les limites territoriales. Beaucoup de sujets doivent encore faire l'objet d'amendements, des thèmes majeurs continuent de diviser les acteurs politiques. Dès lors, on peut se demander comment ce système peut se maintenir et ainsi satisfaire les exigences des communautés qui composent l'Irak.

Si la situation des provinces du centre et du sud de l'Irak nous garde de tout optimisme sur l'avenir du fédéralisme, il n'en reste pas moins que la région du Kurdistan poursuit son développement économique et politique à l'intérieur du cadre plus ou moins sécuritaire de l'Irak fédéral. La question de savoir si un tel système est apte à répondre aux revendications d'une minorité, comme celle des Kurdes, pourrait

déboucher sur une réponse plutôt positive étant donné les avantages que le fédéralisme octroie aux groupes minoritaires dans un Etat. Les responsables kurdes ont d'ailleurs eux-mêmes promulgué ce système comme ultime réponse à leurs revendications et ce, malgré la volonté d'indépendance de la population kurde.

Plus généralement, il est légitime de se demander si l'Etat irakien est déjà prêt à passer aussi rapidement à un régime démocratique fédéral, alors que le pays se trouvait (et se trouve encore en partie) dans une situation chaotique et n'avait pas encore *intégré* les normes démocratiques et fédérales.

De notre point de vue, le problème semble autant être dans l'influence des Etats-Unis et des Etats voisins sur la construction de l'Etat irakien que dans la transition d'un système autoritaire à un système démocratique (qui se fait rarement sans conflit). Ces situations de conflits résultant du fédéralisme (notamment dans les pays décolonisés) ont d'ailleurs amené les chercheurs à remettre en cause le modèle fédéral dans les pays où la culture politique n'était pas forcément développée pour de tels compromis (tolérance envers les diversités, volonté de coopération...)

Il faut pourtant être particulièrement prudent lorsqu'on tente de saisir les obstacles qui constituent le développement positif du fédéralisme irakien. Malgré les points communs avec d'autres cas d'études (exemple du Liban qui est aussi une mosaïque ethnique et religieuse) chaque Etat a sa propre trajectoire historique et politique ainsi que son évolution qui lui est propre. Par conséquent, il est difficile de faire une prospection sur un projet aussi récent et instable que celui du fédéralisme irakien.

Quoi qu'il en soit, le fédéralisme en tant que fait accompli n'est, à nos yeux, pas inconciliable avec la réalité irakienne. Cependant son application effective implique un certain nombre de prédispositions, dont il convient d'en esquisser les plus notables.

-L'instauration d'un certain niveau de sécurité (en particulier dans le centre et le sud du pays) garanti par les autorités en place, ce qui leur confèrera une plus grande légitimité. L'accroissement de la légitimité de ces autorités qui devraient davantage penser en termes d'intérêts (non seulement immédiats mais aussi à long terme) de l'ensemble de la population irakienne et non plus en termes simples de partage de pouvoir intercommunautaire.

-Les dirigeants de l'Etat irakien devraient ainsi davantage se préoccuper de la mise en place d'institutions fonctionnelles, répondant aux nécessités de la population et de la reconstruction du pays, plutôt que de la représentation de chaque communauté ethnique ou confessionnelle, même si cette dernière est indéniablement importante à élucider dans un cas comme l'Irak. P. Harling et H. Bozarlsan traduisent très clairement cet aspect. Le partage tripartite du pays, entre Kurdes, sunnites et chiites « est d'ailleurs une pure hypothèse de commodité, qui permet de penser l'Irak en faisant abstraction du problème central que pose la construction d'un Etat fonctionnel, autrement dit d'un ensemble d'instances de prises de décision, d'arbitrage et de redistributions, susceptible d'assurer un *service public* et de garantir l'existence d'une sphère publique. »¹⁵⁵

-Le respect des principes démocratiques que suppose le système fédéral. En effet, au-delà de la nature (unitaire ou fédérale de l'Etat), c'est la transition politique qui est en jeu : le passage de l'Etat autoritaire

¹⁵⁵ Bozarlsan, H. et Harling, P., L'Irak : violences et incertitudes, *Critiques Internationales* 2007/1, n°34, p. 9-15

à un Etat démocratique se fera-t-il, sans une implosion de l'Irak ? Là encore, « la démocratisation doit reposer avant tout sur la mise en place d'institutions fonctionnelles, ce qui est précisément le domaine où l'administration américaine a le plus gravement échoué. »¹⁵⁶

En ce qui concerne plus particulièrement le Kurdistan, le mouvement nationaliste kurde, qui par ses revendications autonomistes a énormément contribué à la démocratisation et la décentralisation de l'Irak, semble être paradoxalement celui qui maintient encore (en grande partie) l'entité irakienne. En tant que pionniers de l'expérience fédéraliste avant l'heure, et pour la survie de leur région, les Kurdes ont pour tâche, non seulement de préserver leur acquis, mais aussi de contribuer au maintien de l'unité irakienne en se posant comme médiateurs entre les deux principales factions religieuses.

5. Conclusion

L'expérience fédérale dans le cadre de l'Etat irakien est singulière à plusieurs niveaux. Le pays a subi plusieurs décennies de régime militaire et dictatorial. De plus, le projet fédéral a vu le jour sous occupation américaine. Dans le cadre de notre recherche, nous nous sommes intéressés à la question du fédéralisme irakien en nous focalisant sur le cas particulier du Kurdistan. Pour saisir les enjeux d'un tel système dans la vie politique, la notion même de fédéralisme requerrait un certain nombre d'explications théoriques, en termes de définition et de variantes du fédéralisme.

¹⁵⁶ Harling, Peter, Les dynamiques du conflit irakien, *Critiques internationales* 2007/1, n°34, p.29-43

Ceci nous a permis de constater que les modèles fédéraux varient énormément selon les Etats, c'est-à-dire en fonction de la taille du territoire, de la composition de la population en termes de diversité, ethnique, confessionnelle, linguistique et culturelle. Les exemples les plus connus et les plus différenciés sont représentés par les Etats-Unis, la Suisse, l'Allemagne, le Canada et la Belgique. L'Irak est un autre cas de figure qui, par sa trajectoire politique, son environnement culturel (musulman) ainsi que son déficit de souveraineté se différencie largement des cas précédents. Il est toutefois possible de faire quelques analogies pouvant nous aider à la compréhension de la problématique irakienne. Dans cette perspective, le fédéralisme irakien, par certains aspects, nous apparaît comme étant proche des modèles fédéraux belge et canadien. La Belgique constitue un système fédéral plurinational dont l'Etat est plurilingue. Ce mode de gouvernement, qui est l'un des plus complexe connu jusqu'à ce jour, garantit de manière équitable aux trois ensembles régionaux les droits de chacune des minorités (francophone, germanophone et flamande). L'Etat canadien, quant à lui, est connu sous la forme d'un fédéralisme binational et asymétrique, accordant une large autonomie au Québec (en tant que seconde entité nationale), mais le reste du pays est géré de manière égale et plus centralisée. L'Irak, avec ses spécificités ethniques et confessionnelles, pourrait probablement continuer le processus de reconstruction politique en adaptant les expériences fédérales des deux Etats que nous venons de citer.

Dans notre analyse, nous avons tenté de comprendre comment le fédéralisme s'est imposé en Irak et en quoi ce système de gouvernement pouvait répondre aux revendications d'un groupe, comme les Kurdes. En observant les divers moyens (juridiques et politiques) déployés, sans succès, pour régler la question du Kurdistan en Irak, nous avons constaté que le fédéralisme constituait une option modérée entre un Etat irakien centralisé qui priverait à nouveau le Kurdistan de son autonomie

(dont l'existence a toujours été fragile), et la création d'un Etat kurde indépendant qui remettrait en cause l'existence même de l'Irak. De ce point de vue, le fédéralisme se prête relativement bien au cas irakien, en ce sens que cette forme étatique est mise en place pour éviter un éclatement du pays en trois Etats¹⁵⁷ et en même temps pour protéger la diversité des groupes qui composent la population irakienne.

D'une manière générale, pour qu'un tel système soit susceptible de répondre aux revendications kurdes et arabes, il faut encore qu'il soit concrètement applicable en l'Irak. Or, nous avons relevé que cette application pose de nombreux problèmes, tant au niveau interne (désaccords sur des sujets, tels que la place de l'islam dans la République d'Irak, la répartition du pouvoir et des richesses, le statut spécifique du Kurdistan, et pour triste corollaire, le conflit généralisé qui règne dans une grande partie du pays) qu'au niveau externe (l'opposition des puissants voisins comme la Turquie, l'Iran, la Syrie et l'Arabie Saoudite notamment). Les obstacles, sur lesquels bute encore la nouvelle Constitution irakienne, semblent donc être récurrents dans l'histoire irakienne.

En allant plus loin dans cette réflexion, il est possible de voir d'autres difficultés auxquelles est confronté le fédéralisme irakien. Avant tout, les distinctions ethniques et confessionnelles (kurde, chiite, sunnite) sur lesquelles sont fondées les nouvelles bases de l'Etat irakien ne suffisent pas à décrire la complexité de la société irakienne qui est aussi fragmentée par le caractère tribal de sa population (autant au Kurdistan que dans le reste du pays). Cet aspect que nous avons manqué de développer auraient mérité une attention particulière.

¹⁵⁷ Actuellement, ce scénario déclencherait certainement l'éclatement du peu d'équilibre existant au Moyen-Orient.

Par ailleurs, des solutions purement juridiques, politiques ou stratégiques ne parviendront certainement pas à consolider l'Etat fédéral. La notion de fédéralisme et, par la même, de démocratie ne sont en effet pas des idées pleinement intégrées par la population autochtone et cela ne peut se réaliser en quelques années. En dépit des efforts de nombreuses élites irakiennes, le recours au fédéralisme semble pour l'heure être plus un instrument de légitimation qu'une volonté réelle de démocratisation. En effet, l'application de tels principes nécessite la cohésion et l'appui de la société irakienne. Ces éléments ne sont pas acquis actuellement. Une transformation sociale et politique permettrait l'émergence d'une plus grande cohésion sociale. Cette conversion n'est possible qu'à long terme, avec un développement économique, politique, sécuritaire, social et, suppose que les nouvelles générations perçoivent leurs intérêts à cohabiter (ce qui implique un changement de mentalité).

En outre, dans les pays occidentaux, l'institutionnalisation de la démocratie ne s'est pas réalisé du jour au lendemain. Il nous semble que les études ainsi que les médias ont tendance à s'impatienter pour des résultats quasi immédiats du processus fédéral irakien. Le Kurdistan, comparé aux autres pays de la région *moins démocratiques*, peut être pris comme un modèle pour le reste de l'Irak. En effet, cette région se gère depuis environ quinze ans dans un système « démocratique », du moins non autoritaire, et ce, malgré le double embargo subi durant plusieurs années.

Quand à l'avenir du fédéralisme irakien, plusieurs interrogations restent en suspens. En particulier, certains se demandent : Que deviendra l'Irak fédéral après le départ des militaires américains?

Bibliographie

Ouvrages (principaux)

Babakhan, A., Les Kurdes d'Irak, Liban 1994. Il s'agit d'un ouvrage adapté de la thèse de doctorat de l'auteur, *La déportation des peuples kurdes et arabe chiites dans l'Irak actuel*, soutenue à l'université Paris III en 1991. Dans la première partie de cet ouvrage, l'auteur traite d'une manière empirique l'histoire du rattachement forcé du Kurdistan méridional à l'Etat irakien ainsi que l'attitude des régimes irakiens successifs envers les Kurdes. Cette étude m'a apporté de précieuses informations sur les rapports entre le gouvernement central irakien et le mouvement national kurde que je développe dans la partie historique de mon travail. A. Babakhan (1945-2000), spécialiste des Kurdes d'Irak, fut parmi les premiers à enregistrer la mémoire des kurdes faylis déplacés de force, lui-même appartenant à cette communauté kurde fayli.

Bozarslan H., La question kurde, éd. Presse des sciences politiques 1997. L'origine de ce livre est une thèse de doctorat soutenue à l'Institut d'études politiques de Paris en 1994. L'auteur, d'origine kurde, a une approche structurelle (fondée sur le long terme) qui va au-delà des événements et de leurs protagonistes, il analyse les évolutions politiques et les dynamiques sociales, économiques et religieuses à l'œuvre dans les régions kurdes. Cette lecture m'a surtout permis de considérer la question kurde dans sa globalité.

Chaliand, G., Le malheur kurde, édition du seuil 1992. Ce livre est le résultat d'une enquête menée par G. Chaliand (1991) sur la demande de l'institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, qui se préoccupe de plus en plus des droits des minorités, dont celles des Kurdes d'Irak vivant une période noire de leur histoire. Ce document qui m'a été indispensable pour l'analyse de la question kurde (entre la

première guerre mondiale et la fin des années 1980), dresse un tableau historique (social et économique) très clair de la situation des kurdes de chaque région. G. Chaliand (1934), géostratège français d'origine arménienne, est spécialiste de l'étude des conflits armés et des relations internationales et stratégiques. Ses recherches sont essentiellement axées sur les conflits irréguliers (guérilla, terrorisme) dont il est devenu l'un des plus éminents spécialistes et théoricien mondial. En tant qu'expert des minorités nationales, il a également dirigé *Les Kurdes et le Kurdistan* (1973).

Hubac, O., Irak, une guerre mondiale, 1980 à nos jours, éditions de La Martinière, 2006. Ce livre retrace l'histoire politico-militaire de l'Irak depuis 1980. Il met en avant les guerres d'Irak et nous éclaire sur les enjeux qui poussent les grandes puissances à intervenir dans les conflits de cette région depuis plusieurs décennies. Cet auteur qui est issu de l'École spéciale militaire de Saint-Cyr, enseigne la géopolitique et il a également publié *Israël-Palestine, un siècle de conflits* (2005).

Kutschera, C., Le défi kurde ou le rêve fou de l'indépendance, Bayard éditions 1997. L'auteur analyse l'histoire des Kurdes dans chacun des trois pays chevauchés par le Kurdistan : l'Irak, l'Iran et la Turquie. Cet ouvrage est très important dans le cadre de mon travail, notamment parce qu'il traite de façon précise la phase du mouvement national kurde (irakien) dans les années 1990 et présente un paysage politique irakien relativement détaillé. C. Kutschera est un journaliste, spécialiste de la question kurde qui a publié de nombreux articles pour le Monde diplomatique, Confluences Méditerranée, Politique internationale, Les Cahiers de l'Orient, ainsi que plusieurs ouvrages dont *Le Mouvement national kurde*.

Luizard, P.-J., La question irakienne, éd. Fayard 2004. Ce livre nous donne des explications pour comprendre les fondements des conflits que l'Irak traverse encore de nos jours. En ce qui concerne mon travail, je me suis appuyée sur cette étude notamment pour me rendre compte des enjeux de pouvoirs entre les différentes communautés qui composent la société irakienne et le rôle des Etats-Unis dans la problématique de l'Irak contemporain. P.-J. Luizard, chercheur au CNRS (Groupe de sociologie des religions et de la laïcité, Paris) est spécialiste d'histoire contemporaine de l'islam dans les pays arabes du Moyen-Orient.

O'Leary, B., The future of Kurdistan in Irak, university of Pennsylvania Press, 2005. L'ouvrage qui met notamment en perspective le rôle que peut (ou devrait) jouer le Kurdistan dans le nouvel Irak montre également les contraintes actuelles auxquelles sont confrontées les autorités kurdes dans l'Irak fédéral. B. O'Leary est professeur de science politique à l'université de Pennsylvanie et l'un des conseiller constitutionnel pour le gouvernement kurde (GRK).

Quermonne, J-L., Les régimes politiques occidentaux, édition du Seuil, 2000. Il s'agit d'un livre qui développe l'histoire, les institutions, les forces politiques et sociales qui animent les régimes politiques occidentaux. Je l'ai consulté en particulier pour retracer les formes du fédéralisme. Auteur de plusieurs ouvrages sur le gouvernement de la France, l'administration publique et le système politique de l'Union européenne, J.-L. Quermonne est professeur des universités à l'Institut d'études politiques de Grenoble. Il est également directeur d'étude et de recherche à la Fondation nationale des sciences politiques.

Saint-Ouen, F., Le fédéralisme, infolio éditions, 2005. L'auteur expose d'abord les valeurs caractéristiques fondamentales qui constituent le socle du fédéralisme, puis il présente des figures emblématiques de ce

mode de gouvernement (Etats-Unis, Allemagne, Suisse, Belgique). Ce livre, très synthétique, donne un aperçu général du fédéralisme tout en donnant des éléments de base pour l'analyse théorique et historique du fédéralisme. F. Saint-Ouen, est politologue, chargé de cours, à l'Institut Européen de l'Université de Genève et collaborateur au Centre Européen de la Culture (Genève). Ses principaux domaines de spécialisation sont la politique comparée, la construction européenne, la problématique du fédéralisme. Il a notamment publié *Les partis politiques et l'Europe* (P.U.F., 1990) et co-dirigé le *Dictionnaire international du Fédéralisme* paru chez Bruylant (Bruxelles) en 1994.

Autres ouvrages

Alain A., Dupont M., Hearn M., *Les fédéralismes*, presses universitaires du Septentrion, 1996

Beaud, O., *Théorie de la fédération*, Presse universitaire de France 2007

Chevallier, J. *L'Etat post-moderne, droit et société*, maison des sciences de l'homme, 2004

Clawson, P., *How To Build a New Iraq after Saddam*, The Washington Institute for Near East Policy, 2002.

Dehousse, R., *Fédéralisme et relations internationales, une réflexion comparative*, Bruylant Bruxelles, 1991

Dorin, B., *Les Kurdes Destin héroïque, destin tragique, ligne de repères*, 2005

Jaqué, J.P., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Dalloz 2000

Articles

Adlig, B., le Kurdistan irakien, *Hérodote* 2007/1, n°24, 155-172

Al-Barzanji, A., *Kirkouk, à moitié kurde*, (traduit de l'arabe par Saïd Sahib, M.) Revue française de géopolitique *Outre-Terre*, n°14 2006, p.143-146

Benraad, M., Transition politique et reconstruction gouvernementale, *Questions Internationales* – n°16, 2005

Boulanger, P., Les Kurdes, tarot noir du Proche-Orient, *Etudes* 2001/1

Bozarslan H.,

-« De la géopolitique à l'humanitaire : le cas du Kurdistan d'Irak »
Cultures et Conflits n°11, 1993

-Les Kurdes d'Irak : un conflit en recomposition, 2005

Bozarslan, H. et Harling, P., L'Irak : violences et incertitudes, *Critiques Internationales* 2007/1, n°34, p. 9-15

Fleiner T., Hottinger J.T., La pertinence du fédéralisme dans la gestion de diversités nationales, *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol.10, n°1, 2003

Harling, P., Les dynamiques du conflit irakien, *Critiques internationales* 2007/1, n°34, p.29-43

L'atlas du monde diplomatique, 2006 (« Les Etats-Unis empêtrés dans le borbier irakien »)

Requejo F., Fédéralisme et groupes nationaux, *Revue internationale des sciences sociales* 2001/1

Romano, D. (2007), The future of Kirkouk, *Ethnopolitics*, 6 :2, 265-283

Rubin, M., The future of Iraq : Democracy, civil war, or chaos ?, *Middle East Review of International Affairs*, vol.9, No.3, septembre 2005, p.125-138

Saïd Sahib, M., Fédéralisme(s) irakien(s), *L'Irak, ça existe ou pas ?*, *Revue française de géopolitique Outre-Terre*, n°14, 2006/1 p.123-131

Watts, R. L., Les principales tendances du fédéralisme au XXE siècle, in
Revue Internationale de Politique Comparée, Vol.10 n1, 2003

Autre document

- Le texte de la Constitution irakienne

Sites internet :

www.dd-rd.ca

www.diploweb.com

www.krg.org

www.lalibre.be

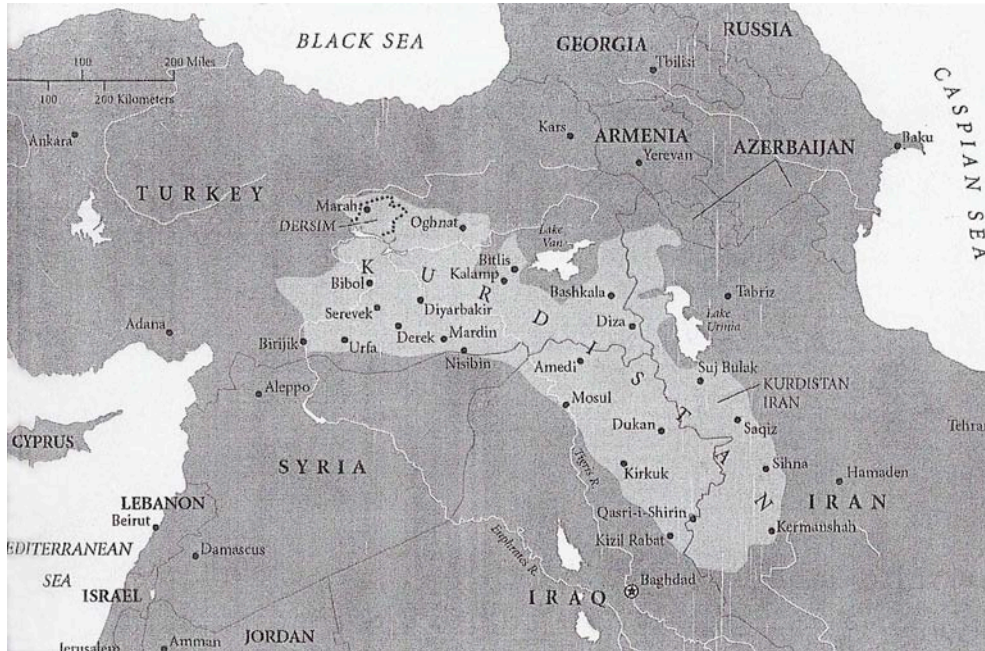
www.Lemonde.fr

www.Institutkurde.org

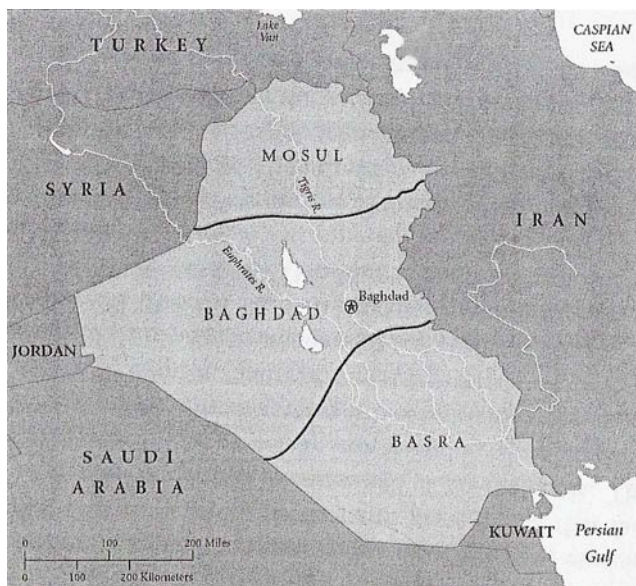
Annexes

1. Les cartes du Kurdistan et de l'Irak

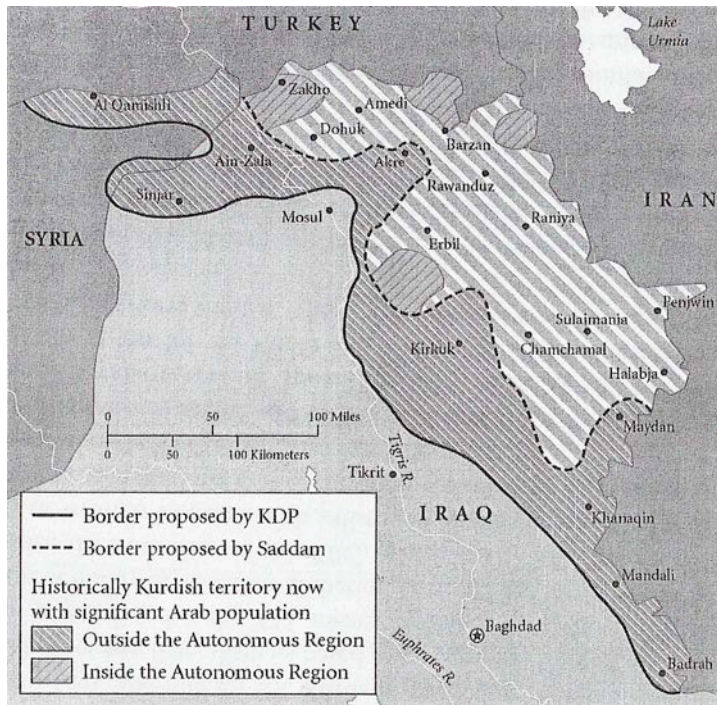
1) Le Grand Kurdistan (proposé par Sharif Pacha, lors du Traité de Versailles en 1919). Sources : O'Leary (2005), p. 5



2) L'Irak créé à partir des trois provinces ottomanes de Bassora, Bagdad et Mossoul. Les limites de la province de Mossoul n'étaient précisément définies avant 1926. Sources : O'Leary (2005), p.18



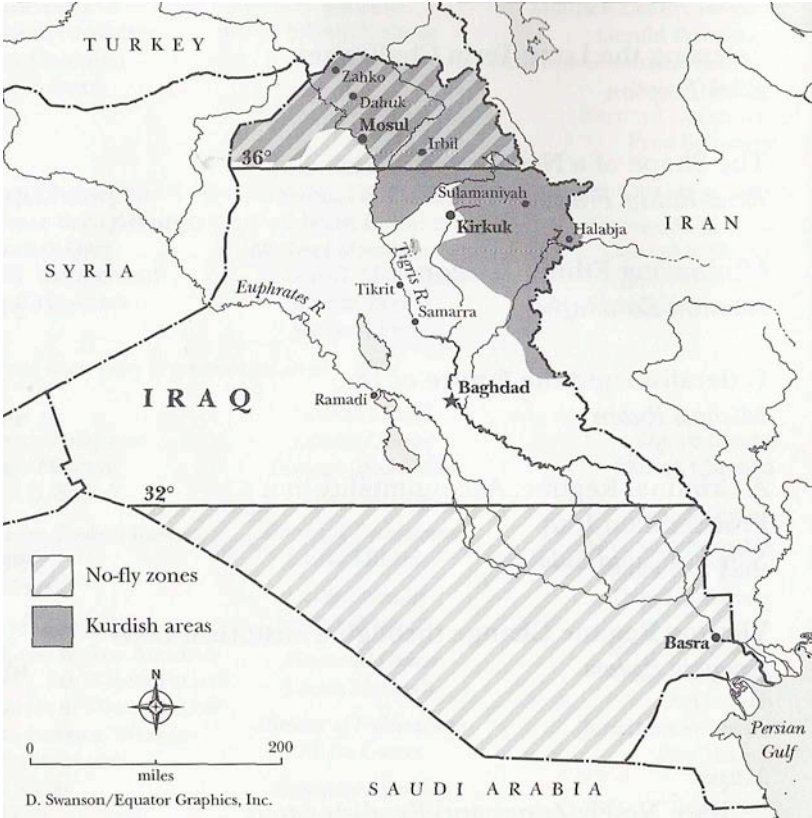
3) La loi d'autonomie de 1974. Sources : O'Leary (2005), p.193



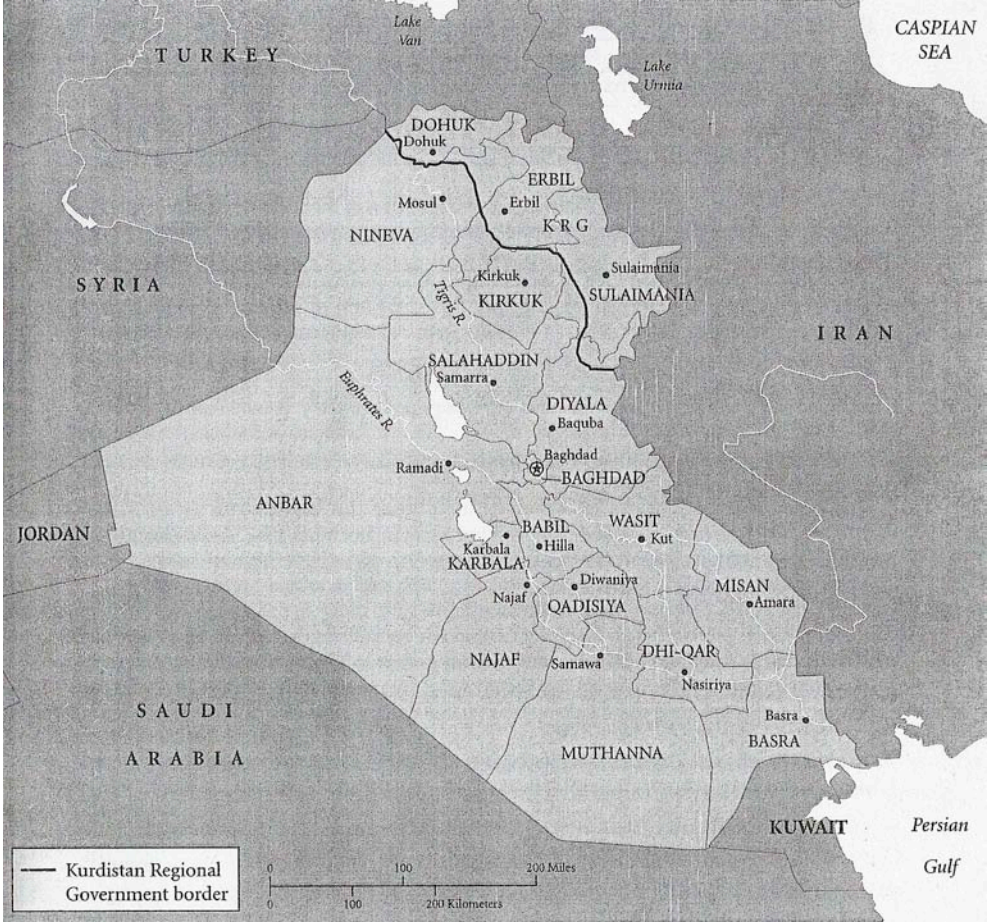
4) Le Kurdistan autonome (de fait), 1991-2003. Sources : O'Leary (2005), p. 25



5) Les zones d'exclusion aérienne au nord et au sud de l'Irak (1991).
Sources : Clawson (2002), p.1



6) Les dix-huit gouvernorats de l'Irak et la ligne de démarcation du gouvernement régional du Kurdistan inscrits dans la LAT. Sources : O'Leary (2005), p.67



2. La version anglaise de la Constitution irakienne (sources : www.krg.org).

Constitution of Iraq

The Iraqi constitution was approved by a national referendum held on 15 October 2005. The text was drafted by the Iraq Constitutional Committee. The following is an unofficial English translation by the Associated Press of the final approved text of the constitution.

The Preamble

In the name of God, the Most merciful, the Most compassionate

{We have honored the sons of Adam}

We, the people of Mesopotamia, the homeland of the apostles and prophets, resting place of the virtuous imams, cradle of civilization, crafters of writing, and home of numeration. Upon our land the first law made by man was passed, and the oldest pact of just governance was inscribed, and upon our soil the saints and companions of the Prophet prayed, philosophers and scientists theorized, and writers and poets excelled;

Acknowledging God's right over us, and in fulfillment of the call of our homeland and citizens, and in a response to the call of our religious and national leaderships and the determination of our great authorities and of our leaders and politicians, and in the midst of international support from our friends and those who love us, marched for the first time in our history towards the ballot boxes by the millions, men and women, young and old, on the thirtieth of January 2005, invoking the pains of sectarian oppression inflicted by the autocratic clique and inspired by the tragedies of Iraq's martyrs, Shiite and Sunni, Arabs and Kurds and Turkmen and from all other components of the people, and recollecting the darkness of the ravage of the holy cities and the South in the Sha'abaniyya uprising and burnt by the flames of grief of the mass graves, the marshes, Al-Dujail and others and articulating the sufferings of racial oppression in the massacres of Halabcha, Barzan, Anfal and the Fayli Kurds and inspired by the ordeals of the Turkmen in Bashir and the sufferings of the people of the western region, as is the case in the remaining areas of Iraq where the people suffered from the liquidation of their leaders, symbols, and Sheiks and from the displacement of their skilled individuals and from drying out of its cultural and intellectual wells, so we sought hand in hand and shoulder to shoulder to create our new Iraq, the Iraq of the future, free from sectarianism, racism, complex of regional attachment, discrimination, and exclusion.

Accusations of being infidels, and terrorism did not stop us from marching forward to build a nation of law. Sectarianism and racism have not stopped us from marching together to strengthen our national unity, following the path of peaceful transfer of power, adopting the course of just distribution of resources, and providing equal opportunity for all.

We, the people of Iraq, who have just risen from our stumble, and who are looking with confidence to the future through a republican, federal, democratic, pluralistic system, have resolved with the determination of our men, women, elderly, and youth to respect the rule of law, to establish justice and equality, to cast aside the politics of aggression, to pay attention to women and their rights, the elderly and their concerns, and children and their affairs, to spread the culture of diversity, and to defuse terrorism.

We, the people of Iraq, of all components and across the spectrum, have taken upon ourselves to decide freely and by choice to unite our future, to take lessons from yesterday for tomorrow, and to enact this permanent Constitution, through the values

and ideals of the heavenly messages and the findings of science and man's civilization. The adherence to this Constitution preserves for Iraq its free union of people, of land, and of sovereignty.

Section One Fundamental Principles

Article 1:

The Republic of Iraq is a single federal, independent and fully sovereign state in which the system of government is republican, representative, parliamentary, and democratic, and this Constitution is a guarantor of the unity of Iraq.

Article 2:

First: Islam is the official religion of the State and is a foundation source of legislation:

- A. No law may be enacted that contradicts the established provisions of Islam
- B. No law may be enacted that contradicts the principles of democracy.
- C. No law may be enacted that contradicts the rights and basic freedoms stipulated in this Constitution.

Second: This Constitution guarantees the Islamic identity of the majority of the Iraqi people and guarantees the full religious rights to freedom of religious belief and practice of all individuals such as Christians, Yazidis, and Mandaean Sabians.

Article 3:

Iraq is a country of multiple nationalities, religions, and sects. It is a founding and active member in the Arab League and is committed to its charter, and it is part of the Islamic world.

Article 4:

First: The Arabic language and the Kurdish language are the two official languages of Iraq. The right of Iraqis to educate their children in their mother tongue, such as Turkmen, Syriac, and Armenian shall be guaranteed in government educational institutions in accordance with educational guidelines, or in any other language in private educational institutions.

Second: The scope of the term "official language" and the means of applying the provisions of this article shall be defined by a law and shall include:

- A. Publication of the Official Gazette, in the two languages;
- B. Speech, conversation, and expression in official domains, such as the Council of Representatives, the Council of Ministers, courts, and official conferences, in either of the two languages;
- C. Recognition and publication of official documents and correspondence in the two languages;
- D. Opening schools that teach the two languages, in accordance with the educational guidelines;
- E. Use of both languages in any matter enjoined by the principle of equality such as bank notes, passports, and stamps.

Third: The federal and official institutions and agencies in the Kurdistan region shall use both languages.

Fourth: The Turkomen language and the Syriac language are two other official languages in the administrative units in which they constitute density of population.

Fifth: Each region or governorate may adopt any other local language as an additional official language if the majority of its population so decides in a general referendum.

Article 5:

The law is sovereign. The people are the source of authority and legitimacy, which they shall exercise in a direct, general, secret ballot and through their constitutional institutions.

Article 6:

Transfer of authority shall be made peacefully through democratic means as stipulated in this Constitution.

Article 7:

First: Any entity or program that adopts, incites, facilitates, glorifies, promotes, or justifies racism or terrorism or accusations of being an infidel (takfir) or ethnic cleansing, especially the Saddamist Ba'ath in Iraq and its symbols, under any name whatsoever, shall be prohibited. Such entities may not be political pluralism in Iraq. This shall be regulated by law.

Second: The State shall undertake to combat terrorism in all its forms, and shall work to protect its territories from being a base, pathway, or field for terrorist activities.

Article 8:

Iraq shall observe the principles of good neighborliness, adhere to the principle of non-interference in the internal affairs of other states, seek to settle disputes by peaceful means, establish relations on the basis of mutual interests and reciprocity, and respect its international obligations.

Article 9:

First:

A - The Iraqi armed forces and security services will be composed of the components of the Iraqi people with due consideration given to their balance and representation without discrimination or exclusion. They shall be subject to the control of the civilian authority, shall defend Iraq, shall not be used as an instrument to oppress the Iraqi people, shall not interfere in the political affairs, and shall have no role in the transfer of authority.

B - The formation of military militias outside the framework of the armed forces is prohibited.

C - The Iraqi armed forces and their personnel, including military personnel working in the Ministry of Defense or any subordinate departments or organizations, may not stand for election to political office, campaign for candidates, or participate in other activities prohibited by Ministry of Defense regulations. This ban includes the activities of the personnel mentioned above acting in their personal or professional capacities, but shall not infringe upon the right of these personnel to cast their vote in the elections.

D - The Iraqi National Intelligence Service shall collect information, assess threats to national security, and advise the Iraqi government. This Service shall be under civilian control, shall be subject to legislative oversight, and shall operate in accordance with the law and pursuant to the recognized principles of human rights.

E- The Iraqi Government shall respect and implement Iraq's international obligations regarding the non-proliferation, non-development, non-production, and non-use of

nuclear, chemical, and biological weapons, and shall prohibit associated equipment, materiel, technologies, and delivery systems for use in the development, manufacture, production, and use of such weapons.

Second: Military service shall be regulated by law.

Article 10:

The holy shrines and religious sites in Iraq are religious and civilizational entities. The State is committed to assuring and maintaining their sanctity, and to guaranteeing the free practice of rituals in them.

Article 11:

Baghdad is the capital of the Republic of Iraq.

Article 12:

First: The flag, national anthem, and emblem of Iraq shall be regulated by law in a way that symbolizes the components of the Iraqi people.

Second: A law shall regulate honours, official holidays, religious and national occasions and the Hijri and Gregorian calendar.

Article 13:

First: This Constitution is the preeminent and supreme law in Iraq and shall be binding in all parts of Iraq without exception.

Second: No law that contradicts this Constitution shall be enacted. Any text in any regional constitutions or any other legal text that contradicts this Constitution shall be considered void.

Section Two

Rights and Liberties

Chapter One

[Rights]

First: Civil and Political Rights

Article 14:

Iraqis are equal before the law without discrimination based on gender, race, ethnicity, nationality, origin, color, religion, sect, belief or opinion, or economic or social status.

Article 15:

Every individual has the right to enjoy life, security and liberty. Deprivation or restriction of these rights is prohibited except in accordance with the law and based on a decision issued by a competent judicial authority.

Article 16:

Equal opportunities shall be guaranteed to all Iraqis, and the state shall ensure that the necessary measures to achieve this are taken.

Article 17:

First: Every individual shall have the right to personal privacy so long as it does not contradict the rights of others and public morals.

Second: The sanctity of the homes shall be protected. Homes may not be entered, searched, or violated, except by a judicial decision in accordance with the law.

Article 18:

First: Iraqi citizenship is a right for every Iraqi and is the basis of his nationality.

Second: Anyone who is born to an Iraqi father or to an Iraqi mother shall be considered an Iraqi. This shall be regulated by law.

Third:

A. An Iraqi citizen by birth may not have his citizenship withdrawn for any reason. Any person who had his citizenship withdrawn shall have the right to demand its reinstatement. This shall be regulated by a law.

B. Iraqi citizenship shall be withdrawn from naturalized citizens in cases regulated by law.

Fourth: An Iraqi may have multiple citizenships. Everyone who assumes a senior, security or sovereign position must abandon any other acquired citizenship. This shall be regulated by law.

Fifth: Iraqi citizenship shall not be granted for the purposes of the policy of population settlement that disrupts the demographic composition of Iraq.

Sixth: Citizenship provisions shall be regulated by law. The competent courts shall consider the suits arising from those provisions.

Article 19:

First: The judiciary is independent and no power is above the judiciary except the law.

Second: There is no crime or punishment except by law. The punishment shall only be for an act that the law considers a crime when perpetrated. A harsher punishment than the applicable punishment at the time of the offense may not be imposed.

Third: Litigation shall be a protected and guaranteed right for all.

Fourth: The right to a defense shall be sacred and guaranteed in all phases of investigation and the trial.

Fifth: The accused is innocent until proven guilty in a fair legal trial. The accused may not be tried for the same crime for a second time after acquittal unless new evidence is produced.

Sixth: Every person shall have the right to be treated with justice in judicial and administrative proceedings.

Seventh: The proceedings of a trial are public unless the court decides to make it secret.

Eighth: Punishment shall be personal.

Ninth: Laws shall not have retroactive effect unless stipulated otherwise. This exclusion shall not include laws on taxes and fees.

Tenth: Criminal laws shall not have retroactive effect, unless it is to the benefit of the accused.

Eleventh: The court shall appoint a lawyer at the expense of the state for an accused of a felony or misdemeanor who does not have a defense lawyer.

Twelfth:

A. Unlawful detention shall be prohibited.

B. Imprisonment or detention shall be prohibited in places not designed for these purposes, pursuant to prison laws covering health and social care, and subject to the authorities of the State.

Thirteenth: The preliminary investigative documents shall be submitted to the competent judge in a period not to exceed twenty-four hours from the time of the arrest of the accused, which may be extended only once and for the same period.

Article 20:

Iraqi citizens, men and women, shall have the right to participate in public affairs and to enjoy political rights including the right to vote, elect, and run for office.

Article 21:

First: No Iraqi shall be surrendered to foreign entities and authorities.

Second: A law shall regulate the right of political asylum in Iraq. No political refugee shall be surrendered to a foreign entity or returned forcibly to the country from which he fled.

Third: Political asylum shall not be granted to a person accused of committing international or terrorist crimes or to any person who inflicted damage on Iraq.

Second: Economic, Social and Cultural Liberties

Article 22:

First: Work is a right for all Iraqis in a way that guarantees a dignified life for them.

Second: The law shall regulate the relationship between employees and employers on economic bases and while observing the rules of social justice.

Third: The State shall guarantee the right to form and join unions and professional associations, and this shall be regulated by law.

Article 23:

First: Private property is protected. The owner shall have the right to benefit, exploit and dispose of private property within the limits of the law.

Second: Expropriation is not permissible except for the purposes of public benefit in return for just compensation, and this shall be regulated by law.

Third:

A. Every Iraqi shall have the right to own property anywhere in Iraq. No others may possess immovable assets, except as exempted by law.

B. Ownership of property for the purposes of demographic change is prohibited.

Article 24:

The State shall guarantee freedom of movement of Iraqi manpower, goods, and capital between regions and governorates, and this shall be regulated by law.

Article 25:

The State shall guarantee the reform of the Iraqi economy in accordance with modern economic principles to insure the full investment of its resources, diversification of its sources, and the encouragement and development of the private sector.

Article 26:

The State shall guarantee the encouragement of investment in the various sectors, and this shall be regulated by law.

Article 27:

First: Public assets are sacrosanct, and their protection is the duty of each citizen.

Second: The provisions related to the preservation of State properties, their management, the conditions for their disposal, and the limits for these assets not to be relinquished shall all be regulated by law.

Article 28:

First: No taxes or fees shall be levied, amended, collected, or exempted, except by law.

Second: Low income earners shall be exempted from taxes in a way that guarantees the preservation of the minimum income required for living. This shall be regulated by law.

Article 29:

First:

A. The family is the foundation of society; the State shall preserve it and its religious, moral, and national values.

B. The State shall guarantee the protection of motherhood, childhood and old age, shall care for children and youth, and shall provide them with the appropriate conditions to develop their talents and abilities.

Second: Children have the right to upbringing, care and education from their parents. Parents have the right to respect and care from their children, especially in times of need, disability, and old age.

Third: Economic exploitation of children in all of its forms shall be prohibited, and the State shall take the necessary measures for their protection.

Fourth: All forms of violence and abuse in the family, school, and society shall be prohibited.

Article 30:

First: The State shall guarantee to the individual and the family - especially children and women – social and health security, the basic requirements for living a free and decent life, and shall secure for them suitable income and appropriate housing.

Second: The State shall guarantee social and health security to Iraqis in cases of old age, sickness, employment disability, homelessness, orphanhood, or unemployment, shall work to protect them from ignorance, fear and poverty, and shall provide them housing and special programs of care and rehabilitation, and this shall be regulated by law.

Article 31:

First: Every citizen has the right to health care. The State shall maintain public health and provide the means of prevention and treatment by building different types of hospitals and health institutions.

Second: Individuals and entities have the right to build hospitals, clinics, or private health care centers under the supervision of the State, and this shall be regulated by law.

Article 32:

The State shall care for the handicapped and those with special needs, and shall ensure their rehabilitation in order to reintegrate them into society, and this shall be regulated by law.

Article 33:

First: Every individual has the right to live in safe environmental conditions.

Second: The State shall undertake the protection and preservation of the environment and its biological diversity.

Article 34:

First: Education is a fundamental factor for the progress of society and is a right guaranteed by the state. Primary education is mandatory and the state guarantees that it shall combat illiteracy.

Second: Free education in all its stages is a right for all Iraqis.

Third: The State shall encourage scientific research for peaceful purposes that serve humanity and shall support excellence, creativity, invention, and different aspects of ingenuity.

Fourth: Private and public education shall be guaranteed, and this shall be regulated by law.

Article 35:

The state shall promote cultural activities and institutions in a manner that befits the civilizational and cultural history of Iraq, and it shall seek to support indigenous Iraqi cultural orientations.

Article 36:

Practicing sports is a right of every Iraqi and the state shall encourage and care for such activities and shall provide for their requirements.

Chapter Two [Liberties]

Article 37:

First:

A. The liberty and dignity of man shall be protected.

B. No person may be kept in custody or investigated except according to a judicial decision.

C. All forms of psychological and physical torture and inhumane treatment are prohibited. Any confession made under force, threat, or torture shall not be relied on, and the victim shall have the right to seek compensation for material and moral damages incurred in accordance with the law.

Second: The State shall guarantee protection of the individual from intellectual, political and religious coercion.

Third: Forced labor, slavery, slave trade, trafficking in women or children, and sex trade shall be prohibited.

Article 38:

The State shall guarantee in a way that does not violate public order and morality:

- A. Freedom of expression using all means.
- B. Freedom of press, printing, advertisement, media and publication.
- C. Freedom of assembly and peaceful demonstration, and this shall be regulated by law.

Article 39:

First: The freedom to form and join associations and political parties shall be guaranteed, and this shall be regulated by law.

Second: It is not permissible to force any person to join any party, society, or political entity, or force him to continue his membership in it.

Article 40:

The freedom of communication and correspondence, postal, telegraphic, electronic, and telephonic, shall be guaranteed and may not be monitored, wiretapped, or disclosed except for legal and security necessity and by a judicial decision.

Article 41:

Iraqis are free in their commitment to their personal status according to their religions, sects, beliefs, or choices, and this shall be regulated by law.

Article 42:

Each individual shall have the freedom of thought, conscience, and belief.

Article 43:

First: The followers of all religions and sects are free in the:

- A- Practice of religious rites, including the Husseini rituals.
- B- Management of religious endowments (waqf), their affairs, and their religious institutions, and this shall be regulated by law.

Second: The State shall guarantee freedom of worship and the protection of places of worship.

Article 44:

First: Each Iraqi has freedom of movement, travel, and residence inside and outside Iraq.

Second: No Iraqi may be exiled, displaced, or deprived from returning to the homeland.

Article 45:

First: The State shall seek to strengthen the role of civil society institutions, and to support, develop and preserve their independence in a way that is consistent with peaceful means to achieve their legitimate goals, and this shall be regulated by law.

Second: The State shall seek the advancement of the Iraqi clans and tribes, shall attend to their affairs in a manner that is consistent with religion and the law, and shall uphold their noble human values in a way that contributes to the development of society. The State shall prohibit the tribal traditions that are in contradiction with human rights.

Article 46:

Restricting or limiting the practice of any of the rights or liberties stipulated in this Constitution is prohibited, except by a law or on the basis of a law, and insofar as that limitation or restriction does not violate the essence of the right or freedom.

Section Three

Federal Powers

Article 47:

The federal powers shall consist of the legislative, executive, and judicial powers, and they shall exercise their competencies and tasks on the basis of the principle of separation of powers.

Chapter one

[The Legislative Power]

Article 48:

The federal legislative power shall consist of the Council of Representatives and the Federation Council.

First: The Council of Representatives

Article 49:

First: The Council of Representatives shall consist of a number of members, at a ratio of one seat per 100,000 Iraqi persons representing the entire Iraqi people. They shall be elected through a direct secret general ballot. The representation of all components of the people shall be upheld in it.

Second: A candidate to the Council of Representatives must be a fully qualified Iraqi.

Third: A law shall regulate the requirements for the candidate, the voter, and all that is related to the elections.

Fourth: The elections law shall aim to achieve a percentage of representation for women of not less than one-quarter of the members of the Council of Representatives.

Fifth: The Council of Representatives shall promulgate a law dealing with the replacement of its members on resignation, dismissal, or death.

Sixth: It is not permissible to combine membership in the Council of Representatives with any work or other official position.

Article 50:

Each member of the Council of Representatives shall take the following constitutional oath before the Council prior to assuming his duties:

“I swear by God Almighty to carry out my legal duties and responsibilities with devotion and integrity and preserve the independence and sovereignty of Iraq, and safeguard the interests of its people, and ensure the safety of its land, sky, water, wealth, and federal democratic system, and I shall endeavor to protect public and private liberties, the independence of the judiciary, and pledge to implement legislation faithfully and neutrally. God is my witness.”

Article 51:

The Council of Representatives shall establish its bylaws to regulate its work.

Article 52:

First: The Council of Representatives shall decide, by a two-thirds majority, the authenticity of membership of its member within thirty days from the date of filing an objection.

Second: The decision of the Council of Representatives may be appealed before the Federal Supreme Court within thirty days from the date of its issuance.

Article 53:

First: Sessions of the Council of Representatives shall be public unless, for reasons of necessity, the Council decides otherwise.

Second: Minutes of the sessions shall be published by means considered appropriate by the Council.

Article 54:

The President of the Republic shall call upon the Council of Representatives to convene by a presidential decree within fifteen days from the date of the ratification of the general election results. Its eldest member shall chair the first session to elect the speaker of the Council and his two deputies. This period may not be extended by more than the aforementioned period.

Article 55:

The Council of Representatives shall elect in its first session its speaker, then his first deputy and second deputy, by an absolute majority of the total number of the Council members by direct secret ballot.

Article 56:

First: The electoral term of the Council of Representatives shall be four calendar years, starting with its first session and ending with the conclusion of the fourth year.

Second: The new Council of Representatives shall be elected forty-five days before the conclusion of the preceding electoral term.

Article 57:

The Council of Representatives shall have one annual term, with two legislative sessions, lasting eight months. The bylaws shall define the method to convene the sessions. The session in which the general budget is being presented shall not end until approval of the budget.

Article 58:

First: The President of the Republic, the Prime Minister, the Speaker of the Council of Representatives, or fifty members of the Council of Representatives may call the Council to an extraordinary session. The session shall be restricted to the topics that necessitated the call for the session.

Second: The legislative session of the Council of Representatives may be extended for no more than 30 days to complete the tasks that require the extension, based on a request from the President of the Republic, the Prime Minister, the Speaker of the Council, or fifty members of the Council of Representatives.

Article 59:

First:

The Council of Representatives quorum shall be achieved by an absolute majority of its members.

Second:

Decisions in the sessions of the Council of Representatives shall be made by a simple majority after quorum is achieved, unless otherwise stipulated.

Article 60:

First:

Draft laws shall be presented by the President of the Republic and the Council of Ministers.

Second:

Proposed laws shall be presented by ten members of the Council of Representatives or by one of its specialized committees.

Article 61:

The Council of Representatives shall be competent in the following:

First: Enacting federal laws.

Second: Monitoring the performance of the executive authority.

Third: Electing the President of the Republic.

Fourth: Regulating the ratification process of international treaties and agreements by a law, to be enacted by a two-thirds majority of the members of the Council of Representatives.

Fifth: Approving the appointment of the following:

A. The President and members of the Federal Court of Cassation, the Chief Public Prosecutor, and the President of Judicial Oversight Commission by an absolute majority, based on a proposal from the Higher Juridical Council.

B. Ambassadors and those with special grades, based on a proposal from the Council of Ministers.

C. The Iraqi Army Chief of Staff, his assistants, those of the rank of division commander and above, and the director of the intelligence service, based on a proposal from the Council of Ministers.

Sixth:

A. Questioning the President of the Republic, based on a petition with cause, by an absolute majority of the members of the Council of Representatives.

B. Relieving the President of the Republic by an absolute majority of the Council of Representatives after being convicted by the Federal Supreme Court in one of the following cases:

1 - Perjury of the constitutional oath.

2 - Violating the Constitution.

3 - High treason.

Seventh:

A. A member of the Council of Representatives may direct questions to the Prime Minister and the Ministers on any subject within their specialty and each of them shall answer the members' questions. Only the member who has asked the question shall have the right to comment on the answer.

B. At least twenty-five members of the Council of Representatives may raise a general issue for discussion in order to inquire about a policy and the performance of the Council of Ministers or one of the Ministries and it shall be submitted to the Speaker of

the Council of Representatives, and the Prime Minister or the Ministers shall specify a date to come before the Council of Representatives to discuss it.

C. A member of the Council of Representatives, with the agreement of twenty-five members, may direct an inquiry to the Prime Minister or the Ministers to call them to account on the issues within their authority. The debate shall not be held on the inquiry except after at least seven days from the date of submission of the inquiry.

Eighth:

A. The Council of Representatives may withdraw confidence from one of the Ministers by an absolute majority and he shall be considered resigned from the date of the decision of withdrawal of confidence. A vote of no confidence in a Minister may not be held except upon his request or on the basis of a request signed by fifty members after the Minister has appeared for questioning before the Council. The Council shall not issue its decision regarding the request except after at least seven days from the date of its submission.

B.

1 - The President of the Republic may submit a request to the Council of Representatives to withdraw confidence from the Prime Minister.

2 - The Council of Representatives may withdraw confidence from the Prime Minister based on the request of one-fifth of its members. This request shall not be submitted except after an inquiry directed at the Prime Minister and after at least seven days from the date of submitting the request.

3 - The Council of Representatives may decide to withdraw confidence from the Prime Minister by an absolute majority of the number of its members.

C. The Government is deemed resigned in case of withdrawal of confidence from the Prime Minister.

D. In case of a vote of withdrawal of confidence in the Council of Ministers as a whole, the Prime Minister and the Ministers continue in their positions to run everyday business for a period not to exceed thirty days until a new Council of Ministers is formed in accordance with the provisions of Article 76 of this Constitution.

E. The Council of Representatives may question independent commission heads in accordance with the same procedures related to the Ministers. The Council shall have the right to relieve them by absolute majority.

Ninth:

A. To consent to the declaration of war and the state of emergency by a two-thirds majority based on a joint request from the President of the Republic and the Prime Minister.

B. The state of emergency shall be declared for a period of thirty days, which can be extended after approval each time.

C. The Prime Minister shall be delegated the necessary powers which enable him to manage the affairs of the country during the period of the declaration of war and the state of emergency. These powers shall be regulated by a law in a way that does not contradict the Constitution.

D. The Prime Minister shall present to the Council of Representatives the measures taken and the results during the period of the declaration of war and the state of emergency within 15 days from the date of its end.

Article 62:

First: The Council of Ministers shall submit the draft general budget bill and the closing account to the Council of Representatives for approval.

Second: The Council of Representatives may conduct transfers between the sections and chapters of the general budget and reduce the total of its sums, and it may suggest to the Council of Ministers that they increase the total expenses, when necessary.

Article 63:

First: A law shall regulate the rights and privileges of the speaker of the Council of Representatives, his two deputies, and the members of the Council of Representatives.

Second:

A. A member of the Council of Representatives shall enjoy immunity for statements made while the Council is in session, and the member may not be prosecuted before the courts for such.

B. A Council of Representatives member may not be placed under arrest during the legislative term of the Council of Representatives, unless the member is accused of a felony and the Council of Representatives members consent by an absolute majority to lift his immunity or if he is caught in flagrante delicto in the commission of a felony.

C. A Council of Representatives member may not be arrested after the legislative term of the Council of Representatives, unless the member is accused of a felony and with the consent of the speaker of the Council of Representatives to lift his immunity or if he is caught in flagrante delicto in the commission of a felony.

Article 64:

First: The Council of Representatives may be dissolved by an absolute majority of the number of its members, or upon the request of one-third of its members by the Prime Minister with the consent of the President of the Republic. The Council shall not be dissolved during the period in which the Prime Minister is being questioned.

Second: Upon the dissolution of the Council of Representatives, the President of the Republic shall call for general elections in the country within a period not to exceed sixty days from the date of its dissolution. The Council of Ministers in this case is deemed resigned and continues to run everyday business.

Second: The Federation Council

Article 65:

A legislative council shall be established named the "Federation Council," to include representatives from the regions and the governorates that are not organized in a region.

A law, enacted by a two-thirds majority of the members of the Council of Representatives, shall regulate the formation of the Federation Council, its membership conditions, its competencies, and all that is connected with it.

Chapter Two

[The Executive Power]

Article 66:

The federal executive power shall consist of the President of the Republic and the Council of Ministers and shall exercise its powers in accordance with the Constitution and the law.

First: The President of the Republic

Article 67:

The President of the Republic is the Head of the State and a symbol of the unity of the country and represents the sovereignty of the country. He shall guarantee the commitment to the Constitution and the preservation of Iraq's independence, sovereignty, unity, and the safety of its territories, in accordance with the provisions of the Constitution.

Article 68:

A nominee to the Presidency of the Republic must be:

First: An Iraqi by birth, born to Iraqi parents.

Second: Fully qualified and must be over forty years of age.

Third: Of good reputation and political experience, known for his integrity, uprightness, fairness, and loyalty to the homeland.

Fourth: Free of any conviction of a crime involving moral turpitude.

Article 69:

First: The provisions for nomination to the office of the President of the Republic shall be regulated by law.

Second: The provisions for nomination to the office of one or more Vice Presidents of the Republic shall be regulated by law.

Article 70:

First: The Council of Representatives shall elect a President of the Republic from among the candidates by a two-thirds majority of the number of its members.

Second: If none of the candidates receive the required majority vote then the two candidates who received the highest number of votes shall compete and the one who receives the majority of votes in the second election shall be declared President.

Article 71:

The President shall take the constitutional oath before the Council of Representatives according to the language stipulated in Article 50 of the Constitution.

Article 72:

First: The President of the Republic's term in office shall be limited to four years. He may be re-elected for a second time only.

Second:

A - The President of the Republic's term in office shall end with the end of the term of the Council of Representatives.

B - The President of the Republic shall continue to exercise his duties until after the end of the election and the meeting of the new Council of Representatives, provided that a new President of the Republic is elected within thirty days from the date of its first convening.

C - In case the position of the President of the Republic becomes vacant for any reason, a new President shall be elected to complete the remaining period of the President's term.

Article 73:

The President of the Republic shall assume the following powers:

First: To issue a special pardon on the recommendation of the Prime Minister, except for anything concerning a private claim and for those who have been convicted of committing international crimes, terrorism, or financial and administrative corruption.

Second: To ratify international treaties and agreements after the approval by the Council of Representatives. Such international treaties and agreements are considered ratified after fifteen days from the date of receipt by the President.

Third: To ratify and issue the laws enacted by the Council of Representatives. Such laws are considered ratified after fifteen days from the date of receipt by the President.

Fourth: To call the elected Council of Representatives to convene during a period not to exceed fifteen days from the date of approval of the election results and in the other cases stipulated in the Constitution.

Fifth: To award medals and decorations on the recommendation of the Prime Minister in accordance with the law.

Sixth: To accredit ambassadors.

Seventh: To issue Presidential decrees.

Eighth: To ratify death sentences issued by the competent courts.

Ninth: To perform the duty of the High Command of the armed forces for ceremonial and honorary purposes.

Tenth: To exercise any other presidential powers stipulated in this Constitution.

Article 74:

A law shall fix the salary and the allowances of the President of the Republic.

Article 75:

First: The President of the Republic shall have the right to submit his resignation in writing to the Speaker of the Council of Representatives, and it shall be considered effective after seven days from the date of its submission to the Council of Representatives.

Second: The Vice President shall replace the President in case of his absence.

Third: The Vice President shall replace the President of the Republic in the event that the post of the President becomes vacant for any reason whatsoever. The Council of Representatives must elect a new President within a period not to exceed thirty days from the date of the vacancy.

Fourth: In case the post of the President of the Republic becomes vacant, the Speaker of the Council of Representatives shall replace the President of the Republic in case he does not have a Vice President, on the condition that a new President is elected during a period not to exceed thirty days from the date of the vacancy and in accordance with the provisions of this Constitution.

Second: Council of Ministers

Article 76:

First: The President of the Republic shall charge the nominee of the largest Council of Representatives bloc with the formation of the Council of Ministers within fifteen days from the date of the election of the President of the Republic.

Second: The Prime Minister-designate shall undertake the naming of the members of his Council of Ministers within a period not to exceed thirty days from the date of his designation.

Third: If the Prime Minister-designate fails to form the Council of Ministers during the period specified in clause "Second," the President of the Republic shall charge a new nominee for the post of Prime Minister within fifteen days.

Fourth: The Prime Minister-designate shall present the names of his members of the Council of Ministers and the ministerial program to the Council of Representatives. He is deemed to have gained its confidence upon the approval, by an absolute majority of the Council of Representatives, of the individual Ministers and the ministerial program.

Fifth: The President of the Republic shall charge another nominee to form the Council of Ministers within fifteen days in case the Council of Ministers did not win the vote of confidence.

Article 77:

First: The conditions for assuming the post of the Prime Minister shall be the same as those for the President of the Republic, provided that he has a college degree or its equivalent and is over thirty-five years of age.

Second: The conditions for assuming the post of Minister shall be the same as those for members of the Council of Representatives, provided that he holds a college degree or its equivalent.

Article 78:

The Prime Minister is the direct executive authority responsible for the general policy of the State and the commander-in-chief of the armed forces. He directs the Council of Ministers, presides over its meetings, and has the right to dismiss the Ministers, with the consent of the Council of Representatives.

Article 79:

The Prime Minister and members of the Council of Ministers shall take the constitutional oath before the Council of Representatives according to the language stipulated in Article 50 of the Constitution.

Article 80:

The Council of Ministers shall exercise the following powers:

First: To plan and execute the general policy and general plans of the State and oversee the work of the ministries and departments not associated with a ministry.

Second: To propose bills.

Third: To issue rules, instructions, and decisions for the purpose of implementing the law.

Fourth: To prepare the draft of the general budget, the closing account, and the development plans.

Fifth: To recommend to the Council of Representatives that it approve the appointment of undersecretaries, ambassadors, state senior officials, the Chief of Staff of the Armed

Forces and his deputies, division commanders or higher, the Director of the National Intelligence Service, and heads of security institutions.

Sixth: To negotiate and sign international agreements and treaties, or designate any person to do so.

Article 81:

First: The President of the Republic shall take up the office of the Prime Minister in the event the post becomes vacant for any reason whatsoever.

Second: If the event mentioned in "First" of this Article occurs, the President shall charge another nominee to form the Council of Ministers within a period not to exceed fifteen days in accordance with the provisions of Article 76 of this Constitution.

Article 82:

A law shall regulate the salaries and allowances of the Prime Minister and Ministers, and anyone of their grade.

Article 83:

The responsibility of the Prime Minister and the Ministers before the Council of Representatives is of a joint and personal nature.

Article 84:

First: A law shall regulate the work and define the duties and authorities of the security institutions and the National Intelligence Service, which shall operate in accordance with the principles of human rights and shall be subject to the oversight of the Council of Representatives.

Second: The National Intelligence Service shall be attached to the Council of Ministers.

Article 85:

The Council of Ministers shall establish internal bylaws to organize the work therein.

Article 86:

A law shall regulate the formation of ministries, their functions, and their specializations, and the authorities of the minister.

Chapter Three

[The Judicial Power]

Article 87:

The judicial power is independent. The courts, in their various types and levels, shall assume this power and issue decisions in accordance with the law.

Article 88:

Judges are independent, and there is no authority over them except that of the law. No power shall have the right to interfere in the judiciary and the affairs of justice.

Article 89:

The federal judicial power is comprised of the Higher Juridical Council, the Federal Supreme Court, the Federal Court of Cassation, the Public Prosecution Department, the Judiciary Oversight Commission, and other federal courts that are regulated in accordance with the law.

First: Higher Juridical Council

Article 90:

The Higher Juridical Council shall oversee the affairs of the judicial committees. The law shall specify the method of its establishment, its authorities, and the rules of its operation.

Article 91:

The Higher Juridical Council shall exercise the following authorities:

First: To manage the affairs of the judiciary and supervise the federal judiciary.

Second: To nominate the Chief Justice and members of the Federal Court of Cassation, the Chief Public Prosecutor, and the Chief Justice of the Judiciary Oversight Commission, and to present those nominations to the Council of Representatives to approve their appointment.

Third: To propose the draft of the annual budget of the federal judicial authority, and to present it to the Council of Representatives for approval.

Second: Federal Supreme Court

Article 92:

First: The Federal Supreme Court is an independent judicial body, financially and administratively.

Second: The Federal Supreme Court shall be made up of a number of judges, experts in Islamic jurisprudence, and legal scholars, whose number, the method of their selection, and the work of the Court shall be determined by a law enacted by a two-thirds majority of the members of the Council of Representatives.

Article 93:

The Federal Supreme Court shall have jurisdiction over the following:

First: Overseeing the constitutionality of laws and regulations in effect.

Second: Interpreting the provisions of the Constitution.

Third: Settling matters that arise from the application of the federal laws, decisions, regulations, instructions, and procedures issued by the federal authority. The law shall guarantee the right of direct appeal to the Court to the Council of Ministers, those concerned individuals, and others.

Fourth: Settling disputes that arise between the federal government and the governments of the regions and governorates, municipalities, and local administrations.

Fifth: Settling disputes that arise between the governments of the regions and governments of the governorates.

Sixth: Settling accusations directed against the President, the Prime Minister and the Ministers, and this shall be regulated by law.

Seventh: Ratifying the final results of the general elections for membership in the Council of Representatives.

Eight:

A. Settling competency disputes between the federal judiciary and the judicial institutions of the regions and governorates that are not organized in a region.

B. Settling competency disputes between judicial institutions of the regions or governorates that are not organized in a region.

Article 94:

Decisions of the Federal Supreme Court are final and binding for all authorities.

Third: General Provisions

Article 95:

The establishment of special or extraordinary courts is prohibited.

Article 96:

The law shall regulate the establishment of courts, their types, levels, and jurisdiction, and the method of appointing and the terms of service of judges and public prosecutors, their discipline, and their retirement.

Article 97:

Judges may not be removed except in cases specified by law. Such law will determine the particular provisions related to them and shall regulate their disciplinary measures.

Article 98:

A judge or public prosecutor is prohibited from the following:

First: Combining a judicial position with legislative and executive positions and any other employment.

Second: Joining any party or political organization or performing any political activity.

Article 99:

A law shall regulate the military judiciary and shall specify the jurisdiction of military courts, which are limited to crimes of a military nature committed by members of the armed forces and security forces, and within the limits established by law.

Article 100:

It is prohibited to stipulate in the law the immunity from appeal for any administrative action or decision.

Article 101:

A State Council may be established, specialized in functions of the administrative judiciary, issuing opinions, drafting, and representing the State and various public commissions before the courts except those exempted by law.

Chapter Four

[Independent Commissions]

Article 102:

The High Commission for Human Rights, the Independent Electoral Commission, and the Commission on Public Integrity are considered independent commissions subject to monitoring by the Council of Representatives, and their functions shall be regulated by law.

Article 103:

First: The Central Bank of Iraq, the Board of Supreme Audit, the Communication and Media Commission, and the Endowment Commissions are financially and administratively independent institutions, and the work of each of these institutions shall be regulated by law.

Second: The Central Bank of Iraq is responsible before the Council of Representatives. The Board of Supreme Audit and the Communication and Media Commission shall be attached to the Council of Representatives.

Third: The Endowment Commissions shall be attached to the Council of Ministers.

Article 104:

A commission named The Martyrs' Foundation shall be established and attached to the Council of Ministers, and its functions and competencies shall be regulated by law.

Article 105:

A public commission shall be established to guarantee the rights of the regions and governorates that are not organized in a region to ensure their fair participation in managing the various state federal institutions, missions, fellowships, delegations, and regional and international conferences. The commission shall be comprised of representatives of the federal government and representatives of the regions and governorates that are not organized in a region, and shall be regulated by a law.

Article 106:

A public commission shall be established by a law to audit and appropriate federal revenues. The commission shall be comprised of experts from the federal government, the regions, the governorates, and its representatives, and shall assume the following responsibilities:

First: To verify the fair distribution of grants, aid, and international loans pursuant to the entitlement of the regions and governorates that are not organized in a region.

Second: To verify the ideal use and division of the federal financial resources.

Third: To guarantee transparency and justice in appropriating funds to the governments of the regions and governorates that are not organized in a region in accordance with the established percentages.

Article 107:

A council named the Federal Public Service Council shall be established and shall regulate the affairs of the federal public service, including appointments and promotions, and its formation and competencies shall be regulated by law.

Article 108:

Other independent commissions may be established by law, according to need and necessity.

Section Four

Powers of the Federal Government

Article 109:

The federal authorities shall preserve the unity, integrity, independence, and sovereignty of Iraq and its federal democratic system.

Article 110:

The federal government shall have exclusive authorities in the following matters:

First: Formulating foreign policy and diplomatic representation; negotiating, signing, and ratifying international treaties and agreements; negotiating, signing, and ratifying debt policies and formulating foreign sovereign economic and trade policy.

Second: Formulating and executing national security policy, including establishing and managing armed forces to secure the protection and guarantee the security of Iraq's borders and to defend Iraq.

Third: Formulating fiscal and customs policy; issuing currency; regulating commercial policy across regional and governorate boundaries in Iraq; drawing up the national budget of the State; formulating monetary policy; and establishing and administering a central bank.

Fourth: Regulating standards, weights, and measures.

Fifth: Regulating issues of citizenship, naturalization, residency, and the right to apply for political asylum.

Sixth: Regulating the policies of broadcast frequencies and mail.

Seventh: Drawing up the general and investment budget bill.

Eighth: Planning policies relating to water sources from outside Iraq and guaranteeing the rate of water flow to Iraq and its just distribution inside Iraq in accordance with international laws and conventions.

Ninth: General population statistics and census.

Article 111:

Oil and gas are owned by all the people of Iraq in all the regions and governorates.

Article 112:

First: The federal government, with the producing governorates and regional governments, shall undertake the management of oil and gas extracted from present fields, provided that it distributes its revenues in a fair manner in proportion to the population distribution in all parts of the country, specifying an allotment for a specified period for the damaged regions which were unjustly deprived of them by the former regime, and the regions that were damaged afterwards in a way that ensures balanced development in different areas of the country, and this shall be regulated by a law.

Second: The federal government, with the producing regional and governorate governments, shall together formulate the necessary strategic policies to develop the oil and gas wealth in a way that achieves the highest benefit to the Iraqi people using the most advanced techniques of the market principles and encouraging investment.

Article 113:

Antiquities, archeological sites, cultural buildings, manuscripts, and coins shall be considered national treasures under the jurisdiction of the federal authorities, and shall be managed in cooperation with the regions and governorates, and this shall be regulated by law.

Article 114:

The following competencies shall be shared between the federal authorities and regional authorities:

First: To manage customs, in coordination with the governments of the regions and governorates that are not organized in a region, and this shall be regulated by a law.

Second: To regulate the main sources of electric energy and its distribution.

Third: To formulate environmental policy to ensure the protection of the environment from pollution and to preserve its cleanliness, in cooperation with the regions and governorates that are not organized in a region.

Fourth: To formulate development and general planning policies.

Fifth: To formulate public health policy, in cooperation with the regions and governorates that are not organized in a region.

Sixth: To formulate the public educational and instructional policy, in consultation with the regions and governorates that are not organized in a region.

Seventh: To formulate and regulate the internal water resources policy in a way that guarantees their just distribution, and this shall be regulated by a law.

Article 115:

All powers not stipulated in the exclusive powers of the federal government belong to the authorities of the regions and governorates that are not organized in a region. With regard to other powers shared between the federal government and the regional government, priority shall be given to the law of the regions and governorates not organized in a region in case of dispute.

Section Five

Powers of the Regions

Chapter One
[Regions]

Article 116:

The federal system in the Republic of Iraq is made up of a decentralized capital, regions, and governorates, as well as local administrations.

Article 117:

First: This Constitution, upon coming into force, shall recognize the region of Kurdistan, along with its existing authorities, as a federal region.

Second: This Constitution shall affirm new regions established in accordance with its provisions.

Article 118:

The Council of Representatives shall enact, in a period not to exceed six months from the date of its first session, a law that defines the executive procedures to form regions, by a simple majority of the members present.

Article 119:

One or more governorates shall have the right to organize into a region based on a request to be voted on in a referendum submitted in one of the following two methods:

First: A request by one-third of the council members of each governorate intending to form a region.

Second: A request by one-tenth of the voters in each of the governorates intending to form a region.

Article 120:

Each region shall adopt a constitution of its own that defines the structure of powers of the region, its authorities, and the mechanisms for exercising such authorities, provided that it does not contradict this Constitution.

Article 121:

First: The regional powers shall have the right to exercise executive, legislative, and judicial powers in accordance with this Constitution, except for those authorities stipulated in the exclusive authorities of the federal government.

Second: In case of a contradiction between regional and national legislation in respect to a matter outside the exclusive authorities of the federal government, the regional power shall have the right to amend the application of the national legislation within that region.

Third: Regions and governorates shall be allocated an equitable share of the national revenues sufficient to discharge their responsibilities and duties, but having regard to their resources, needs, and the percentage of their population.

Fourth: Offices for the regions and governorates shall be established in embassies and diplomatic missions, in order to follow cultural, social, and developmental affairs.

Fifth: The regional government shall be responsible for all the administrative requirements of the region, particularly the establishment and organization of the internal security forces for the region such as police, security forces, and guards of the region.

Chapter Two

[Governorates that are not incorporated in a region]

Article 122:

First: The governorates shall be made up of a number of districts, sub-districts, and villages.

Second: Governorates that are not incorporated in a region shall be granted broad administrative and financial authorities to enable them to manage their affairs in accordance with the principle of decentralized administration, and this shall be regulated by law.

Third: The governor, who is elected by the Governorate Council, is deemed the highest executive official in the governorate to practice his powers authorized by the Council.

Fourth: A law shall regulate the election of the Governorate Council, the governor, and their powers.

Fifth: The Governorate Council shall not be subject to the control or supervision of any ministry or any institution not linked to a ministry. The Governorate Council shall have independent finances.

Article 123:

Powers exercised by the federal government can be delegated to the governorates or vice versa, with the consent of both governments, and this shall be regulated by law.

Chapter Three

[The Capital]

Article 124:

First: Baghdad in its municipal borders is the capital of the Republic of Iraq and shall constitute, in its administrative borders, the governorate of Baghdad.

Second: This shall be regulated by a law.

Third: The capital may not merge with a region.

Chapter Four [The Local Administrations]

Article 125:
This Constitution shall guarantee the administrative, political, cultural, and educational rights of the various nationalities, such as Turkomen, Chaldeans, Assyrians, and all other constituents, and this shall be regulated by law.

Section Six

Final and Transitional Provisions

Chapter One [Final Provisions]

Article 126:
First: The President of the Republic and the Council of the Ministers collectively, or one-fifth of the Council of Representatives members, may propose to amend the Constitution.

Second: The fundamental principles mentioned in Section One and the rights and liberties mentioned in Section Two of the Constitution may not be amended except after two successive electoral terms, with the approval of two-thirds of the members of the Council of Representatives, the approval of the people in a general referendum, and the ratification by the President of the Republic within seven days.

Third: Other articles not stipulated in clause "Second" of this Article may not be amended, except with the approval of two-thirds of the members of the Council of Representatives, the approval of the people in a general referendum, and the ratification by the President of the Republic within seven days.

Fourth: Articles of the Constitution may not be amended if such amendment takes away from the powers of the regions that are not within the exclusive powers of the federal authorities, except by the approval of the legislative authority of the concerned region and the approval of the majority of its citizens in a general referendum.

Fifth:

A - An amendment is considered ratified by the President of the Republic after the expiration of the period stipulated in clauses "Second" and "Third" of this Article, in case he does not ratify it.

B - An amendment shall enter into force on the date of its publication in the Official Gazette.

Article 127:
The President of the Republic, the Prime Minister, members of the Council of Ministers, the Speaker of the Council of Representatives, his two Deputies, members of the Council of Representatives, members of the Judicial Authority, and people of special grades may not use their influence to buy or rent any state properties, to rent or sell any of their assets to the state, to sue the state for these assets, or to conclude a contract with the state under the pretense of being building contractors, suppliers, or concessionaires.

Article 128:
The laws and judicial judgments shall be issued in the name of the people.

Article 129:
Laws shall be published in the Official Gazette and shall take effect on the date of their publication, unless stipulated otherwise.

Article 130:
Existing laws shall remain in force, unless annulled or amended in accordance with the provisions of this Constitution.

Article 131:
Every referendum mentioned in this Constitution is deemed successful with the approval of the majority of the voters unless otherwise stipulated.

Chapter Two [Transitional Provisions]

Article 132:
First: The State shall guarantee care for the families of the martyrs, political prisoners, and victims of the oppressive practices of the defunct dictatorial regime.

Second: The State shall guarantee compensation to the families of the martyrs and the injured as a result of terrorist acts.

Third: A law shall regulate matters mentioned in clauses "First" and "Second" of this Article.

Article 133:
The Council of Representatives shall adopt in its first session the bylaws of the Transitional National Assembly until it adopts its own bylaws.

Article 134:
The Iraqi High Tribunal shall continue its duties as an independent judicial body, in examining the crimes of the defunct dictatorial regime and its symbols. The Council of Representatives shall have the right to dissolve it by law after the completion of its work.

Article 135:
First: The High Commission for De-Ba'athification shall continue its functions as an independent commission, in coordination with the judicial authority and the executive institutions within the framework of the laws regulating its functions. The Commission shall be attached to the Council of Representatives.

Second: The Council of Representatives shall have the right to dissolve this Commission by an absolute majority after the completion of its function.

Third: A nominee to the positions of the President of the Republic, the Prime Minister, the members of the Council of Ministers, the Speaker, the members of the Council of Representatives, the President, members of the Federation Council, their counterparts in the regions, or members of the judicial commissions and other positions covered by de-Ba'athification statutes pursuant to the law may not be subject to the provisions of de-Ba'athification.

Fourth: The conditions stated in clause "Third" of this Article shall remain in force unless the Commission stated in item "First" of this Article is dissolved.

Fifth: Mere membership in the dissolved Ba'ath party shall not be considered a sufficient basis for referral to court, and a member shall enjoy equality before the law and protection unless covered by the provisions of De-Ba'athification and the directives issued according to it.

Sixth: The Council of Representatives shall form a parliamentary committee from among its members to monitor and review the executive procedures of the Higher Commission for De-Ba'athification and state institutions to guarantee justice, objectivity, and transparency and to examine their consistency with the laws. The committee's decisions shall be subject to the approval of the Council of Representatives.

Article 136:

First: The Property Claims Commission shall continue its functions as an independent commission in coordination with the judicial authority and the executive institutions in accordance with the law. The Property Claims Commission shall be attached to the Council of Representatives.

Second: The Council of Representatives shall have the right to dissolve the Commission by a two-thirds majority vote of its members.

Article 137:

Application of the provisions of the articles related to the Federation Council, wherever it may be cited in this Constitution, shall be postponed until the Council of Representatives issues a decision by a two-thirds majority vote in its second electoral term that is held after this Constitution comes into force.

Article 138:

First: The expression "the Presidency Council" shall replace the expression "the President of the Republic" wherever the latter is mentioned in this Constitution. The provisions related to the President of the Republic shall be reactivated one successive term after this Constitution comes into force.

Second:

A. The Council of Representatives shall elect the President of the State and two Vice Presidents who shall form a Council called the "Presidency Council," which shall be elected by one list and with a two-thirds majority.

B. The provisions to remove the President of the Republic present in this Constitution shall apply to the President and members of the Presidency Council.

C. The Council of Representatives may remove a member of the Presidency Council with a three-fourths majority of the number of its members for reasons of incompetence and dishonesty.

D. In the event of a vacant seat in the Presidency Council, the Council of Representatives shall elect a replacement by a two-thirds majority vote of its members.

Third: Members of the Presidency Council shall be subject to the same conditions as a member of the Council of Representatives and must:

A. Be over forty years of age.

B. Enjoy good reputation, integrity and uprightness.

C. Have quit the dissolved (Ba'ath) Party ten years prior to its fall, in case he was a member of it.

D. Have not participated in suppressing the 1991 and Al-Anfal uprisings. He must not have committed a crime against the Iraqi people.

Fourth: The Presidency Council shall issue its decisions unanimously and any member may delegate to one of the two other members to take his place.

Fifth:

A - Legislation and decisions enacted by the Council of Representatives shall be forwarded to the Presidency Council for their unanimous approval and for its issuance within ten days from the date of delivery to the Presidency Council, except the stipulations of Articles 118 and 119 that pertain to the formation of regions.

B - In the event the Presidency Council does not approve, legislation and decisions shall be sent back to the Council of Representatives to reexamine the disputed issues and to vote on them by the majority of its members and then shall be sent for the second time to the Presidency Council for approval.

C - In the event the Presidency Council does not approve the legislation and decisions for the second time within ten days of receipt, the legislation and decisions are sent back to the Council of Representatives, which has the right to adopt it by three-fifths majority of its members, which may not be challenged, and the legislation or decision shall be considered ratified.

Sixth: The Presidency Council shall exercise the powers of the President of the Republic stipulated in this Constitution.

Article 139:

The Prime Minister shall have two deputies in the first electoral term.

Article 140:

First: The executive authority shall undertake the necessary steps to complete the implementation of the requirements of all subparagraphs of Article 58 of the Transitional Administrative Law.

Second: The responsibility placed upon the executive branch of the Iraqi Transitional Government stipulated in Article 58 of the Transitional Administrative Law shall extend and continue to the executive authority elected in accordance with this Constitution, provided that it accomplishes completely (normalization and census and concludes with a referendum in Kirkuk and other disputed territories to determine the will of their citizens), by a date not to exceed the 31st of December 2007.

Article 141:

Legislation enacted in the region of Kurdistan since 1992 shall remain in force, and decisions issued by the government of the region of Kurdistan, including court decisions and contracts, shall be considered valid unless they are amended or annulled pursuant to the laws of the region of Kurdistan by the competent entity in the region, provided that they do not contradict with the Constitution.

Article 142:

First: The Council of Representatives shall form at the beginning of its work a committee from its members representing the principal components of the Iraqi society with the mission of presenting to the Council of Representatives, within a period not to exceed four months, a report that contains recommendations of the necessary amendments that could be made to the Constitution, and the committee shall be dissolved after a decision is made regarding its proposals.

Second: The proposed amendments shall be presented to the Council of Representatives all at once for a vote upon them, and shall be deemed approved with the agreement of the absolute majority of the members of the Council.

Third: The articles amended by the Council of Representatives pursuant to item "Second" of this Article shall be presented to the people for voting on them in a referendum within a period not exceeding two months from the date of their approval by the Council of Representatives.

Fourth: The referendum on the amended Articles shall be successful if approved by the majority of the voters, and if not rejected by two-thirds of the voters in three or more governorates.

Fifth: Article 126 of the Constitution (concerning amending the Constitution) shall be suspended, and shall return into force after the amendments stipulated in this Article have been decided upon.

Article 143:

The Transitional Administrative Law and its Annex shall be annulled on the seating of the new government, except for the stipulations of Article 53(A) and Article 58 of the Transitional Administrative Law.

Article 144:

This Constitution shall come into force after the approval of the people thereon in a general referendum, its publication in the Official Gazette, and the seating of the government that is formed pursuant to this Constitution.